

## ¿POR QUÉ NO MEJORA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA?

PEDRO FLORES-CRESPO (COORD.) / EMILIO BLANCO / SERGIO CÁRDENAS / GRACIELA CORDERO / FRIDA DÍAZ-BARRIGA / YOLANDA JIMÉNEZ / FELIPE MARTÍNEZ RIZO / CARLOS ORNELAS

### I. Antecedentes

Por iniciativa del Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República, del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt) y de la Academia Mexicana de la Ciencias (AMC), el 12 de octubre de 2015 se realizó la reunión nacional sobre ciencias sociales que llevaba por título “Hacia dónde va la ciencia en México”. En esa ocasión, se incluyeron siete grupos temáticos cuya tarea fue “identificar las principales líneas de investigación en ciencias sociales que deban impulsarse de manera preferencial atendiendo a dos criterios centrales: su importancia científica; y su posible impacto en el desarrollo de México”.

Los temas elegidos para esa reunión fueron: 1) economía, 2) violencia, 3) juventud, 4) política social, desigualdad y pobreza, 5) dinámica demográfica, 6) sistemas de justicia y penal y 7) la política de educación básica. Cada tema tuvo un coordinador quien convocó a un grupo plural de investigadores para que reflexionaran sobre las líneas de investigación sugeridas. El resultado de ese ejercicio es lo que se presenta en este aporte de discusión.

Entonces, la pregunta que guió los trabajos del Grupo de Educación (GE) fue: ¿por qué no mejora la calidad de la educación básica? Aunque, más específicamente, se discutió por qué no mejora al ritmo que la socie-

---

Pedro Flores-Crespo: Universidad Autónoma de Querétaro. Emilio Blanco: El Colegio de México. Sergio Cárdenas: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Graciela Cordero: Universidad Autónoma de Baja California. Frida Díaz-Barriga: Universidad Nacional Autónoma de México. Yolanda Jiménez: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Felipe Martínez Rizo: Universidad Autónoma de Aguascalientes. Carlos Ornelas: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. CE: pedrofc71@yahoo.com

dad y el mundo exigen, y por qué no mejora para todos por igual. Para responder a estos cuestionamientos, se inició con un apretado diagnóstico que a continuación se presenta.

## II. Diagnóstico

Si bien en México ha aumentado la escolaridad promedio de la población en los últimos 40 años, ya que pasamos de 3.4 años en 1970 a 8.8 en 2012, el incremento ha sido, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014; 2015) “lento” y “desigual”. La escolaridad promedio para las personas provenientes de hogares indígenas, por ejemplo, es de 6.4 años y para los individuos con capacidades diferentes, entre 25 y 34 años, es de solo 6.7 años, es decir, dos puntos por debajo del promedio nacional.

En términos de aprendizaje también tenemos un marcado patrón de desigualdad, pese a los recientes esfuerzos sociales y gubernamentales. Si bien se redujo el porcentaje de niños de primaria que tienen carencias en el dominio curricular de los conocimientos y habilidades en el área de español de 2006 a 2010 al pasar de 25 a 20%, en la población indígena y entre aquella que asiste a los cursos comunitarios, la población se incrementó siete y nueve puntos, respectivamente. Son estas opciones educativas, lamentablemente, las que operan bajo malas condiciones, con recursos e insumos precarios o insuficientes y en donde exigir una educación de calidad es más costoso. Si alguien se queja, por ejemplo, del proceder de un directivo escolar o maestro puede que no haya un reemplazo pronto.

Otro resultado que llama la atención es que a pesar de que la tasa de asistencia a nivel primaria es de casi 100% y de que hay una proporción relativamente baja de estudiantes con carencias en el dominio curricular en el área de matemáticas (12% en 2009) en las escuelas públicas, en las privadas esta proporción es prácticamente seis veces menor (solo 2%).

Pero la educación privada no ha mostrado que está en mejores condiciones que la pública. Con base en los datos del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA, Muñoz-Izquierdo asentó que:

[...] ni siquiera los jóvenes ubicados en niveles socioeconómicos altos –y que asisten a secundarias y bachilleratos privados– obtienen un rendimiento semejante al de un alumno de los países de la OCDE que pertenece a la clase trabajadora, lo cual es muy preocupante (Muñoz-Izquierdo, 2005:243).

La calidad de la educación no es, entonces, una cuestión meramente de recursos económicos o de riqueza material. Ante esto, la pregunta es: ¿a qué se deben los bajos niveles promedio y las grandes diferencias de resultados de la educación básica? ¿Hemos identificado las causas con suficiente precisión como para sugerir líneas de acción efectivas en el combate de la desigualdad educativa? Estas preguntas fueron guía para la discusión del Grupo de Educación.

