

Pablo Mejía Reyes
Coordinador

La economía del Estado de México hacia una agenda de investigación

EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C.

El Colegio Mexiquense, A. C.

Dr. Carlos F. Quintana Roldán
Presidente

Mtro. José
Secretario General

Dr. Carlos Cabal
Coordinador

La economía del Estado de México: hacia una agenda de investigación

Pablo Mejía Reyes
Coordinador



330.9725
E741

La economía del Estado de México: hacia una agenda de investigación / coord. Pablo Mejía Reyes.- Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C., 2004.

501 p.
Incluye referencias bibliográficas
ISBN 970-669-070-0

1. Economía - México (Estado) - Investigación 2. Industria automotriz - México (Estado) - Investigación 3. Población - México (Estado) - Investigación 4. Bienestar social - México (Estado) - Investigación 5. Medio ambiente - México (Estado) - Investigación I. Mejía Reyes, Pablo, coord.



Corrección: Cynthia Godoy Hernández
Diseño y cuidado de la edición: Luis Alberto Martínez López
Formación y tipografía: Xiomara Espinoza Velázquez
Diseño e ilustración de portada: Alejandra Tella Nájera

Primera edición 2004

D.R. © El Colegio Mexiquense, A.C.
Ex hacienda Santa Cruz de los Patos, Zinacantepec, México
Correspondencia:
Apartado postal 48-D, Toluca 50120, México, MÉXICO
E-mail: ventas@cmq.edu.mx
Página-e: <http://www.cmq.edu.mx>

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

ISBN 970-669-070-0



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Pablo Mejía Reyes</i>	9
HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN	
<i>Pablo Mejía Reyes</i>	13
LA AGRICULTURA DEL ESTADO DE MÉXICO: UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO	
<i>Gladys Rivera Herrejón</i>	31
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO: TENDENCIAS Y ESTADO ACTUAL	
<i>Ryszard Rózga Luter</i> <i>David Iglesias Piña</i>	73
LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN EL ESTADO DE MÉXICO: UNA PERSPECTIVA DE CLUSTERS REGIONALES	
<i>Kurt Unger</i>	103
LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN EL CORREDOR TOLUCA-LERMA: CLUSTER O PLATAFORMA SATÉLITE	
<i>Carmen Bueno Castellanos</i>	129

CAOS Y COMPLEJIDAD EN LA GESTIÓN DE REGIONES TURÍSTICAS COMPETITIVAS. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO <i>Jorge Humberto Trujillo Rincón</i>	155
SERVICIOS MICROFINANCIEROS EN EL ESTADO DE MÉXICO <i>Carola Conde Bonfil</i> <i>Adriana Andrade Frich</i>	191
DINÁMICA DEL SECTOR EXTERNO DE MÉXICO Y DEL ESTADO DE MÉXICO A 10 AÑOS DE LA FIRMA DEL TLCAN: CAMBIO TECNOLÓGICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO <i>Zeus Salvador Hernández Veleros</i>	231
LA VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN EL ESTADO DE MÉXICO <i>Sergio Franco Maas</i> <i>Beatriz Rodríguez Labajos</i>	287
POBLACIÓN Y TRABAJO EN EL ESTADO DE MÉXICO <i>Emma Liliana Navarrete López</i>	325
LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO: LOS LÍMITES DE UN CONCEPTO <i>Eduardo Aguado López</i> <i>Rosario Rogel Salazar</i>	353
LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN <i>Carlos Eduardo Massé Narváez</i>	399
EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN MEXIQUENSE Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL <i>Gloria Guadarrama Sánchez</i>	459
ACERCA DE LOS AUTORES	493

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO: LOS LÍMITES DE UN CONCEPTO

Eduardo Aguado López

Rosario Rogel Salazar

Facultad de Ciencias Políticas y Administración
Pública de la UAEM

Introducción

EN MÉXICO, UNO DE LOS efectos de la llamada reforma del Estado en materia educativa ha sido la modificación en la definición de las prioridades de la agenda nacional. Antes de la entrada a la globalización y a la perspectiva neoliberal, una de las prioridades de la acción pública era la reducción de las asimetrías socioeconómicas generadas por el mercado; incluso, casi todas las necesidades con cierto componente social eran reconocidas como parte del compromiso del Estado.

Por el contrario, hoy en día todo tipo de políticas —y en particular las de carácter social— se realizan desde la perspectiva de la eficiencia, a la par que se mantiene un discurso que busca fundamentar y dar sentido social a las políticas. El reconocimiento de estos objetivos en el discurso oficial logra que — pese a la imposibilidad de ofrecer resultados satisfactorios — se acepten niveles de desigualdad que anteriormente no serían tolerados. Actualmente se reconoce la intensificación de la desigualdad y la pobreza, sin que por ello se genere tensión social, y sin que signifique una pérdida irreparable de legitimidad para el poder. Ello es particularmente cierto en el contexto de las políticas macroeconómicas de corte neoliberal, cuyo discurso parte del reconocimiento explícito de que es imposible revertir las consecuencias derivadas de la desigualdad social, proponiéndose tan sólo

estrategias de alivio a sus consecuencias, pues como menciona Coraggio, "La política económica no tiene como objetivo el bienestar de la población, de modo que las consideraciones de equidad, justicia o bienestar general son restricciones que impiden el desempeño óptimo de 'la economía'" (Coraggio, 1999:43).

La característica distintiva de la mayor parte de los países de América Latina en los umbrales de un nuevo milenio es la ampliación e intensificación de los contrastes sociales. ¿Será que la desigualdad ha pasado a la historia como escenario productor de conflictos?

Esta situación exige abrir la agenda de investigación sobre la modificación en los valores de los ciudadanos y las razones de la ampliación del umbral de iniquidad aceptado. Nos enfrentamos a escenarios complejos donde destaca la aceptación "razonada" de las asimetrías. Por ejemplo, la discusión sobre la contribución de la educación al desarrollo del país —en cualquiera de sus múltiples interpretaciones— no puede restringirse al proceso educativo; es necesario señalar y denunciar la desigual distribución del producto que, lo menos que permite, es expandir la desigualdad. La continua fragmentación del tejido social podría tener costos inaceptables, desde cualquier perspectiva.

1. El problema de acceder a la calidad educativa: agenda de investigación

Sin que medie ninguna otra consideración, es ya lugar común escuchar que el problema central y —en consecuencia— el eje integrador de las políticas educativas es "el mejoramiento de la calidad del servicio", y la política de descentralización educativa no es la excepción. Pero ¿qué entienden por elevar la calidad de la educación los distintos planes y programas educativos que se han instrumentado en la historia reciente de México? ¿Cómo conjugar las diversas concepciones de los actores (países e instituciones) ante un término polisémico como éste? Surge de ello un problema de carácter teórico-metodológico: la necesidad de definir —o al menos buscar consensos básicos— acerca de las propiedades y dimensiones de la calidad edu-

cativa, así como de los instrumentos pertinentes para su evaluación y análisis.

La imprecisión en torno a qué es la calidad educativa se advierte no sólo en las investigaciones sobre el sistema educativo, sino también en los programas de desarrollo educativo e, incluso, en los planes y programas de estudio que se instrumentan. Un ejemplo de ello es la forma como se advierte la "calidad" que, la mayor parte de las veces, se considera como un atributo del que se carece; así, es posible advertir que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) menciona que "con un régimen educativo descentralizado, se reforzará el federalismo y se elevará la calidad de la educación" (SEP, 1992). Aunque no se define qué es aquello que se quiere obtener al referir la idea de "calidad". Dificultad que se agudiza cuando se exige calidad de los programas, del trabajo en el aula, de la formación docente y, claro está, calidad en los conocimientos, habilidades, valores y conductas; todo ello en el marco de la gestión educativa, ahora descentralizada, que se ve obligada a alcanzar la tan anhelada calidad con un flujo de recursos que disminuye año con año.

Pero ¿de cuáles conocimientos, habilidades, valores y conductas hablamos? ¿Con qué fin interesa alcanzar estos objetivos? La respuesta nos deja, generalmente, perplejos, pues afirmar que el objetivo es "alcanzar una educación de calidad" es decir casi nada. Argucias tautológicas como ésta permiten afirmar que se trata de elementos que se incorporan al discurso oficial sólo de manera formal. Ambigüedades como las mencionadas son reconocidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuando señala que: "[...] calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés [por lo que] las declaraciones relativas a la calidad no siempre se hallan bien basadas, sea cual fuere el sentido en que es empleado el término" (OCDE, 1991:21).

No es difícil suponer que en todo el sistema educativo algunas instituciones, ya sean públicas o privadas, se desempeñan con mayor calidad que otras; pero el problema central no es que existan algunas escuelas de calidad mientras que muchas —la gran mayoría— tengan un desempeño deficiente. El problema, y reto central, de la calidad educativa es que el sistema en su conjunto —y las partes que lo constituyen— sea de "buena calidad".

La calidad se mide no por cuánto avanzan los más adelantados, ni siquiera por el promedio, sino por el desempeño de los menos favorecidos. Siguiendo esta línea se entiende que calidad sin equidad es atributo de sistemas elitistas y que perseguir la equidad sin atender la calidad es mero populismo (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001a:1).

Los factores asociados a la calidad educativa son múltiples y de diversa naturaleza. Podría mencionarse, por ejemplo, la organización administrativa y el proceso de enseñanza-aprendizaje, así como la forma como se lleva a cabo la distribución de oportunidades, la formación magisterial y los contenidos (oferta pedagógica); pero también las condiciones socioeconómicas del hogar y del lugar de residencia juegan un papel fundamental (desigualdad estructural). A los primeros elementos se les conoce como factores exógenos al sistema educativo, y a los segundos se les denomina factores endógenos; ambos tienen la capacidad de incidir en el cumplimiento de los objetivos de la educación —como la calidad—, el problema es que dichos objetivos pueden ser de muy diversos tipos, e incluso, en algunos casos, contrapuestos.

La baja calidad en el aprovechamiento, la repetición y la exclusión por reprobación (aspectos que tradicionalmente se han denominado fracaso escolar) responden a una multiplicidad de factores endógenos y exógenos que se refuerzan mutuamente en el proceso educativo. Las situaciones materiales de vida y las características socioculturales de las familias de menores recursos condicionan en cierta forma el desarrollo de aptitudes y expectativas que no favorecen el éxito escolar de los estudiantes; estas particularidades son reforzadas por un tipo de organización escolar y de prácticas pedagógicas que consolidan las bajas posibilidades derivadas del origen social, conformando un circuito causal que se retroalimenta constantemente (Tedesco, 1983).

Tradicionalmente, la investigación ha considerado que la desigualdad educativa se explica por las diferencias exógenas de las regiones y escuelas donde se otorga educación. Desde esta perspectiva, las condiciones estructurales son las que determinan el éxito o fracaso escolar de los alumnos; la escuela poco puede hacer ante esta evidencia. La conclusión tradicional es que el sistema educativo y sus

componentes no intervienen en la distribución diferencial del conocimiento.

Las investigaciones educativas de las últimas décadas han mostrado que los factores endógenos al sistema educativo han sido tan definitivos como los exógenos en el mantenimiento y reproducción de la desigualdad. En términos generales, los hijos de familias de bajos ingresos terminan el ciclo básico en una menor proporción que los niños de las clases media y alta; y lo mismo sucede entre niños de medios rurales y urbanos; y de extracción indígena y no indígena (Mier y Rabell, 2002). Cuando las familias tienen severas dificultades económicas, el sistema educativo no tiene capacidad de mantenerlos en la escuela. En otras palabras, la desigualdad en la educación se debe tanto a las condiciones sociales de las familias como a lo inadecuado de las escuelas (Schmelkes, 1998).

