

Capítulo 1. Problemas de la Educación en América Latina

Mediante lo que llamamos educación y buenas costumbres, debe conseguirse lo que solamente con la fuerza, o aún a veces ni siquiera con la violencia, puede alcanzarse.

Johann Wolfgang Von Goethe

El presente capítulo ofrecerá una visión general a cerca del estado de la educación básica en nuestro país y en Latinoamérica. Como primera aproximación al tema decidí establecer los límites del presente trabajo al análisis de este nivel en particular. Considerando desde luego, que como todo lo demás en este mundo la educación no existe fragmentada, sino interrelacionada entre los distintos niveles y modalidades, repercutiendo en sí misma en todas las direcciones. Sin embargo la educación básica es donde las primeras experiencias ocurren en la educación formal y es por esta razón que el presente estudio se enfoca específicamente en el nivel de primaria y secundaria. El nivel de preescolar será discutido pero no será punto focal como los antes mencionados. De esta forma, la primer parte hablará de las condiciones en las que se encuentra México y otros países de Latinoamérica en el nivel básico considerando la educación primaria, educación secundaria así como las condiciones de género. Dentro del mismo panorama se hará un análisis del rol del magisterio, el financiamiento por parte del gobierno y desde luego de la participación social en cuestiones como la evaluación y gestión de la educación.

Enseguida se indicarán algunos costos de la problemática educativa a la sociedad, continuando con medidas de éxito de la educación entre las cuales observamos la equidad,

autonomía, y la calidad. Para finalizar con el apartado de adopción de enfoques y estrategias neoliberales internacionales y sus consecuencias e incongruencias. Donde se discuten la cooperación internacional así como la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento escolar evaluado con base en los estándares internacionalmente aceptados.

Panorama contemporáneo de la educación en México y América Latina

La educación que en este caso definiremos en base a lo que nos dice el Diccionario de las Ciencias de la Educación, como "...Un término que ha cambiado en el transcurso del tiempo y se debe de considerar como un término histórico, es decir, cambiante ya que cada sociedad le asigna un significado dependiendo de la época y las necesidades de instrucción que le impone su desarrollo socio-económico y cultural." Etimológicamente permite la coexistencia de dos modelos conceptuales básicos que comprenden lo directivo o de intervención, así como un modelo de extracción, o desarrollo.¹ Por lo tanto se considera a la educación también como acto político, al ser motor de la sociedad en la cual repercute y a su vez orienta al delinear estas necesidades de instrucción para ella.

Enseguida daremos un vistazo a las características en cuanto a cobertura a todos los sectores de la sociedad y las tendencias que sigue el sistema educativo de nuestro país y aquellos de nuestra región, aportando una perspectiva diferente que habla del tipo de desarrollo que estamos experimentando y a la vez promoviendo, buscando identificar los

¹ Lazarín, Federico, Diccionario de las Ciencias de la Educación. 5ª reimposición. México, Editorial Santillana, 1997, p.475
<http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/indice.htm>

beneficios sociales y políticos que la incursión adecuadamente orquestada, en atención a la educación pueda tener para todos. Reconocen el gran valor y trascendencia de la educación, a nivel micro y macro, nos lleva a analizar lo que esta pasando con la educación en nuestros países, ver hacia donde va, con qué fines así como los factores que influyen y le afectan. Sobre todo, tratar de identificar la relación entre los resultados y los procesos que hoy califican a la educación y distinguir algunos ejemplos locales y reales que a través de sus procesos, cumplen con los estándares de calidad y equidad distintivos de otros modelos exitosos. A nivel internacional, desde su fundación en 1945 la *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) ha tenido un papel protagónico como agencia internacional especializada en educación, sin embargo en últimos tiempos específicamente a finales de la década de 1990 y principios del 2000, otros organismos de carácter económico como lo son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos formulan hoy por hoy la política educativa para países en desarrollo en la región de América Latina.