### **III. En busca de mejores explicaciones**

Es evidente que, en promedio, registramos mejoras educativas pero, al desagregar los datos por distintas poblaciones, modalidades o sectores, no hay razones para sentirnos satisfechos. ¿Por qué? ¿Cuáles son las causas de la inequitativa distribución de oportunidades educativas?

Desde hace 50 años, con el Informe Coleman (1966), la investigación educativa había señalado que las condiciones macro sociales pueden condicionar el aprovechamiento de niñas, niños y jóvenes. Esta perspectiva, que se puede llamar “estructuralista”, ha sido muy común, pero como todo producto científico debe cuestionarse. Si nos adscribimos a una explicación de este tipo omitimos pensar en cómo se construye la acción o agencia individual, y cómo se relaciona con distintos planos sociales como la familia, una comunidad escolar y un ambiente social determinado.

Las limitaciones del trabajo de Coleman, que los avances metodológicos posteriores permitieron identificar, han mostrado que el peso de los factores escolares en el rendimiento es mucho mayor de lo que se pensaba, aunque pueda ser inferior al peso del contexto macro social. En este sentido coinciden no solo numerosos trabajos sobre las escuelas eficaces, sino también las evaluaciones del rendimiento que utilizan pruebas aplicadas a grandes muestras nacionales e internacionales, cuando se analizan con técnicas estadísticas más poderosas que las disponibles anteriormente, como los modelos lineales jerárquicos. Esto significa, como sugiere Muñoz-Izquierdo en un análisis de los resultados de las pruebas PISA, que los problemas de aprendizaje “no son solamente causados por fenómenos que se encuentran fuera del control de la escuela, como la pobreza o la desigualdad [...] hay márgenes de maniobra que los responsables de la educación pueden aprovechar” (Muñoz-Izquierdo, 2005:248). Por consiguiente, los factores del entorno social, los de la escuela y los atributos de las personas, lejos de oponerse, se complementan. Es precisamente la conjunción de éstos lo que explica la desigualdad educativa.

La prevalencia de la desigualdad y las inequidades en materia educativa demandan no cesar en el estudio, discusión y análisis sobre las causas de este grave fenómeno que, por un lado, es éticamente inaceptable y, por otro, es instrumentalmente regresivo. Son inviables la cohesión social y la paz si se perpetúa la desigualdad.

La investigación educativa ha trabajado por rebasar el enfoque monocausal y de tipo estructural para explicar la desigualdad educativa; sin embargo, aún permanecen preguntas abiertas que puede abordar la investigación educativa para renovar los clásicos enfoques sociológicos, pedagógicos y económicos. En esta renovación, las políticas y los programas también tendrán que variar. Con estos propósitos las propuestas del Grupo de Educación se organizan en tres niveles:

#### 1. Premisa: discusión pública y desarrollo teórico

Ante la pluralidad de la sociedad mexicana es difícil plantear un proyecto educativo que sea de aplicación general. Sin embargo, no hay que esperar a tener el debate ideal para actuar; de tal manera, el Grupo piensa que es posible proponer que el eje rector que guíe la política educativa sea la distribución equitativa de la calidad. La calidad puede entenderse aquí como la capacidad del sistema educativo para que todas y todos los estudiantes adquieran conocimientos relevantes y suficientes en áreas sustanciales como español, matemáticas y ciencias, sepan ser responsable de sus actos, puedan disfrutar y admirar las diversas manifestaciones culturales y desarrollen la capacidad para sentir empatía y compasión hacia los demás.

Reconociendo que esta noción de calidad puede ser discutible, el Grupo de Educación propone organizar una discusión pública y abierta que incluya no solo a los especialistas ni tampoco a los grupos mejor posicionados socialmente, sino a todos los interesados e implicados en el desarrollo educativo. En este sentido el Grupo propone los siguientes puntos a debatir:

- A. ¿Cómo opera la sociedad mexicana que, en lugar de utilizar a la educación para atenuar la desigualdad, en algunos casos la refuerza? La discusión de los fines intrínsecos e instrumentales de la educación no es una cuestión menor para dar sentido y contenido práctico a las políticas y los programas.
- B. ¿Cómo transitamos de una escuela tradicional a una enfocada a promover competencias complejas? ¿Cuáles son las implicaciones para

las políticas de formación inicial de docentes y de participación ciudadana? Habrá que discutir el papel del mérito académico con base en evidencia empírica a nivel internacional y detectar sus ventajas y limitaciones en una sociedad como la mexicana cuyos referentes de valor han sido otros muy distintos.