En este sentido, es urgente arribar, si no a definiciones únicas —pues ello sería no sólo poco probable, sino quizá también poco recomendable—, a mínimos consensos sobre aquello que define a la calidad, por ejemplo en el sector educativo. La dificultad teórico-metodológica que implica no contar con esos mínimos consensos se advierte de manera inmediata. Por ello, es urgente avanzar (es decir, consensuar) en la definición de las propiedades y alcances de la calidad. Partir de la necesidad de construir un concepto, si bien siempre incompleto, que al menos permita trabajar de manera coherente en la formulación de políticas sociales y evaluar su “peso” en la valoración “final” acerca de la “calidad obtenida”; afirmación que —después de enunciar múltiples mediaciones metodológicas y teóricas— generalmente se termina realizando.

En el análisis que aquí se presenta se entiende por calidad de la educación primaria, individual y en cada escuela, “el logro del aprendizaje relevante para la vida (competencias para la vida)”, entendiéndose el aprendizaje relevante como “las habilidades de comprender la lengua escrita y expresarse por escrito, de razonar, de resolver problemas, analizar, evaluar opciones y allegarse información” (Schmelkes, 1997:26)

Sin embargo, reconocemos que ello no resuelve el problema que implica la evaluación en sí misma, sobre todo debido a su heterogeneidad. En teoría, a decir de Pinto (1999), un alumno —o ser huma-

no— competente es aquel que combina efectivamente cuatro tipos de saberes: un saber conceptual (o simplemente “saber”), un saber procedimental (saber hacer), un saber actitudinal (saber ser), y finalmente un saber metacognitivo (saber aprender). Lo cual implica que una persona demuestra “competencia” cuando decide poner el conocimiento conceptual a su servicio y al del medio en el que se desenvuelve, en forma efectiva y eficiente y, además, es capaz de reflexionar sobre ese proceso y así reproducir y mejorar su desempeño en nuevas situaciones o contextos.

Por otro lado, la noción de competencia es demasiado compleja para ser transmitida por medio de documentos masivos que requieren la síntesis gráfica de la información curricular. Diversos documentos curriculares hacen referencia a la importancia de incorporar la evaluación como herramienta clave para el mejoramiento de la calidad educativa, mas se observan diferentes nociones sobre qué significa evaluar y cómo llevarlo a cabo.

La mayor parte de las referencias a la evaluación proponen una “evaluación formativa” que atienda a los procesos de desarrollo del alumno, tanto en los aspectos cognoscitivos del aprendizaje como en los valores y actitudes demostradas. Los documentos que favorecen este tipo de evaluación no hablan de medición del rendimiento sino de observación del desempeño; los instrumentos de evaluación que se proponen son la observación de las actitudes de los alumnos, la participación de los padres en el proceso, la autoevaluación del alumno, y el uso de “juicios valorativos” en vez de escalas numéricas o alfabéticas.

Por otro lado, los documentos curriculares y normativos que proponen la medición del rendimiento explican la necesidad de medir la calidad desde el punto de vista de “lo que se sabe y se puede resolver”. Como instrumento principal para estas evaluaciones se mencionan las pruebas nacionales de rendimiento, generalmente aplicadas a dos o tres grados de la educación básica en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales (Rojas y Esquivel, 1998).

Este tipo de evaluación se enmarca en lo que Coraggio (1999) denomina la infiltración de la esencia de la sociedad de mercado en el mundo de la política y de lo social que promueve, para el caso de la educación, la evaluación de la eficiencia de la enseñanza:

[...] la eficiencia de la enseñanza se evalúa por el porcentaje de aprobación de pruebas universales comparables y fáciles de evaluar con poco costo (pruebas de respuesta múltiple de matemáticas y lenguaje). Fuera queda lo cualitativo: las formas de socialización, los valores, las relaciones de convivencia que se van encarnando a lo largo del paso por la escuela, las relaciones con la comunidad, la autoestima, etc., etc. El cuantitativismo y el eficientismo conllevan una pobre concepción de la escuela para los pobres. Se habla, consecuentemente, de evaluar por resultados y no por procesos (Coraggio, 1999:87).

Resolver o compaginar los problemas teórico-metodológicos implicados en la observación del desempeño o la medición del rendimiento resulta central en el establecimiento de estándares regionales —independientemente de la escala a la que se haga referencia—, reconociendo que las pruebas internacionales conocidas descansan en una concepción acerca de “lo que se sabe y se puede resolver”. No obstante, pareciera difícil —si no imposible— realizar ejercicios comparativos acerca de la observación del desempeño a muestras representativas.

2. México en el panorama internacional: calidad educativa y rendimiento escolar

En la actualidad, los ejercicios de evaluación de calidad y eficiencia del sistema educativo emprendidos por distintas agencias internacionales cobran relevancia pues permiten no sólo advertir los logros de las políticas educativas instrumentadas, sino también realizar un análisis comparativo de los esfuerzos emprendidos en materia educativa en distintos países y la forma como éstos son matizados por el peso de factores económicos y sociales.

Si acaso es cierto que uno de los objetivos centrales de la reforma del sector educativo tiene que ver con el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema, resulta relevante advertir qué tanto se ha avanzado en este propósito a la luz de las evaluaciones de la calidad educativa que se han desarrollado en el ámbito internacional.

2.1. La evaluación de la OCDE: PISA 2000

A fines del año 2001, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (en lo sucesivo PISA, por sus siglas en inglés) dio a conocer sus primeros resultados en el documento *Conocimientos y habilidades para la vida, primeros resultados del PISA 2000* (OCDE, 2001), el cual forma parte de un programa de evaluación educativa que busca identificar y evaluar —cada tres años— los conocimientos en el área de lectura, matemáticas y ciencia. Sus objetivos básicos son: proporcionar a los países miembros de la OCDE un marco institucional para examinar la validez y relevancia de los indicadores educativos, definir los límites en los que se pueden desarrollar y comparar las experiencias nacionales relacionadas con la implantación de evaluaciones a gran escala y compartir las experiencias de mejora de la calidad de los sistemas educativos, así como producir indicadores que aporten información útil sobre los sistemas educativos (OCDE, 2001).

En el PISA participaron todos los países miembros de la OCDE —además de Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia— y la evaluación se aplicó a un total de 260 mil estudiantes de 15 años de edad inscritos en secundaria o bachillerato, de los cuales 4,500 fueron mexicanos. El ejercicio consistió en un cuestionario de opción múltiple y preguntas abiertas donde se presentaba al estudiante un texto breve con la intención de medir la comprensión y el uso de conceptos.

Los resultados de dicha evaluación muestran que México tiene un rendimiento muy por debajo de sus socios comerciales, y constituyen un importante llamado de atención porque permiten conocer que los programas educativos de las escuelas públicas distan mucho de lograr los objetivos de aprendizaje que se proponen (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001b).

Como puede observarse en el Cuadro 1, los 16 países que están por encima de la media teórica (500 puntos) oscilan entre los 504 puntos en el caso de los Estados Unidos y los 546 de Finlandia con el puntaje más alto. No obstante, si bien los resultados de diversos países se sitúan por arriba de la media, sus puntajes no son demasiado alejados de ella. Por su parte, los países que se encuentran en los tres últimos lugares (entre ellos México) están muy por debajo de la me-

dia: Luxemburgo está 59 puntos abajo al obtener 441 puntos; por su parte, México se encuentra 78 puntos debajo de la media al obtener tan sólo 422 puntos; y Brasil —país que obtuvo el último lugar— con 396, se encuentra 104 puntos por debajo de la media.

Cuadro 1

Promedio educativo general de los países analizados por la OCDE

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Finlandia	546	12	Bélgica	507	23	Liechtenstein	483
2	Canadá	534	13	Islandia	507	24	Hungría	480
3	Holanda	532	14	Noruega	505	25	Polonia	479
4	N. Zelanda	529	15	Francia	505	26	Grecia	474
5	Australia	528	16	EE.UU.	504	27	Portugal	470
6	Irlanda	527	17	Dinamarca	497	28	Rusia	462
7	Corea S.	525	18	Suiza	494	29	Letonia	458
8	Reino Unido	523	19	España	493	30	Luxemburgo	441
9	Japón	522	20	R. Checa	480	31	México	422
10	Suecia	516	21	Italia	479	32	Brasil	396
11	Austria	507	22	Alemania	474		Media teórica	500

Nota: El puntaje medio de la prueba fue de 500 puntos y la desviación estándar de 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, 2001.

Estos resultados confirman la percepción de que la calidad educativa en los países de la región latinoamericana no pasa por su mejor momento, y permiten identificar la brecha de conocimiento que separa a México de sus socios comerciales a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que Canadá obtuvo 534 puntos, y Estados Unidos, 504. En estas condiciones, la propuesta de homogeneizar las condiciones y exigencias del sistema educativo mexicano con los sistemas de sus respectivos socios parece, si no un objetivo irrealizable, al menos sí muy difícil de alcanzar en el corto e incluso mediano plazos.

El informe del PISA presenta datos sobre una escala que revela el nivel de dominio de los textos examinados: 1) localización de información específica; 2) realización de inferencias simples; 3) entendimiento de la relación entre componentes; 4) identificación de información explícita, y 5) dominio de la lectura y valoración crítica. Al respecto, los resultados de México no sólo son en extremo bajos en general sino que, además, muestran que ni siquiera un grupo reducido de alumnos alcanza los mayores niveles. Por ejemplo, mientras los

primeros cinco países lograron posicionarse entre 15 y 20 por ciento de sus alumnos en el nivel más alto, sólo 0,9% de los estudiantes mexicanos alcanzaron ese mismo nivel.¹ En el otro extremo, la proporción de estudiantes que ocuparon el nivel más bajo de aciertos alcanza 28% en México y 33% en Brasil; mientras que en Corea o Finlandia sólo 5% de sus estudiantes se ubican en el nivel más bajo y, en países como Canadá y Estados Unidos, 7 y 12%, respectivamente.

La distancia que separa a México de sus socios comerciales desde el punto de vista del rendimiento escolar se pone de manifiesto al advertir la escasa proporción de alumnos que obtuvieron un resultado adecuado —es decir, que se ubicaron en los niveles 4 y 5—, y que escasamente asciende a siete por ciento, mientras que el promedio en los países de la OCDE supera 30% (OCDE, 2001).

Independientemente de las mayores o menores críticas al método empleado por el PISA para la evaluación del rendimiento escolar, este tipo de indicadores proporcionan datos que pueden servir de base para la reflexión sobre el logro de los objetivos del sistema educativo mexicano.

2.2. Las evaluaciones del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE)

El LLECE se instrumenta a partir del reconocimiento de la necesidad de identificar los estándares de aprendizaje escolar y la apreciación del grado y nivel de logro de dichos estándares en los países de América Latina. Entre sus objetivos destacan: 1) identificar estándares de aprendizaje escolar para la región y la apreciación del grado y nivel de su logro; 2) fomentar el cambio educativo que permita alcanzar los estándares, y 3) formar recursos humanos que permitan lograr el cambio (Casassus, Arancibia y Froemel, 1997).²

¹ La media de los países miembros de la OCDE es de 9,5%, pero, por ejemplo, Nueva Zelanda logró posicionarse en el mejor nivel a 18,7% de sus estudiantes, Canadá a 16,8% y Estados Unidos a 12,2% (OCDE, 2001).

² A la fecha, el LLECE ha llevado a cabo dos evaluaciones; de ellas, el primer informe se presentó en noviembre de 1998, y el segundo en octubre del 2002. Ambos informes están disponibles, con texto íntegro, en archivos tipo pdf en la página de internet: <<http://www.llece.unesco.e/>>.