- C. ¿Cómo se apropian los estudiantes y los maestros del conocimiento en los actuales contextos académicos? ¿Qué sentidos le dan al currículum bajo el ambiente de virtualidad a los que están expuestos?
- D. ¿Por qué unos grupos han logrado ampliar sus capacidades democráticas y políticas para exigir servicios educativos de calidad y otros no consiguen hacerlo? Aunado a la pobreza económica, parece haber una “pobreza institucional” en donde las reglas y normas no se cumplen y el gobierno parece no tener instrumentos para gobernar, lo que abre vacíos de poder que los llamados poderes fácticos llenan en perjuicio de la educación pública.
- E. ¿Qué modelo de individuos está detrás de las políticas y reformas educativas? Los agentes escolares no operan solo para maximizar su utilidad como plantearía la teoría de la elección racional, sino que pueden operar bajo otro tipo de motivaciones y mientras eso no se comprenda, la acción pública puede ser limitada. Es posible que, por ejemplo, los docentes de educación básica sepan bien qué necesitan para mejorar su práctica y no solo se adscriban a la idea de aumentar la utilidad económica.
- F. Integrar las distintas dimensiones en que actuamos los seres humanos como el plano social, familiar, escolar e individual para poder articular explicaciones más comprensivas de la desigualdad educativa.

## 2. Líneas particulares de investigación a priorizar

La investigación educativa se ha consolidado a lo largo de más de 50 años. Ha respondido preguntas, se ha planteado nuevas, ha renovado enfoques y afinado metodologías, pero aún queda mucho por hacer para atender la problemática del insuficiente avance y la desigualdad de la calidad educativa. Hay que saber reconocer los méritos y limitaciones de los esquemas de evaluación a gran escala y avanzar hacia enfoques alternativos que se asienten en una perspectiva dinámica y situada.

Ante las principales iniciativas promovidas por el Gobierno Federal (2013-2018) en materia educativa –y que tendrán repercusiones a futuro–, el Grupo de Educación sugiere priorizar las siguientes líneas de investigación:

- A. Línea de estudios sobre los docentes, incluyendo sub-líneas particulares sobre:
  - I. Prácticas de enseñanza de lecto-escritura, matemáticas, ciencias naturales y sociales y otras áreas, para sustentar modelos y prácticas alternativas, que busquen el desarrollo de las competencias complejas que requiere la vida en una sociedad democrática.
  - II. Trayectorias docentes, en específico, sobre la formación inicial para poder sustentar una profunda reforma de las escuelas normales. La formación en servicio y desarrollo profesional también es clave para desarrollar modalidades más adecuadas que los tradicionales cursos de actualización cuya eficacia se ha mostrado limitada.
  - III. Sistemas de evaluación que tomen en cuenta la complejidad del trabajo docente y la cultura magisterial.
  - IV. Efectos de las reformas sobre la manera en que los maestros entienden su vocación, formación y práctica.
  
- B. Línea de estudios sobre “buenas prácticas” en varios niveles, con sub-líneas sobre:
  - I. Las aproximaciones al aprendizaje que hace la población: los sentidos y usos del conocimiento escolar, la puesta en práctica del currículo y las formas de relacionarnos con las distintas formas de conocimiento.
  - II. Prácticas de gestión escolar (incluyendo papel del director, trabajo del grupo docente y participación de estudiantes y padres) para entender sus mecanismos de éxito, más que tratar de reproducirlas a nivel macro o nacional.
  - III. Prácticas de gestión en el nivel de zona escolar o microrregión, incluyendo en este caso la interacción de la escuela con la comunidad local.
  
- C. Líneas de estudios sobre la evaluación y su buen uso:
  - I. Dada la experiencia acumulada, se requiere trabajar aún más en el desarrollo de la meta evaluación, es decir, en la evaluación de la evaluación, la cual incluya las agencias y organismos implicados, los sistemas, agentes, procesos, usos y políticas y directrices derivadas de la misma.

- II. Revisar la validez de pruebas como Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y el Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante (PISA, por sus siglas en inglés), pues cada vez es más evidente que no logran medir adecuadamente lo que se desea para mejorar la práctica educativa. Por lo tanto, habrá que desarrollar y apoyar evaluaciones basadas en la observación y en el análisis de evidencias del trabajo docente (portafolios), así como evaluaciones de tipo longitudinal y de impacto para verificar la efectividad de programas y acciones, a través del desarrollo de estudios experimentales con asignación aleatoria. Esto no necesariamente tiene que perseguir una meta nacional. Se trata, más bien, de generar evidencia para cambios a nivel micro.
- III. Los usos de los resultados de las evaluaciones también deben estudiarse de manera más sistemática pues, en ocasiones, las malas interpretaciones se originan por no contextualizar esos resultados o utilizarse de manera unidireccional o convenenciera por algunos grupos impidiendo el verdadero cambio educativo.