En el marco de dicho proyecto, entre los meses de junio y noviembre de 1997 el LLECE aplicó pruebas de lenguaje y matemáticas a alumnos de tercer y cuarto grados de enseñanza básica en 13 países de América Latina.³ La muestra de alumnos fue estructurada con base en dos tipos de estratos: *a*) base demográfica: megaciudad, urbano y rural, y *b*) por modalidad de atención: administración privada o pública.⁴ Las preguntas que orientaron el estudio fueron: ¿Qué aprenden los alumnos? ¿Cuál es el nivel al que ocurren esos aprendizajes? ¿Qué competencias han desarrollado los alumnos con base en esos aprendizajes? ¿Cuándo han ocurrido los aprendizajes? ¿Bajo qué condiciones se han producido los aprendizajes?

El estudio se centró en tres tópicos de lenguaje: comprensión lectora, práctica metalingüística y producción de textos. El área de matemáticas incluyó cuatro tópicos: numeración, operatoria con números naturales, fracciones comunes, geometría y medición. Asimismo, incorpora cuatro habilidades aritméticas de nivel superior: interpretación de gráficos, reconocimiento de patrones, manejo de probabilidades y establecimiento de relaciones entre datos.

Los resultados permiten identificar las diferencias entre los países de la región respecto al rendimiento en los aprendizajes alcanzados y también respecto a la distribución de los mismos; informan de la manera como los sistemas educativos logran sus objetivos en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como de la desigualdad en el aprendizaje de estos contenidos educativos según criterios demográficos y por modalidad pública o privada. El hallazgo más importante es la brecha que existe en el logro de los aprendizajes entre Cuba y el resto de los países de América Latina analizados.

³ Los países donde se aplicó la prueba fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

⁴ Para el estrato demográfico se consideró: *a*) megaciudad: escuelas ubicadas en poblaciones de un millón de habitantes o más; *b*) urbano: escuelas ubicadas en poblaciones de menos de un millón de habitantes y más de dos mil quinientos; y *c*) rural: escuelas ubicadas en poblaciones de dos mil quinientos habitantes o menos. Para la modalidad de atención se consideró: *a*) pública: escuelas de gestión pública de cualquiera de sus niveles, federal, estatal o municipal, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano), y *b*) privada: escuelas de gestión privada, sin importar el origen de sus recursos (sólo para los estratos principales de megaciudad y urbano). Para el caso de México, el ejercicio de lenguaje consideró una muestra de 5,053 alumnos, y 5,098 en matemáticas (LLECE, 1998).

Según el diseño de las pruebas, la media teórica de la muestra total correspondería a 250 aciertos; es decir, a 50% de las respuestas correctas.⁵ En las pruebas aplicadas en 1997 (cuyos resultados se publicaron en LLECE, 1998) para el caso del examen de lenguaje, los estudiantes cubanos obtuvieron el primer lugar con un promedio de 342 puntos; el último fue para Honduras con 230, mientras México se ubicó en sexto lugar. Por lo que toca a la prueba de matemáticas, de nueva cuenta el primer lugar fue para Cuba con 357 puntos, el último para Honduras con 230, y México quedó en cuarto lugar con un promedio de 255 puntos. Y si bien a primera vista pareciera que haber obtenido el sexto lugar en lenguaje y el cuarto en matemáticas es, de cierta manera, halagador, es preciso tener en cuenta que en la evaluación sólo participaron 13 países.

El LLECE buscó tener una apreciación más desagregada sobre el cumplimiento de los logros al interior de cada país, por lo que catalogó cinco niveles de logro: Significativamente Alto (SA), Alto (A), Medio (M), Bajo (B) y Significativamente Bajo (SB), tanto para el caso de lenguaje como para matemáticas. Estos indicadores permiten identificar el tipo de aprendizajes que conviene reforzar y aquellos en los que se presentan problemas serios.

Cuando se observan los resultados según tópico no es posible encontrar patrones comunes de logros o deficiencias. La heterogeneidad de los resultados es lo primero que resalta. En la mayoría de los países, los alumnos presentan resultados desfavorables al identificar tipos de texto y distinguir el emisor del destinatario. Contrariamente, en la mayor parte de los países los alumnos obtienen resultados favorables al "reconocer la información específica del texto". En matemáticas, la mayor homogeneidad se observa en el tópico operatoria con números naturales, pero, a pesar de ello, ningún país obtiene calificaciones extremas, sean éstas positivas o negativas (véanse los cuadros 2 y 3).

⁵ En términos metodológicos se consideró —conforme a las tendencias internacionales más recientes— que las medianas de países con muestras correctas constituyen una apreciación más válida del rendimiento que los promedios. En consecuencia, los resultados están expresados en medianas por países y no por promedio, aunque se muestran comparados con el promedio regional. Asimismo, los resultados en general se presentan con base en puntajes estandarizados, con una media aritmética de 250 puntos y una desviación estándar de 50.

Cuadro 2
Primer Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la
Calidad Educativa: resultados sobre evaluación de lenguaje
en cuarto grado

	<i>Identificar tipo de textos</i>	<i>Distinguir emisor y destinatario</i>	<i>Identificar el mensaje</i>	<i>Reconocer la información específica</i>	<i>Identificar el vocabulario relacionado</i>
Argentina	SA	B	B	M	B
Bolivia	B	B	A	A	B
Brasil	SB	A	SA	A	A
Chile	B	B	M	A	M
Colombia	B	SB	A	A	M
Cuba	M	B	A	M	B
Honduras	B	B	B	A	A
México	A	SB	M	A	B
Paraguay	SA	B	A	B	M
R. Dominicana	B	B	B	A	A
Venezuela	A	A	B	B	A
Región	A	SA	B	B	A

FUENTE: Elaboración propia a partir de LLECE, 1998.

Cuadro 3
Primer Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la
Calidad Educativa: resultados sobre evaluación de
matemáticas en cuarto grado

	<i>Numeración</i>	<i>Operatoria con números naturales</i>	<i>Fraciones comunes</i>	<i>Geometría</i>	<i>Habilidades</i>
Argentina	A	A	SB	M	SB
Bolivia	B	M	SA	A	B
Brasil	SB	A	SB	A	A
Chile	A	B	B	SA	A
Colombia	SB	M	M	SA	M
Cuba	A	B	SB	SB	SA
Honduras	A	B	SA	B	M
México	B	A	SA	M	B
Paraguay	A	A	B	SB	B
R. Dominicana	M	B	A	M	A
Venezuela	B	B	SA	SB	SA
Región	M	M	M	A	A

FUENTE: Elaboración propia a partir de LLECE, 1998.

Las diferencias entre algunos países son abismales. Por ejemplo, los resultados obtenidos por los estudiantes mejor ubicados de República Dominicana en los ejercicios de lenguaje alcanzan 85 puntos, mientras los alumnos peor situados de Cuba alcanzan 78 puntos. En otras palabras, los mejores alumnos de República Dominicana serían de los peores si hubiesen sido evaluados en el contexto educativo cubano. En general, el estudio muestra que los logros obtenidos por las escuelas rurales son inferiores que aquellos que obtienen los niños de las ciudades. Asimismo, las escuelas públicas presentan rendimientos más bajos que las privadas.

¿Cuál es la distancia entre los resultados más bajos y más altos en México? En general, las escuelas y los alumnos situados en las megaciudades mantienen los rendimientos más altos, seguidos por los estudiantes de escuelas urbanas y, en último lugar, como podría esperarse, las escuelas y los estudiantes de áreas rurales. Las distancias que separan a unos y otros estudiantes no son despreciables: la mediana de los alumnos de megaciudades es de 108, en las escuelas urbanas es de 103 y de 96 en las escuelas rurales. En México, el lugar de residencia continúa determinando las oportunidades educativas y explica muchas de las exclusiones sociales.

Continuamente se discute si los logros obtenidos por las escuelas privadas son mejores o peores que los de las escuelas públicas; al respecto es posible encontrar las más diversas posturas y, casi siempre, sin un argumento claro. Por ello, antes de situarse en uno u otro punto de la disputa, convendría establecer ciertos parámetros de análisis y preguntar: ¿Acaso hay algo que pueda definirse como educación pública que difiera de la educación privada? ¿De qué escuelas estamos hablando, cuando la heterogeneidad es una de las características centrales del sistema educativo mexicano?

Es difícil comparar las escuelas unitarias ubicadas en zonas de extrema pobreza, atendidas por jóvenes que recién egresaron de secundaria (modalidad bajo la cual son atendidos miles de niños mexicanos a través del Conafe y que han mostrado muy buenos resultados), contra las escuelas urbanas dependientes de la SEP (Secretaría de Educación Pública) donde los planteles cuentan con un aparato administrativo y directivo de más de una decena de personas para atender a una población escolar de miles de estudiantes. Ésta es la prime-

ra distinción: la educación privada no atiende a sectores vulnerables, ni en extrema pobreza; tampoco ofrece servicio en lugares alejados de las grandes ciudades. La educación privada es un fenómeno urbano dirigido específicamente a los sectores medios y altos. Por ello, si la comparación puede ser posible tiene que estar acotada a los espacios urbanos, aunque no hay que olvidar que la escuela pública urbana ofrece educación a parte significativa de los niños y jóvenes mexicanos en condiciones de marginación.

La investigación realizada por el LIECE comparó los resultados de los alumnos en las escuelas privadas y públicas sólo para las megaciudades y las ciudades urbanas, clasificadas como aquellas en las que residían más de un millón de habitantes y entre 2,500 y un millón, respectivamente. En los países donde se analizó a la educación privada, se mostraron resultados superiores a los de la escuela pública, y México no es la excepción: en el área de lenguaje en tercer grado, las escuelas públicas obtuvieron 102 puntos, mientras las privadas obtuvieron 122; en cuarto grado se repite la misma situación, aunque con una distancia ligeramente menor: 103 de las escuelas públicas contra 117 de las privadas. En el área de matemáticas la brecha es ligeramente menor, pero se mantiene un puntaje mayor de las escuelas privadas: 101 de las públicas contra 114 de las privadas en tercer grado, mientras en cuarto obtienen 102 y 113, respectivamente.

La brecha es significativa; por ejemplo, los estudiantes con mejores resultados en el área de lenguaje de tercer grado obtuvieron 150 puntos, mientras los alumnos con más bajas calificaciones del medio rural obtuvieron 75 puntos. Es decir, los estudiantes más desfavorecidos del medio rural sólo logran obtener un rendimiento de la mitad del que obtienen los mejores alumnos de instituciones urbanas privadas. Si traducimos esta desigualdad en el logro de aprendizajes significativos y relevantes, sólo nos queda afirmar que en México la equidad es aún una asignatura pendiente.

Es posible afirmar que —con la notable excepción de Cuba— los países de la región muestran muy bajos resultados en materia de rendimiento educativo, y se pone de manifiesto la necesidad impostergable de realizar una política que permita revertir esta situación. En América Latina, las diferencias sociales tienden a aumentar,

al mismo tiempo que la equidad se transforma en un objetivo constante de las políticas sociales. Este estudio permite concluir que en América Latina, contrariamente a lo que postula la información especializada, la escuela sí hace una diferencia y puede compensar los efectos de esta falta de justicia social (LLECE, 1998).

Asimismo, los resultados encontrados en los ejercicios de lenguaje se convierten en una poderosa llamada de atención ya que:

[...] éste compromete todos los demás aprendizajes y las posibilidades futuras de los alumnos en el sistema educativo. De mantenerse las cosas como están, los países de la región se encontrarán insuficientemente preparados para superar los desafíos que presenta la sociedad de la información y del conocimiento en un contexto de globalización (LLECE, 1998:9).

La evaluación desarrollada por el LLECE consideró, adicionalmente, el peso de algunos factores asociados al rendimiento escolar, como por ejemplo: estatus sociocultural, antecedentes escolares, infraestructura escolar, formación del maestro, condiciones de trabajo docente, percepción de los maestros sobre las causas del éxito o fracaso escolar, contexto familiar y estrategias en el aula. No obstante, de todas las variables consideradas, la que aparece con mayor peso explicativo es la que refleja la imagen de los estudiantes sobre el clima escolar. Por ello el informe concluye que el factor "aula" es el de mayor importancia para el aprendizaje de los niños, y el Observatorio Ciudadano de la Educación, agrega al respecto que:

La combinación de los factores estudiados explica más de tres cuartas partes de las variaciones observadas entre los resultados de las pruebas, lo que confirma que el éxito escolar no proviene ni exclusiva ni principalmente de atributos innatos o hereditarios, sino que está asociado con elementos que pueden ser modulados a través de políticas, estrategias y acciones que refuercen a las escuelas, a los profesores, a la gestión escolar y a las instancias de participación social (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2001a:3).

El estudio del LLECE permite confirmar lo que diversas investigaciones han señalado previamente: que los factores externos a la escuela

influyen en lo que acontece en ella, pues el conjunto de factores internos asociados a las escuelas explica más de dos tercios de las variaciones en el resultado entre las escuelas. Esto permite sostener que, si bien factores externos a la escuela afectan los rendimientos —pobreza estructural—, la acción pedagógica efectiva conduce a procesos de aprendizaje exitosos y puede revertir condiciones estructurales negativas. Los resultados obtenidos por el estudio respecto a las diferencias en los estratos demográficos y administrativos permiten advertir que: “principalmente obedecen a factores asociados a las familias y a los procesos escolares, y no a los estratos *per se*” (LLECE, 1998:10).

Este resultado significa que aquellos niños cuyos padres tienen niveles educativos similares y asisten a escuelas con procesos similares, tienen también resultados semejantes. La diferencia no radica en las características rurales o urbanas de las escuelas en sí, ni en su condición de pública o privada, sino en la correspondencia de estas características con otros factores, algunos de ellos factibles de modificar mediante políticas específicas. Por ello, las políticas dirigidas a mejorar el rendimiento de la educación tienen el reto de priorizar la identificación de lo que sucede con los procesos educativos, así como también jerarquizar las características que diferencian a las escuelas al interior de cada estrato, más que dirigir el análisis a los procesos de corte estructural donde se priorizan las características de los estratos en sí.

En síntesis, los alumnos aprenden a leer, pero tienen serias dificultades para comprender lo que leen y, aún más, para interpretar los textos con los que trabajan. Aprenden números, relaciones numéricas, signos y estructuras, pero cuando tienen que aplicar los conocimientos aprendidos no son capaces de resolver problemas simples ni de utilizar conocimientos básicos en las situaciones de la vida cotidiana. A partir de los ejercicios internacionales, los resultados no son los esperados a diez años de haberse instrumentado la reforma educativa que tenía como principal objetivo incidir en la calidad y eficiencia del servicio.

3. La evaluación educativa en el Estado de México

Los resultados derivados de las evaluaciones internacionales en torno a la calidad educativa presentan un panorama preocupante que, si bien ha tratado de ser matizado por diversas autoridades, no deja de llamar la atención acerca de lo lejos que aún está la posibilidad de concretar los objetivos centrales de lograr mayor calidad y eficiencia en el sistema.

Y si bien estos resultados nos permiten tener un acercamiento a la evaluación estandarizada de la calidad educativa, sólo nos permiten conocer la situación general del país, pero ¿cuál es la situación de la evaluación de la calidad educativa a escala estatal o bien municipal? Para delinear algunas conjeturas al respecto, a continuación se presentan dos exploraciones para el caso particular del Estado de México: *a*) un análisis de la calidad educativa a partir de los resultados derivados del programa de Carrera Magisterial, y *b*) la percepción de los padres de familia acerca de la calidad de la educación que reciben sus hijos; resultados derivados de una encuesta aplicada a una muestra de 1,500 padres de familia en el Estado de México.

3.1. Los resultados educativos del Programa de Carrera Magisterial

A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, donde los sindicatos de profesores se han rehusado a la posibilidad de someter a sus agremiados a una evaluación, el programa de Carrera Magisterial (CM) fue formulado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en su congreso extraordinario de febrero de 1990, y la propuesta formó parte del ANMEB. El programa fue puesto en marcha en 1993 —con efectos retroactivos a 1992— con el objetivo de profesionalizar el trabajo docente del magisterio, evaluar su calidad, estimular su labor y mejorar sus percepciones salariales. A partir de su creación se consideró que la sociedad podría conocer el desempeño y eficiencia del magisterio, factor central en la calidad de un sistema educativo, aunque la difusión de los resultados no se ha concretado del todo.

Una de las partes integrantes de dicho programa consiste en la aplicación de un examen que evalúa el desempeño del alumno, y se

espera que dicha evaluación se convierta en un indicador de la calidad con que el maestro desempeña su trabajo.⁶ En concreto, se trata de un instrumento elaborado por la SEP que se basa en los planes y programas de estudio y en los libros de texto correspondientes. Desde 1995 se han aplicado más de seis millones de ejercicios de este tipo, de forma que, a partir de este indicador, es posible conocer la manera como ha evolucionado el sistema educativo mexicano. De hecho, la SEP plantea que los exámenes: "Permiten conocer la posición y los avances o retrocesos en el tiempo, de una escuela o de una entidad en relación con el conjunto nacional" (SEP, 2002a).

Más de 60 por ciento de los profesores de base se benefician de una u otra forma de este programa; aunado a ello, los beneficios económicos son significativos para los docentes en ejercicio. El programa cuenta con cinco niveles y los maestros pueden obtener de forma adicional —y dependiendo de su calificación en diversos factores— desde prácticamente 28 a 224% del salario base que perciben.

La incorporación o promoción de un profesor en el programa de CM corresponde a una comisión paritaria SEP-SNTE que funciona en los ámbitos estatal y nacional, situación que le imprime un sesgo político a la evaluación y, por lo tanto, a los resultados que se obtienen. Diferentes investigaciones que analizan la influencia de este programa en la vida cotidiana de las escuelas, plantean hipótesis relacionadas con la alteración o ruptura del ambiente académico y de relaciones de trabajo en ellas, sobre todo porque los profesores perciben una falta de transparencia en el manejo de los recursos y los estímulos derivados del proceso (véase, por ejemplo, Santizo, 1996). Aunado a ello (tal como señala Ornelas, 2001), el programa de CM no ha mostrado que su aplicación contribuya a elevar la calidad de la educación básica, que fue el principal propósito gubernamental para su implantación; y si bien sus resultados son útiles para otorgar o no un estímulo económico adicional al maestro, no sirven para planear, retroalimentar a los mismos maestros o informar al público de los avances o de la calidad de cada escuela.

⁶ El sistema de evaluación toma en cuenta seis factores que alcanzan en total 100 puntos, pero tienen un peso diferencial: a) antigüedad (10), b) grado académico (16), c) preparación profesional (28), d) actualización y superación profesional (17), e) desempeño profesional (10), y f) aprovechamiento escolar (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999).

Asimismo, es necesario precisar que los exámenes de CM no son representativos de las diversas modalidades educativas que se imparten en México (educación indígena bicultural, Conafe, multigrado e incompletas), pues los resultados sólo permiten comparar los niveles educativos de las escuelas completas, por lo que entidades como Chiapas, Hidalgo, Veracruz y Oaxaca —donde una parte significativa de sus escuelas son dirigidas a población indígena o son escuelas de menos de seis maestros: multigrado, unitarias o incompletas— posiblemente habrían obtenido resultados más bajos de haber sido incorporadas en la evaluación.

En este trabajo sólo se analizan los resultados obtenidos en los niveles primaria y secundaria, que en el ciclo 1997-1998 incorporaban una población escolar de 14.3 millones en todo el país, de los cuales 10.9 millones fueron evaluados. Es decir, 75.9% de los estudiantes participó en los ejercicios, lo que permite pensar que los resultados de los exámenes son representativos de las escuelas completas. Al estandarizar los datos para su comparación, la SEP estableció una media de 100 y una desviación estándar de 10, situación que no permite advertir grandes distancias entre las entidades, pero sí determinar la posición de cada una de ellas a través del tiempo. La SEP afirma que los resultados que presenta: “[...] sí permiten conocer los avances o retrocesos de la entidad con relación a todo el país, ya que las variaciones en la posición de una entidad en cada año dependen del resultado de las demás entidades” (SEP, 2002a).

3.1.1. *Primaria*

En primaria, el Estado de México ocupa un lugar intermedio en cuanto a aprovechamiento. Baja California (7), Chihuahua (10), Distrito Federal (3), Durango (9), Jalisco (8), Nuevo León (1), Sonora (6), Tamaulipas (2) y Veracruz (4) están en mejor posición relativa en las evaluaciones del 2001. Nunca se ha ubicado dentro de las 10 entidades con resultados más desfavorables, pero tampoco ha podido posicionarse entre los 10 primeros lugares, aunque está más cerca del grupo más favorable que de las entidades más desfavorables (véase Cuadro 4).

Cuadro 4
Evolución del aprovechamiento escolar según Carrera Magisterial
y posición relativa del Estado de México en el ámbito nacional

<i>Estado de México</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Primaria						
Índice de aciertos ⁷	99.5	99.0	99.2	99.5	100.0	100.4
Posición relativa	12	16	17	13	11	11
Secundaria						
Índice de aciertos	97.6	99.0	98.8	98.8	99.6	100.0
Posición relativa	30	20	22	21	15	8

FUENTE: Elaboración propia a partir de IIEG, 2002b.

Las desigualdades que se aprecian al interior de la entidad desdibujan la imagen que inicialmente deja el promedio; en este sentido, al comparar la proporción de escuelas con bajos niveles de aciertos (“más bajo” y “bajo”) con las escuelas que registran un alto nivel de aciertos (“alto” y “más alto”), se advierte que entre 1996 y el año 2001, 29% de las escuelas de la entidad presentó resultados “bajos” y “más bajos”. Es en ciclo 2000-2001 donde se advierte una mejoría, ya que 23% de las escuelas de la entidad presenta resultados bajos. Lo que indica que la proporción ha disminuido significativamente y repercute en el nivel de calidad de la educación de la entidad (véase Cuadro 5).

Cuadro 5
Distribución del aprovechamiento escolar en el Estado de México

		<i>Más bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Más alto</i>	<i>Escuelas</i>
Primaria	2000-2001*	6	17	46	22	10	4,221
	1996-2000**	9	20	46	22	10	4,514
Secundaria	2000-2001	6	15	49	24	6	1,284
	1996-2000	10	21	47	19	4	1,492
Nacional		10	20	40	20	10	

* Porcentaje de escuelas, ciclo 2000-2001.

** Porcentaje de escuelas, ciclos 1996-1996 al 1999-2000.

FUENTE: Elaboración propia a partir de IIEG, 2002b.

⁷ Por extraño que parezca, el índice de aciertos no es el número de aciertos, es el producto de una estandarización de los datos a fin de permitir la comparación. La distancia en el índice es muy pequeña: Colima, que es la entidad que se ubicó en el último lugar en 2001, presentó un índice de aciertos de 97.6; mientras Nuevo León, que ocupó el primer lugar, obtuvo en el mismo año 103.8.