D. Línea sobre inequidad y desigualdad:

- I. Es necesario conocer los procesos de acumulación o imbricación de las diversas desventajas que terminan por propiciar fenómenos tales como el abandono escolar, la desafiliación o desinterés por el conocimiento.
- II. Estudios sobre trayectorias escolares a través de diseños longitudinales preferentemente de tipo panel. Este tipo de investigaciones permite saber cómo se engarzan distintos eventos y estados en la vida de los niños y jóvenes.
- III. Hay que seguir desarrollando tesis multicausales que consideren aspectos tales como la inequidad presupuestaria, barreras para el desenvolvimiento pedagógico de profesores y estudiantes y las trabas institucionales dentro de los sistemas educativos a nivel federal, estatal y municipal.

E. Línea de estudios sobre políticas educativas:

Las políticas y los programas educativos pueden tener un diseño deficiente que propicia un desarrollo educativo lento y, en ocasiones,

desigual. Si se prometen grandes cambios y reformas educativas y se logra poco, la legitimidad de los gobiernos democráticos se erosiona abriendo la puerta a perspectivas inmediatistas y populistas. Para Aguilar (2014:21) la ineficacia gubernamental es “fundamentalmente un problema cognoscitivo, de razón técnica, relacionado con defectos de conocimiento causal”. Es necesario, por lo tanto, que las políticas educativas adquieran mayor efectividad. Para ello, se propone:

- I. Hacer estudios sobre los procesos de implementación de las políticas bajo el entendido que éstas se re-significan y están multi-situadas.
  - II. Documentar si las políticas y programas subvierten la organización de las escuelas al grado de hacer inoperantes los cambios. Los análisis basados en el neo-institucionalismo pueden ser útiles en este sentido.
  - III. Desarrollar estudios con perspectiva plural, en donde los diversos grupos y actores sociales (e. g., empresarios, organizaciones de la sociedad civil, intelectuales) actúan para el desarrollo de las políticas.
- F. Línea de estudios de síntesis crítica de las investigaciones educativas: Los estados de conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) han recopilado gran cantidad de productos de investigación, pero hacen falta estudios que aprovechen esos materiales para darles un mejor tratamiento analítico, identificando puntos fuertes y débiles y señalando áreas de oportunidad, para que la investigación tenga mayores repercusiones sobre la práctica escolar. En específico, se requiere de un meta-análisis de la investigación educativa para cada tema. Este ejercicio tendrá que recopilar toda la producción de investigación generada en un determinado y largo periodo para identificar aportaciones al conocimiento, a la práctica escolar, así como a las políticas educativas.

### 3. Medidas particulares para apoyar la investigación

Juzgamos que los mecanismos convencionales de financiamiento de la investigación son relativamente adecuados para apoyar campos consolidados, sin embargo, parecen insuficientes para fomentar campos en desarrollo como el de la investigación educativa. Por lo tanto, se propone que el Conacyt:



- A. Establezca un Fondo permanente para investigación educativa en las líneas señaladas, que cuente con recursos suficientes y maneje criterios apropiados para apoyar proyectos:
  - I. En lugares en que es necesario que se desarrolle investigación educativa pero que aún no tienen el grado de consolidación suficiente para aprovechar los fondos existentes, como puede ser el caso de las escuelas normales.
  - II. Encabezados por investigadores con experiencia, pero que involucren a académicos y profesores de las entidades federativas e instituciones menos consolidadas en términos académicos y científicos.
  - III. Que impliquen tiempos y recursos que normalmente están fuera del alcance incluso de instituciones e investigadores establecidos, como proyectos de tipo longitudinal que implican muchos años de desarrollo.
  
- B. Apoye al COMIE para que mantenga un repositorio virtual lo más completo que sea posible de los productos de investigación que se generen en el país, para facilitar la realización de Estados de Conocimiento como los que promueve periódicamente, así como la de trabajos analíticos como los que se proponen en una de las líneas prioritarias antes indicadas (véase el punto F).

## Referencias

- Aguilar, Luis F. (2014). "Ciencias sociales y políticas públicas: círculos virtuosos y viciosos", en A. Escobar (coord.) *Hacia dónde va la ciencia en México. Ciencias sociales y políticas públicas*, Ciudad de México: Conacyt-AMC-CCC.
- Coleman, James y colaboradores (1966). *Equality of Educational Opportunity*, Washington: U.S.: Government Printing Office.
- INEE (2014) *Panorama Educativo de México*, Ciudad de México: INEE
- INEE (2015). *Panorama Educativo de México*, Ciudad de México: INEE.
- Muñoz-Izquierdo, Carlos (2005). "No existe fatalismo que nos impida mejorar", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. X, núm. 24, pp. 242-248.