Si atendemos al Cuadro 5 veremos que el Estado de México mantiene una proporción menor de escuelas en el nivel “muy bajo” y “bajo” que el promedio nacional: 26 contra 30% en 2001, mientras que en el periodo 1996-2000 la entidad tuvo 29 de cada cien escuelas en esa situación. La proporción de escuelas en estas condiciones es ligeramente más baja que la nacional; la diferencia entre los cinco años de referencia es solamente de un punto porcentual, por lo que prácticamente se puede decir que no hay diferencia en el periodo más reciente.

En la situación más favorable, para el ciclo 2000-2001 los niveles “alto” y “muy alto” en el Estado de México presentaron una proporción ligeramente mayor que la media nacional, al concentrar 32%, mientras en los últimos cinco periodos en conjunto, la proporción fue de 25 de cada cien. Se identifica una mejoría sustantiva en el último ciclo respecto a los cinco años anteriores. Por un lado —aunque poco— es un hecho que la proporción de primarias con un nivel de aciertos “bajo” y “muy bajo” disminuyó, por lo que la proporción de escuelas con un nivel de aciertos “alto” y “muy alto” se elevó.

3.1.2. *Secundaria*

En la secundaria destaca la entidad mexiquense porque en la primera evaluación estuvo entre los tres últimos lugares (30), aunque recientemente ha podido mejorar su posición relativa de manera destacada. Así, en la segunda, tercera y cuarta evaluaciones (1997, 1998 y 1999) empieza a ocupar un lugar dentro del grupo de las 12 entidades que presentaron los resultados más desfavorables: ocupa los lugares 20, 22 y 21, una mejoría relativa apreciable.

Posteriormente, en las evaluaciones del 2000 y 2001 el aprovechamiento escolar de los alumnos de secundaria en la entidad logró trasladarla al grupo de entidades con resultados medios —lugares 10 al 20— al ocupar el lugar número 15. Es decir, en cinco años logró mejorar 15 posiciones relativas, al pasar del lugar 30 al 15, lo cual se constata al verificar que en la última evaluación logró situarse dentro del grupo de las 10 entidades con mejores resultados, al ocupar la octava posición en el ámbito nacional. Esta mejoría es de llamar la atención, y lleva a preguntar en qué medida obedece a un mejora-

Si atendemos al Cuadro 5 veremos que el Estado de México mantiene una proporción menor de escuelas en el nivel “muy bajo” y “bajo” que el promedio nacional: 26 contra 30% en 2001, mientras que en el periodo 1996-2000 la entidad tuvo 29 de cada cien escuelas en esa situación. La proporción de escuelas en estas condiciones es ligeramente más baja que la nacional; la diferencia entre los cinco años de referencia es solamente de un punto porcentual, por lo que prácticamente se puede decir que no hay diferencia en el periodo más reciente.

En la situación más favorable, para el ciclo 2000-2001 los niveles “alto” y “muy alto” en el Estado de México presentaron una proporción ligeramente mayor que la media nacional, al concentrar 32%, mientras en los últimos cinco periodos en conjunto, la proporción fue de 25 de cada cien. Se identifica una mejoría sustantiva en el último ciclo respecto a los cinco años anteriores. Por un lado —aunque poco— es un hecho que la proporción de primarias con un nivel de aciertos “bajo” y “muy bajo” disminuyó, por lo que la proporción de escuelas con un nivel de aciertos “alto” y “muy alto” se elevó.

3.1.2. *Secundaria*

En la secundaria destaca la entidad mexiquense porque en la primera evaluación estuvo entre los tres últimos lugares (30), aunque recientemente ha podido mejorar su posición relativa de manera destacada. Así, en la segunda, tercera y cuarta evaluaciones (1997, 1998 y 1999) empieza a ocupar un lugar dentro del grupo de las 12 entidades que presentaron los resultados más desfavorables: ocupa los lugares 20, 22 y 21, una mejoría relativa apreciable.

Posteriormente, en las evaluaciones del 2000 y 2001 el aprovechamiento escolar de los alumnos de secundaria en la entidad logró trasladarla al grupo de entidades con resultados medios —lugares 10 al 20— al ocupar el lugar número 15. Es decir, en cinco años logró mejorar 15 posiciones relativas, al pasar del lugar 30 al 15, lo cual se constata al verificar que en la última evaluación logró situarse dentro del grupo de las 10 entidades con mejores resultados, al ocupar la octava posición en el ámbito nacional. Esta mejoría es de llamar la atención, y lleva a preguntar en qué medida obedece a un mejora-

miento absoluto del sistema educativo en el Estado de México, o bien, a los resultados más desfavorables de las otras entidades.

En la evaluación del 2001, las entidades que tuvieron un índice de aciertos más elevado que el Estado de México fueron: Aguascalientes (6), Distrito Federal (2), Durango (3), Hidalgo (7), Jalisco (5) y Nuevo León (1). Respecto a la distribución de las escuelas en función de los niveles de aprovechamiento —“muy bajo”, “bajo”, “medio”, “alto” y “muy alto”—, en el periodo 1996-2000 el Estado de México ubicó a 31% de sus escuelas en el nivel “bajo” y “muy bajo”, mientras que en el ciclo 2001 la proporción fue de 21%. Contrariamente, la proporción de escuelas en los niveles “alto” y “muy alto” fue de 23%, en promedio, de 1996 a 2000, y en 2001 ascendió a 30% (véase Cuadro 5). Con base en lo anterior vemos un comportamiento claro de mejoría. Por un lado, disminuye su proporción de secundarias con “bajo” y “muy bajo” nivel de aciertos, lo que es un síntoma inequívoco de mejoría.

3.1.3. Aprovechamiento en el ámbito municipal

Un indicador determinante de la calidad y desigualdad educativas es la forma como se distribuyen los resultados de aprovechamiento a escala municipal, tanto en primaria como en secundaria.

El aprovechamiento educativo en el Estado de México mantiene un proceso de polarización. Gran parte de los municipios rurales e indígenas —territorio que se caracteriza por las condiciones de marginación y extrema vulnerabilidad de la población— concentra la mayor parte de las escuelas con resultados “bajos” y “muy bajos”. El aprovechamiento escolar en 50% de las escuelas de 45 municipios es de un nivel “bajo” y “muy bajo”, y 16 municipios tienen 75% y más de sus resultados de aprovechamiento en estos niveles.

Lo relevante —sobre todo desde la perspectiva de las políticas— es que los últimos lugares casi siempre se sitúan en las mismas zonas: San Felipe del Progreso y Villa Victoria, municipios caracterizados por su pobreza extrema y vulnerabilidad, y tradicionalmente sitios privilegiados de programas asistenciales y de política social. No es gratuito que la reciente creación del municipio San José del Rincón

buscara delimitar esta zona desde una perspectiva político-administrativa.

En secundaria son 43 los municipios en los que la mitad o más de sus escuelas presentan los resultados de aprovechamiento escolar más desfavorables (“muy bajo” y “bajo”); de ellos sobresalen nueve municipios donde la totalidad de las escuelas se encuentra en estos niveles. Es decir, ninguna de las 65 escuelas analizadas pudo obtener un lugar, ya no digamos “alto” o “muy alto”, sino ni siquiera un aprovechamiento “medio”, todo lo cual lleva a preguntar: ¿dónde quedaron las políticas compensatorias?

3.1.4. Preparación y formación docente

Como parte del programa de CM, la SEP proporcionó un informe que contiene los resultados de las evaluaciones realizadas a los docentes en el año 2002 (décima primera etapa) en el factor “preparación profesional”. En el análisis de estos resultados es importante tomar en cuenta que:

- El número de maestros evaluados en el marco del programa de CM no constituye el total de los maestros de la entidad, pues sólo participan los que así desean hacerlo.
- Las evaluaciones en las tres vertientes se realizaron mediante diferentes tipos de examen: para educación inicial, preescolar, especial, primaria, secundaria, educación física, educación artística y telesecundaria.
- Los resultados donde los alumnos contestaron menos de 50% de preguntas del total del examen, no fueron tomados en cuenta por considerarlos poco representativos del saber del docente.
- Los resultados de educación artística agrupan a todos los docentes que imparten dicha disciplina, independientemente del nivel educativo donde lo hacen.

El informe considera las 31 entidades del país, el Distrito Federal y la parte ahora federalizada de los estados de México y Chiapas, por lo que la posición que ocupa la entidad en cada tipo de examen puede ser de 1 a 34, dependiendo del promedio respecto al Índice de Acier-

tos (IA); excepto en preescolar indígena, educación inicial y telesecundaria, que puede ser de hasta 24, 32 y 33, respectivamente, debido a la existencia o no de estas modalidades en determinados espacios.

Los resultados se presentan desagregados por el tipo de labor que los maestros desempeñan en el sistema educativo —docente frente a grupo, directivo o personal de apoyo técnico pedagógico. Para el caso del Estado de México, los resultados se desglosan por ámbito federalizado y estatal, lo cual es una muestra más de que los procesos de descentralización únicamente operan de manera formal en la entidad.

Por lo que corresponde a la preparación profesional del magisterio, el subsistema estatal presenta variaciones dentro de su estructura, pues mientras los docentes frente a grupo se ubican en el rango de entidades con un nivel medio de preparación al ocupar el lugar 15, los directivos logran colocarse en el grupo de entidades con alta calificación —aunque más cerca del grupo medio— al colocarse en el noveno lugar. Mientras que, de forma contrastante, el personal de apoyo técnico pedagógico se ubica en los últimos lugares en el ámbito nacional (véase Cuadro 6).

Cuadro 6

Preparación profesional en el Estado de México.
Índice de aciertos en CM y posición relativa en el ámbito nacional

Nivel o modalidad	Estatal (SECyBS)			Federal (SEJEM)		
	Posición relativa	Media	Docentes evaluados	Posición relativa	Media	Docentes evaluados
Docentes frente a grupo	15	100.7	24,071	22	99.9	19,274
Directivos	9	101.2	2,803	17	100.3	2,797
Personal de apoyo técnico pedagógico	24	99.2	1,111	30	98.3	2,176
Global	15	100.7	27,985	22	99.8	24,427

FUENTE: Elaboración propia a partir de IZ, 2002b.

Por su parte, la preparación profesional del magisterio federalizado en el Estado de México muestra resultados más desfavorables que la de sus homólogos estatales. Los docentes frente a grupo se ubican en el lugar 22 en el ámbito nacional, lo que significa que tienen siete lugares en desventaja respecto a los estatales. Los directivos, por su parte, se ubican en un mejor nivel que los docentes del mismo subsistema, al

Cuadro 7
Preparación profesional en el Estado de México
Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el
ámbito nacional

Año de evaluación	Estatal (SEGEYS)				Federal (SEIEM)			
	Global	Docentes frente a grupo	Directivos	Personal apoyo técnico pedagógico	Global	Docentes frente a grupo	Directivos	Personal apoyo técnico pedagógico
1996	5	5	14	27	12	12	10	20
1997	6	5	7	19	22	22	17	21
1998	7	7	12	22	20	20	17	28
1999	7	6	15	24	21	22	11	22
2000	14	10	21	28	9	6	13	19
2001	6	6	5	18	3	2	9	6
2002	15	15	9	24	22	22	17	30

FUENTE: Elaboración propia con base en IIEP, 2002b.

Cuadro 8
Preparación profesional en el Estado de México.
Evolución del índice de aciertos en CM y posición relativa en el
ámbito nacional, según modalidad

Año de evaluación	Índice de aciertos: Estatal									Posición relativa: Federal								
	Glo	Ini	Pre	Exp	Pri	Sec	E.F	E.A	Tel	Glo	Ini	Pre	Exp	Pri	Sec	E.F	E.A	Tel
1996	5		5	24	5	12	11	3	1	12	8	16	5	11	15	4	2	16
1997	6		3	3	7	19	12	4	1	22	22	11	13	23	14	8	10	12
1998	7		3	23	6	18	2	6	5	20	18	17	12	22	21	12	13	11
1999	7		5	20	6	19	13	4	10	21	21	11	1	24	14	5	5	5
2000	14		5	27	10	23	5	3	19	9	24	12	5	5	16	6	6	7
2001	6		4		3	19	3	1	19	3	17	12		2	10	4	6	8
2002	15		4	9	17	23	8	7	15	22	15	10	2	24	14	9	6	7
	9	0	4	15	8	19	8	4	10	16	18	13	5	16	15	7	7	9
	3		1	5	2	6	2	1	4	6	7	4	1	6	5	2	2	3

Notas: Glo. = Global; Ini. = Educación inicial; Pre. = Preescolar; Pri. = Primaria; Sec. = Secundaria; E.F. = Educación física; E.A. = Educación artística; Tel. = Telesecundaria.

FUENTE: Elaboración propia con base en IIEP, 2002b.

obtienen las mejores posiciones, en el magisterio federal lo hacen maestros sin incidencia directa en el rendimiento escolar en la educación básica; hablamos de disciplinas como: educación física, educación para adultos y educación inicial (véase Cuadro 8).

3.2. Encuesta sobre percepción de los padres de familia acerca de la calidad de la educación que reciben sus hijos

En las últimas dos décadas, recurrir a la idea del padre de familia como un actor determinante de la calidad y equidad educativas ha sido una constante de las recomendaciones de los organismos internacionales. Dicho discurso ha sido significativo en el Estado de México. En cierto sentido, la reforma educativa —mediante la descentralización del servicio— busca operar mediante una reducción de funciones del gobierno central, muchas de las cuales buscan ser trasladadas a la sociedad civil. Los padres de familia, de acuerdo con este nuevo discurso, serían corresponsables de la calidad y equidad educativas.

Una de las paradojas de la percepción ciudadana sobre la calidad educativa es que los padres de familia, con hijos en escuelas públicas, tienen una opinión negativa del sistema educativo en general, pero valoran la escuela en la que estudia su hijo como buena o muy buena.⁸ Esta situación lleva a reflexionar con mayor profundidad en la agenda de la investigación social sobre percepción y "realidad". Los procesos sociales no necesariamente tienen que presentar un panorama, digamos, apegado a una "realidad", sino que es condición suficiente que la ciudadanía "crea" en la situación expuesta. La distancia entre percepciones y resultados confirmados de los procesos educativos muestra una nueva veta de investigación y un posible efecto en los procesos de gestión.

Si la evaluación de la calidad educativa —en cualquiera de sus modalidades y formas— vinculara sus resultados a las percepciones de los actores involucrados, y si los resultados de las evaluaciones (nacionales, regionales o locales) incidieran en presupuesto, prestigio y relaciones vinculantes, entonces en el plano de la eficiencia de

⁸ Esta situación se mostró en una evaluación sobre las opiniones de la ciudadanía y la educación (Véase Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1998).

la gestión resultarían equiparables las percepciones y los resultados efectivos. Si percepciones y resultados efectivos fuesen equiparables, entonces —desde la perspectiva del gestor— sería posible consolidar los objetivos deseados (mayor presupuesto, prestigio, relaciones vinculantes) si se lograra garantizar la primera dimensión de la ecuación (percepciones). No obstante, es preciso tener en cuenta que obtener logros en la segunda dimensión de la ecuación (resultados efectivos según objetivos implícitos y explícitos) no garantiza resultados en la dimensión de las percepciones.

El ejercicio efectivo de la gestión (por ejemplo, mejorar los resultados educativos) no necesariamente implicaría un cambio en las percepciones, y si ellas no le son favorables puede haber inercias en contra de los intereses de la escuela: movilidad de padres de familia y/o alumnos, adscripción de estudiantes con menor capacidad de compromiso y capital sociocultural. Dicha situación sólo podría normalizarse en la medida en que las percepciones se formen a partir de indicadores estandarizados, reconocidos y adecuados; situación de la que se encuentran muy lejos América Latina, México y el Estado de México.

Ésta ha sido la condición bajo la cual se realiza el análisis de los datos que a continuación se presentan, todos ellos derivados de la aplicación de una encuesta a padres de familia que tuvo como intención conocer sus percepciones acerca de la calidad de la educación que reciben sus hijos.⁹

El análisis se centra en la comparación de un indicador que se construyó por entidad para evaluar las percepciones de los padres de familia; se trata del Índice de Satisfacción (en lo sucesivo IS), que, del cien al cero, refiere mayores o menores niveles de satisfacción. Por ejemplo, un índice de 100 indica total satisfacción, mientras uno de cero indica lo contrario: nula satisfacción. Dicho índice se compone de la siguiente manera: a la categoría de total acuerdo —por ejemplo

⁹ Dicha encuesta se aplicó a 12 mil padres de familia en diez entidades de la República que se analizan en el proyecto de investigación: *Descentralización y federalismo de la educación básica en México*, coordinado por Carlos Ornelas desde la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. En este análisis sólo se presenta información relativa a cinco de las entidades referidas en dicho estudio: Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Tabasco; y, posteriormente, se hace énfasis en los resultados arrojados para el caso específico del Estado de México.

“muy bueno”— se le otorga 100, a “bueno” se le asigna 75, a “regular”, 50; a “malo”, 25, y a “muy malo”, 0; los resultados se multiplican por sus respectivas observaciones y se dividen entre el número de encuestados. En este trabajo solamente se analizan los resultados obtenidos en algunas de las preguntas realizadas que, para este caso particular, se consideran relevantes por la relación que permiten advertir entre reformas y percepciones de los padres sobre la calidad educativa.

3.2.1. *El Estado de México y algunos estados de la República*

La opinión y la valoración de una diversidad de procesos son relativas, y su verdadera capacidad analítica y explicativa se encuentra en el factor comparativo. En este sentido, resulta de la mayor importancia comparar nuestra unidad de análisis, el Estado de México, con otras entidades de la República, tales como: Nuevo León, Jalisco, Tabasco y Chihuahua. Es decir, la inferencia o significado de un índice dado no se encuentra necesariamente en el número absoluto en sí, sino en la posición relativa que guarda la valoración, situación que permite hacer preguntas como: ¿Los resultados de la entidad mexiquense se encuentran por encima de la media? ¿Cuáles son las entidades que lo aventajan en algunos ámbitos y a cuáles supera? ¿Cuáles son los ámbitos en los que la percepción es más favorable? No puede dejarse de lado que el fin de todo proceso evaluativo es modificar las pautas de las políticas instrumentadas a fin de corregir el indicador deseado.

El Estado de México siempre ha sido considerado como una entidad compleja dada su ágil dinámica demográfica, en la que —a pesar de las fuertes presiones— se ha podido responder al reto de la oferta educativa y adecuar el sistema a las necesidades regionales. La entidad fue una de las primeras que asumió a la educación básica como un rubro digno de atención no sólo del gobierno federal sino también del gobierno estatal, aunque dicha preocupación nunca ha estado exenta de intereses políticos. En los momentos en que se firmaba el ANMEB, el control de la matrícula se dividía a la mitad entre la federación (lo que hoy se conoce como Servicios Educativos Integrados al Estado de México, SEIEM) y la contraparte estatal representada

el IS de las entidades analizadas se ubica entre “bueno” y “muy bueno” con 78.2 puntos; al respecto sobresalen Nuevo León y Jalisco con un IS mayor de 80 puntos, seguidos por Tabasco y Chihuahua con un IS de 78 y 77 puntos, respectivamente (véase Cuadro 9).

Cuadro 9
Índice de satisfacción de los padres de familia respecto a la educación que reciben sus hijos.
Análisis en cinco entidades de la República Mexicana

<i>¿Cuál es su opinión sobre la escuela de su hijo respecto a...?</i>	<i>Chihuahua</i>	<i>Jalisco</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Nuevo León</i>	<i>Tabasco</i>	<i>Promedio</i>
Preparación de los maestros	77.4	80.5	73.6	80.9	78.6	78.2
Motivación e interés que observa en su hijo	79.1	80.8	75.2	80.9	77.9	78.8
Aprendizaje y aprovechamiento de su hijo	77.5	80.9	74.4	80.9	78.5	78.4
Programas educativos	77.9	83.1	69.2	80.7	78.9	78.0
Director	73.6	80.0	69.2	77.8	75.2	75.2

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

El Estado de México, por su parte, destaca por tener el IS menor (73.6), con una distancia de 7.3 puntos respecto a la entidad mejor situada. De cualquier forma, incluso en el Estado de México puede considerarse positiva la percepción sobre la formación y capacitación de los maestros (véase Cuadro 9).

En el análisis de la percepción de los padres sobre el funcionamiento educativo, un factor central es la forma como valoran la motivación e interés de sus hijos respecto a los compromisos y actividades derivados de la escuela; en este sentido, los resultados nos permiten decir que: el IS promedio es también elevado: 78.8; y las posiciones de Nuevo León y Jalisco se mantienen en los niveles más elevados de satisfacción (80.9 y 80.8, respectivamente), seguidos muy de cerca por Chihuahua (79.1) y Tabasco (77.9). Por su parte, el Estado de México muestra una distancia apreciable respecto a las otras entidades (75.2), ubicándose nuevamente como la entidad con el IS más bajo. En general, en las cinco entidades analizadas la población está satisfecha de la “motivación e interés de sus hijos en la escuela”, aunque en el Estado de México esta satisfacción es, comparativamente, menor (véase Cuadro 9).

¿Cómo se compone el Índice de Satisfacción promedio de las entidades analizadas? Siguiendo en el rubro de “motivación e interés

del hijo en la escuela”, destaca que 35% de las personas entrevistadas en los cinco estados analizados perciben que esa motivación es “muy buena”. Una de cada tres personas tiene la mejor valoración posible sobre este tópico, y prácticamente la mitad (47.3%) considera que es “buena”; es decir, 82.5% perciben como “muy buena” y/o “buena” la motivación e interés de sus hijos en la escuela (véase Cuadro 10).

Cuadro 10
Distribución del 15 respecto a la motivación e interés del hijo en la escuela por entidad analizada

<i>Motivación e interés del hijo en la escuela</i>	<i>Índice de satisfacción</i>
Muy buena	35.25%
Buena	47.35%
Regular	15.11%
Mala	1.83%
Muy mala	0.46%
Totales	100.0%

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

Por su parte, 15 de cada 100 personas piensan que la motivación es “regular”, y 2.2% se sitúan en el extremo opuesto al percibir que es “mala” o “muy mala”. Cabe precisar que las apreciaciones que pueden ser consideradas como negativas —“muy mala”, “mala” y “regular”—, en este caso no necesariamente obedecen a la escuela y podrían responder a circunstancias particulares de los hijos (véase Cuadro 10).¹⁰

En la valoración de los padres respecto al sistema educativo, el aprendizaje y aprovechamiento alcanzado por sus hijos juega un papel determinante, y pesar de que esta encuesta sólo nos ofrece un acercamiento a la percepción de dicho aprovechamiento —no al aprovechamiento que podría obtenerse de pruebas o exámenes—, los resultados obtenidos son interesantes. En la encuesta se preguntó: ¿cuál es su opinión sobre la escuela de su hijo respecto al aprendizaje y aprovechamiento del mismo?

¹⁰ Esto concuerda con lo que se mencionó en una investigación sobre los factores asociados a los resultados obtenidos en tercero y cuarto de primaria, donde se encontró que los alumnos que percibían a la escuela como un lugar para aprender, divertirse y socializar, obtuvieron un puntaje muy superior a aquellos que no la percibían de la misma manera (LLECE, 1998).

El *is* es, en nuestra opinión, elevado. Nuevamente rebasa los 75 puntos —hubiera alcanzado 100 si todos los encuestados hubiesen respondido “muy bueno”—, manteniéndose las posiciones de las entidades estudiadas: Nuevo León y Jalisco con los puntajes más altos, seguidos por Chihuahua y Tabasco, y con el *is* más bajo el Estado de México. Una de cada tres personas encuestadas en los cinco estados analizados considera que el aprendizaje y aprovechamiento de sus hijos es “muy bueno”, mientras que 47.7% piensan que es “bueno”. Por su parte, 16.6% consideran que se presentan diversos problemas y por ello califican de “regular” dicho aprovechamiento. En el extremo opuesto, 1.7% de las personas plantean que sus hijos tienen problemas de gravedad, ya que consideran el aprovechamiento alcanzado por sus hijos como “malo” y/o “muy malo”. Dicho de otra manera, dos de cada diez personas perciben que el sistema educativo podría ser cuestionado, de una u otra forma, por los resultados obtenidos.

Asimismo, si suponemos que la apreciación sobre los programas educativos es un elemento definitivo en la valoración que se tiene del proceso educativo en general, sería relevante preguntar la opinión que los padres tienen al respecto. En este rubro, el *is* es también alto (78). Se preguntó: ¿cuál es su opinión sobre la escuela de su hijo respecto a los programas educativos?

Destaca nuevamente la entidad mexiquense con el índice de satisfacción más bajo (69.2), mientras que Jalisco obtuvo un *is* de 83.1 y la media de las cinco entidades ascendió a 78. Así, el Estado de México aparece en último lugar respecto a la percepción de los padres de familia sobre los programas educativos, lo que en sí es profundamente significativo y muestra el drástico deterioro de la percepción de la calidad y eficiencia del sistema educativo mexiquense.

La apreciación positiva desciende un poco: 32.4% los perciben como “muy buenos” y 50.5% como “buenos”; es decir, más de ocho de cada 10 padres de familia encuestados piensan positivamente de los programas educativos con los que estudian sus hijos. Por su parte, 14.4% percibe problemas significativos en ellos, mientras que 2.8% consideran que definitivamente los programas son “malos” y “muy malos”.

La opinión de los padres de familia en torno a la figura del director de escuela —sobre todo en cuanto a su formación, educación,

honorabilidad, transparencia y dedicación— es central en la valoración del proceso educativo. En este sentido, resultaba inevitable la pregunta: ¿cuál es su opinión sobre la escuela de su hijo respecto al director? De ella se obtiene un *is* de 75.2, y prácticamente se mantienen las posiciones de las entidades estudiadas.

El Estado de México presenta la percepción más crítica respecto a su propio sistema educativo con un índice de 69.2, mientras Jalisco obtiene un *is* de 80, seguido de Nuevo León (77.8), Tabasco (75.2) y Chihuahua (73.6). La percepción positiva sobre el director disminuye sensiblemente: menos de tres de cada 10 consideran que es “muy bueno”, y cerca de la mitad (48.9%) considera que su actuación es solamente “buena”. Cabe destacar que en este rubro se eleva la proporción de personas que consideran que su desempeño es “regular” (17.6%), mientras que en el extremo se incrementa también la proporción de quienes lo perciben como “muy malo” y “malo”: 4.6%.

La diferencia de 17.6 puntos puede explicarse debido a que 42% de los padres de familia encuestados en Jalisco respondieron que los valores cívicos y democráticos enseñados estaban “muy bien” y 46% que estaban “bien”; mientras en el Estado de México esas valoraciones alcanzaron 15 y 54%, respectivamente.

Llama la atención que el Estado de México se posicione también como la entidad que tiene menores expectativas de estudios respecto a sus hijos. Ante la pregunta: ¿hasta qué grado escolar le gustaría que su hijo estudiara?, 75% de los padres encuestados respondió que hasta bachillerato, y sólo 7.4% consideró la universidad como expectativa viable; y si bien los valores de bachillerato son similares a los de las otras entidades, la diferencia está en el nivel universitario, ya que en las demás entidades la proporción de respuesta osciló entre 10 y 15%.

La desconfianza generalizada de los padres de familia hacia las autoridades escolares se muestra con claridad en su opinión respecto al manejo del presupuesto escolar y de los fondos escolares asignados y obtenidos por cada escuela: sólo 22% de los padres consideró que esos fondos deberían ser manejados por las autoridades (ya sean federales, estatales o municipales). Contrariamente, 28.3% piensan que deberían ser manejados por la propia escuela, y 49% opinó que dichos recursos serían mejor administrados si se le encargaran a la asociación de padres de familia de cada plantel (77.4%). La poca credi-

bilidad en las autoridades en lo que toca al manejo transparente de los fondos públicos es evidente.

La desconfianza —y, en consecuencia, la opinión sobre el manejo por parte de las propias escuelas o por la asociación de padres de familia— muestra diferencias significativas en las entidades. Mientras que el porcentaje de quienes opinan que los recursos deben ser manejados por la escuela o los padres de familia ascendió a 73.9 en Tabasco, en Nuevo León alcanzó 75.4 y en Jalisco 76.6, destacando de forma contundente el Estado de México y Chihuahua con 80.3 y 81.1%. Chihuahua y el Estado de México parecieran ser las entidades con mayor desconfianza respecto al manejo de los fondos escolares, aunque la distribución entre la escuela y los padres como mejores administradores es distinta. Chihuahua consideró en 28.8% que los recursos deberían ser manejados por la escuela y en 52.3% por los padres, mientras la entidad mexiquense consideró en 22% que deberían ser manejados por la escuela y en 57.4% por los padres de familia.

Es importante mencionar que en la entidad mexiquense ha sido tradicional que el fondo escolar —o al menos la parte que obtienen las autoridades de la escuela por “apoyos”, “contribuciones”, o “bonos de solidaridad”— sea manejado por las asociaciones de padres, pues con ello las autoridades evitan futuras críticas sobre el manejo de los recursos; además, al conocer las necesidades escolares, la junta de padres puede tomar diversas iniciativas para allegarse de nuevos fondos. Lo anterior aunado a que las autoridades educativas están en cierto sentido inhabilitadas para recibir dinero, dada la gratuidad de la educación pública manifiesta en el Artículo 3° Constitucional. Así, las principales reflexiones respecto al Estado de México son:

- En la entidad mexiquense se ha deteriorado de forma importante y significativa la percepción sobre el desenvolvimiento del sistema educativo en uno de los actores centrales del proceso: los padres de familia.
- La percepción tan crítica en la entidad mexiquense respecto a la calidad y eficiencia de la educación básica pone en entredicho su desenvolvimiento futuro, especialmente porque la educación básica se verá sometida a fuertes presiones sobre la orientación del gasto y la inversión, de forma tal que si los padres de

familia ponen en duda su contribución social, pueden empezar a apoyar la inversión en otros rubros, más aún si los sectores con mayor influencia —sectores medios y altos— la han dejado de percibir como un ejercicio público que les beneficia de forma directa.

- Algo revelador en el análisis comparativo entre cinco entidades, es que en los rubros analizados el Estado de México aparece en último lugar, lo que indica que —independientemente del funcionamiento del sistema educativo— los padres de familia han disminuido significativamente su opinión favorable respecto a la calidad de la educación básica.
- Los padres de alumnos mexiquenses valoran más la preparación de los maestros de las escuelas en las que estudian sus hijos y la motivación y aprovechamiento que tienen sus hijos, que los programas educativos y la gestión del director; ello permitiría suponer que consideran que estos dos últimos aspectos tienen mucho mayor efecto en la crisis o problemas de eficiencia del sistema.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que aun cuando el Estado juega un papel importante en la provisión del servicio educativo en México, los padres de familia desempeñan un papel definitivo en la decisión de enviar a sus hijos a la escuela y de cuánto deben permanecer en ella. Estas decisiones son tomadas —entre otros elementos— en función de las percepciones que los padres tienen tanto del sistema educativo en general y como de cada escuela en particular.

3.2.2. Percepción del cambio en el proceso educativo en el Estado de México

Exploraremos a continuación la percepción que tienen los padres de familia respecto a algunos cambios ocurridos durante los seis años previos al levantamiento de la encuesta en el año 2000. Lo anterior resulta de primera importancia, sobre todo si lo que interesa es identificar cómo los cambios derivados del ANMEB han permitido entre los padres de familia una mayor credibilidad y confianza en el sistema educativo mexicano.

Es importante conocer cómo se valora o percibe el aprovechamiento, la gestión, la formación de los maestros, la disciplina, la suficiencia de aulas, canchas deportivas y laboratorios; pero es aún más importante conocer las variaciones que —en los últimos años— han tenido las percepciones de los padres sobre estos rubros. Al identificar las percepciones sobre el comportamiento del cambio en los últimos seis años se muestra, de manera inmediata, una modificación en las valoraciones.

Respecto al interés y motivación de los hijos en la escuela, prácticamente dos de cada 10 entrevistados consideraban que no percibían cambio alguno en la motivación (18%). Este segmento, aunado al contingente que consideraba que había mejorado poco (15.3%), muestra una percepción poco favorable en torno al cambio. Es decir, una de cada tres personas considera que no ha habido cambio significativo en los últimos años, o que éste ha sido poco perceptible (35.1%). En este sentido, cabe mencionar que 33.5% reconocieron percibir que había “mejorado algo”, pero no lo suficiente como para considerar que había “mejorado mucho”, consideración que sí aceptó 31.2% de los padres de familia encuestados (véase cuadro 11).

La percepción respecto a las modificaciones observadas en el aprendizaje y aprovechamiento es un poco más favorable, confirmando la idea de que, en general, los padres de familia valoran positivamente la escuela en la que estudia su hijo. Ocho de cada 10 padres incluidos en la muestra perciben que el aprendizaje y aprovechamiento ha mejorado —ya sea poco, algo o mucho—; aunque, desde otra perspectiva, puede decirse también que 33.4% de los padres de familia encuestados consideró que no había podido percibir mejoría alguna. En algunos casos percibieron retrocesos o, cuando percibieron mejoría, consideraron que ésta había sido poca (véase Cuadro 11).

Estas percepciones parecieran contraponerse a la idea continuamente manifestada sobre las deficiencias del proceso educativo. Los padres de familia, en general, están de acuerdo con la escuela de sus hijos y valoran a sus maestros y los conocimientos recibidos. Respecto a la percepción de los programas de estudio, ocho de cada 10 padres de familia consideran que dichos programas han mejorado, prácticamente dos de cada 10 (19%) perciben que siguen igual, mientras que únicamente dos de cada 10 piensan que el proceso educati-

vo presenta un retroceso, al declarar que consideraban que habían empeorado poco, algo o mucho. El saldo positivo, en términos generales, difícilmente puede ser puesto en duda (véase Cuadro 11).

Cuadro 11
Percepción de los padres respecto a los cambios en el sistema educativo en los últimos años

<i>Cuál es su opinión sobre la escuela de su hijo respecto a los cambios que ha visto en los últimos seis años en...</i>	<i>Mejorado mucho</i>	<i>Mejorado algo</i>	<i>Mejorado poco</i>	<i>Sigue igual</i>	<i>Empeorada poco</i>	<i>Empeorada algo</i>	<i>Empeorada mucho</i>
Motivación e interés de su hijo	31.20%	33.50%	15.30%	18.00%	1.60%	-	0.20%
Aprendizaje y aprovechamiento	31.60%	35.00%	14.90%	16.40%	1.70%	0.20%	0.20%
Programas educativos	29.90%	33.00%	16.40%	19.00%	1.10%	0.30%	0.30%
Director	24.80%	30.90%	16.20%	25.00%	1.70%	0.60%	0.70%

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a padres de familia.

Como es conocido, la valoración que se tiene del director es central en la percepción de la escuela; particularmente en este rubro desciende la valoración: uno de cada cuatro entrevistados considera que no ha habido cambios en la actitud, comportamiento y gestión del director de la escuela en la que estudian sus hijos. Asimismo, 3% considera que el cambio es negativo; es decir, que ha empeorado poco, algo o mucho la gestión.

En el polo opuesto, uno de cada cuatro entrevistados considera que ha habido un mejoramiento sustantivo en el desempeño de los directivos. Pero si se toma en cuenta a aquellos que consideran que el mejoramiento ha sido poco, que no ha habido, o que definitivamente la gestión ha tenido un empeoramiento, entonces la percepción sobre el cambio positivo podría ser significativamente cuestionada. La percepción más desfavorable respecto a los cambios percibidos en la gestión del director es consistente con la pregunta con la que se pidió que se valorara al director, y resultó la valoración más baja respecto a otros participantes en el proceso.

4. Reflexiones generales sobre la calidad educativa y las formas de analizarla

No es común que se evalúen y se utilicen los resultados del aprendizaje de los alumnos como un indicador básico de calidad. La evaluación de los aprendizajes ha sido exclusividad y privilegio del profesor. Ante la ausencia de políticas claras de evaluación, resulta difícil confiar en ellas, ya que las calificaciones oficiales no representan un criterio "objetivo" del nivel de conocimientos adquiridos. Entre funcionarios e investigadores educativos es conocido que, con cierta frecuencia, la SEP realiza evaluaciones directas para verificar el valor de las calificaciones de los maestros, pero esos resultados no se suelen dar a conocer.

Aunque hay evidencia informal de la pobreza del aprendizaje con que egresan los estudiantes de los distintos niveles educativos, los estudios que exploran este tema de manera formal confirman la sospecha de que los estudiantes poseen niveles informativos extremadamente bajos. Más aún, existe evidencia de que también los profesionistas, e incluso los posgraduados mexicanos, desconocen aspectos básicos del conocimiento adquirido durante su recorrido escolar, lo que hace más dramático el asunto de la calidad del sistema educativo mexicano. La baja calidad del sistema educativo mexicano se torna un asunto más complejo al reconocer que los programas compensatorios no han dado los resultados esperados:

- No se ha logrado disminuir la desigualdad en los indicadores entre entidades donde los programas han operado masivamente.
- No ha mejorado la operación de las escuelas, aunque a veces se han observado resultados favorables de algunos componentes, especialmente del incentivo al arraigo al maestro.
- Las investigaciones no dan cuenta de una mejoría significativa en los niveles de aprendizaje.
- No se han abatido de manera excepcional los índices de deserción y reprobación.

4. Reflexiones generales sobre la calidad educativa y las formas de analizarla

No es común que se evalúen y se utilicen los resultados del aprendizaje de los alumnos como un indicador básico de calidad. La evaluación de los aprendizajes ha sido exclusividad y privilegio del profesor. Ante la ausencia de políticas claras de evaluación, resulta difícil confiar en ellas, ya que las calificaciones oficiales no representan un criterio "objetivo" del nivel de conocimientos adquiridos. Entre funcionarios e investigadores educativos es conocido que, con cierta frecuencia, la SEP realiza evaluaciones directas para verificar el valor de las calificaciones de los maestros, pero esos resultados no se suelen dar a conocer.

Aunque hay evidencia informal de la pobreza del aprendizaje con que egresan los estudiantes de los distintos niveles educativos, los estudios que exploran este tema de manera formal confirman la sospecha de que los estudiantes poseen niveles informativos extremadamente bajos. Más aún, existe evidencia de que también los profesionistas, e incluso los posgraduados mexicanos, desconocen aspectos básicos del conocimiento adquirido durante su recorrido escolar, lo que hace más dramático el asunto de la calidad del sistema educativo mexicano. La baja calidad del sistema educativo mexicano se torna un asunto más complejo al reconocer que los programas compensatorios no han dado los resultados esperados:

- No se ha logrado disminuir la desigualdad en los indicadores entre entidades donde los programas han operado masivamente.
- No ha mejorado la operación de las escuelas, aunque a veces se han observado resultados favorables de algunos componentes, especialmente del incentivo al arraigo al maestro.
- Las investigaciones no dan cuenta de una mejoría significativa en los niveles de aprendizaje.
- No se han abatido de manera excepcional los índices de deserción y reprobación.

No tener acceso a la educación preescolar, el ingreso tardío a la educación primaria, la repetición de algún grado, la baja escolaridad de los padres y la realización de alguna actividad laboral complementaria del alumno para la manutención del hogar, son elementos que, en conjunto, influyen de manera negativa en el aprovechamiento escolar. La influencia de la educación preescolar ha podido apreciarse incluso hasta sexto grado de primaria, donde los alumnos con estos antecedentes tradicionalmente han mostrado mejores niveles de aprovechamiento que los alumnos que carecen de esa formación previa.

El problema de la calidad ha entrado en el primer plano de la agenda educativa internacional; de hecho, el artículo cuarto de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien establece:

Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados (Declaración Mundial sobre Educación para Todos, 1990).

El concepto de calidad ha pasado al primer plano de la agenda educativa y cobra mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. De la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria de fines del siglo xix fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región, a lo largo del siglo xx parecen haberse dado las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía: la de brindar una educación de calidad en condiciones de equidad (Toranzos, 1996).

A lo largo de los últimos veinte años hemos sido testigos de un desplazamiento en el discurso educativo que sustituye la idea de uni-

versalización por la de calidad, al punto de establecerla como principio político, normativo y ético de la educación; y aunque en estricto sentido no se trata de la emergencia de una nueva terminología en el discurso educativo, su significado sí es novedoso. La diferencia radica en el lugar articulador que se le otorga a la calidad en los discursos actuales —tanto locales como internacionales— en tanto parámetro valorativo para caracterizar las condiciones de funcionamiento de la enseñanza básica y en la definición de principios y orientaciones de la misma (Granja, 1997).

Perseguir una educación de calidad no es de ningún modo un objetivo inútil, mas en su búsqueda es preciso tener en cuenta que su noción se asocia a una gama de referentes que van desde la pertinencia de la oferta, hasta la atención diferencial de la demanda, pasando por la relevancia de los contenidos y los procedimientos y agentes mediante los cuales se realiza.

Para conocer la calidad con la cual opera actualmente el sistema educativo mexicano se han instrumentado una miríada de propuestas que buscan evaluar su pertinencia y desempeño; aunque ninguna de ellas ha generado consensos, las desconfianzas provienen de diversas fuentes: algunas son criticadas por ser impulsadas por organismos multilaterales que no tienen en cuenta el contexto del país; otras son invalidadas porque los criterios de análisis no son lo suficientemente exhaustivos o porque no “reflejan” de forma clara la realidad; algunas otras evaluaciones, por el contrario, ni siquiera dan a conocer sus resultados, alegando desde confidencialidad hasta tratar de evitar malestares y pugnas entre grupos interesados, particularmente el magisterio, el sindicato y las autoridades educativas. Lo cierto es que mientras el eje articulador de la política educativa siga siendo la calidad educativa, y a su alrededor no se generen mínimos puntos de consenso, será poco probable avanzar en los objetivos propuestos.

La calidad educativa no es un punto de llegada; en su definición se advierten múltiples lecturas acerca de las cuales es preciso trazar un mapa que permita transitar por los diversos sentidos que se le otorgan, en función de los proyectos con los que se concatena. Las distintas evaluaciones que se puedan hacer en torno a la calidad educativa no son más que propuestas de lectura, cada una de ellas con una forma particular de contener la idea de “aprendizaje relevante”,

donde se da prioridad a ciertos universos mientras que otros quedan, de forma irremediable, excluidos.

Bibliografía

ANMEB

1992 *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Educación Pública.

Casassus Juan, Violeta Arancibia y Juan Enrique Froemel

1997 "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, OEI, núm. 10, enero-abril, pp. 13-41.

Casassus, Juan, Juan Enrique Froemel, Juan Carlos Palafox y Sandra Cusato

1998 *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Santiago de Chile, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación, Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe-UNESCO.

Coraggio, José Luis

1999 *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires y Madrid, Universidad Nacional de General Sarmiento-Miño y Dávila Editores.

Declaración Mundial sobre Educación para Todos

1990 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo (<http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>. Consulta: 12 de diciembre del 2001).

Granja, Castro Josefina

1997 "Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de

Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre, pp. 161-188.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE)

1998 *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Santiago de Chile, LLECE-Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe-UNESCO. (También en <http://LLECE.unesco.cl/medios/pdf/espanol/Informe-lab01.pdf>. Consulta: 15 de diciembre del 2002).

2002 *Segundo estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Santiago de Chile, LLECE-Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe-UNESCO. (También en <http://LLECE.unesco.cl/medios/pdf/espanol/Informe-lab02.pdf>. Consulta: 15 de diciembre del 2002).

Mier y Terán, Martha y Cecilia Rabell

2002 "Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 64, núm. 3, julio-septiembre, pp. 63-89.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina

1998 *Documento final del Seminario Regional de Programas Compensatorios en Educación*, Buenos Aires.

Observatorio Ciudadano de la Educación

1999 *Carrera magisterial*, comunicado núm. 14 (<http://www.observatorio.org/comunicados/comun14.html>. Consulta: 13 de agosto de 1999).

2001a *Calidad de la educación*, comunicado núm. 61 (<http://www.observatorio.org/comunicados/comun61.html>. Consulta: 14 de septiembre del 2001).

- 2001b *La evaluación educativa de la OCDE*, comunicado núm. 67 (http://www.observatorio.org/comunicados/comun_67.html). Consulta: 14 de diciembre del 2001).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- 1991 *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México educación superior*, París, OCDE.
- 2001 *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000. Summary Executive* (<http://www.PISA.oecd.org/Docs/Download/PISAExeSummary.pdf>).
- Ornelas, Carlos
- 2001 "La Carrera Magisterial en México", ponencia para el taller: Revalorización del magisterio e incentivos docentes, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de mayo.
- Pinto, Cueto L.
- 1999 "Currículo por competencias. Necesidad de una nueva escuela", *Alerta, Revista de educación y cultura*, núm. 43, México, pp. 10-17.
- Rojas, C. y J. M. Esquivel
- 1998 *Los sistemas de medición de logro académico en América Latina*, Washington, The World Bank: Latin America and the Caribbean Regional Office (LCSHD series, 25).
- Santizo, Claudia
- 1996 *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo*, documento de trabajo, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Schmelkes, Sylvia
- 1997 *La calidad de la educación primaria: estudio de caso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 1998 "La educación básica", en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Educación Pública (SEP)

1992 *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, México, SEP. (También en: <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/acuerdo/acu0.htm>).

2002a *Programa de Carrera Magisterial*, México, SEP. (También en: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_617_carrera_magisterial).

2002b *Estadísticas de aprovechamiento escolar 1996-2001*, México, SEP. (También en: http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dge/archivos/m_resul.htm. Consulta: 10 de diciembre del 2002).

Tedesco, Juan Carlos

1983 "Modelo pedagógico y fracaso escolar", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, núm. 21, pp. 131-144.

Toranzos, Lilia

1996 "Evaluación de la calidad de la educación", *Revista Iberoamericana de educación*, Madrid, OEI, núm. 10, enero-abril, pp. 63-78.