Alguna de la información que se usará para éste capítulo esta basada en un reporte de la UNESCO llamado '*Progressing Toward the Goals*' donde se provee una visión general de las tendencias en educación para la mayoría de los países latinoamericanos apoyada en su mayor parte en datos producidos a través del Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), involucrando a varias organizaciones para su financiamiento y dirección, algunas ya mencionadas, como lo son en BM, UNESCO, UNESCO *Institute for Statistics* (UIS), Ministerio de Educación de Chile, la Secretaría de Educación Pública de México entre otras. Al mismo tiempo, se utilizarán datos obtenidos del informe hecho por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América

Latina y el Caribe (PREAL) de reciente publicación y contenido actualizado que viene a completar lo que se presentó en el informe regional. Así como datos provenientes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El PRIE se inició en el año 2000 con un conjunto preliminar de datos e indicadores, este conjunto fue revisado a la luz de la experiencia de la elaboración del primer Panorama Educativo en el 2001 para la elaboración del informe sobre el progreso hacia las metas (*Progressing Toward the Goals*) publicado en 2003. Por otro lado el informe del PREAL se basa en datos cuantitativos y cualitativos provenientes de publicaciones recientes de investigaciones que corresponden al año más reciente 2005. Ambos proyectos fueron fundados por el BM, el BID, la *United States Agency for International Development* (USAID) entre otras fundaciones. El INEE es un organismo nacional creado por decreto Presidencial en el 2002 y ofrece a las autoridades educativas y al sector privado herramientas para la evaluación de los sistemas educativos delimitándose a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior.

Educación Primaria

Los sistemas educativos de la gran mayoría de los países de Latinoamérica, distinguiendo a Cuba como la excepción, comparten en mayor o menor medida los siguientes rasgos: insuficiente cobertura de la educación preescolar, con cifras generales de la UNESCO que nos dicen que sólo el 53 por ciento de los niños en edad preescolar asisten al nivel

preescolar formal², un elevado acceso al ciclo básico y a su vez escasa capacidad de retención tanto en el nivel primario como en el secundario. La repetición y el retraso escolar –fenómenos que afectan usualmente a sectores de bajo ingreso económico y que con alta frecuencia anteceden a la deserción escolar – unidos a un bajo nivel de aprendizaje de los contenidos básicos de la enseñanza, son agentes que conspiran contra el aprovechamiento del potencial de los niños y niñas desde temprana edad. Sus efectos negativos se acumulan a lo largo del ciclo escolar, incidiendo de manera muy desigual en las oportunidades de bienestar, sobre todo como ya mencionamos, entre los rubros de menor ingreso.³

Haciendo una distinción entre los diferentes sectores de la población el informe del PREAL nos habla de la cobertura y eficiencia terminal, mostrándonos que en la actualidad casi todos los niños en América Latina de zonas urbanas terminan la educación primaria pero que sus contrapartes de las zonas rurales tienen una tasa de culminación significativamente inferior. Siendo la tasa promedio de todos los países latinoamericanos aproximadamente del 90 por ciento, dentro de los cuales nuestra vecina Guatemala tiene la más baja con poco menos del 70 por ciento, Chile la más alta con casi 100 por ciento y México en cuarto lugar con casi el 95 por ciento de la matrícula egresados de educación primaria en el 2002.⁴

Si bien hacia el año 2000 la cobertura de la matrícula en la educación primaria en América Latina y el Caribe ya alcanzaba el 93 por ciento como promedio regional, sólo 83 de cada 100 niños y niñas lograba terminar el ciclo en 15 países, mientras que en otros cinco esta

² Juan Carlos Palafox, *LA EDUCACIÓN EN EL AÑO 2006*, Congreso Nacional de Educación Buscando Nuevos Rumbos: La Educación en México UDLA Puebla, 27 de marzo de 2005

³ Ernesto Espíndola y Arturo León, *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*, Educación y conocimiento: una nueva mirada No.30, www.campus-oei.org/revista/rie30a02.htm

⁴ PREAL, *Cantidad sin Calidad Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*, PREAL 2005, Pág. 8

tasa era de apenas un 80 por ciento o inferior.⁵ A simple vista, la desigualdad en el acceso y eficiencia terminal se puede diferenciar en los sectores urbanos y rurales, pero también se hace notar en el grado de contraste en la tasa de matrícula que tienen los habitantes más ricos y la tasa de matrícula de los más pobres. Ejemplos de esto nos dicen que en países como México, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Paraguay la diferencia entre en las tasas de matrícula para las edades de 6 a 12 años, entre el 20 por ciento más rico de la población y el 20 por ciento más pobre oscila aproximadamente entre el 11 y 12 por ciento.⁶ En casos extremos como el de Nicaragua, Guatemala y Brasil para el mismo rubro de edades la diferencia es de más del 20 por ciento entre los más ricos y los más pobres. Haciendo el nivel socioeconómico una determinante adversa para el acceso a la educación y permanencia.

Educación Secundaria

Empezando con México, el nivel de secundaria es considerado uno de los focos rojos de la educación por distintas razones. Desde 1993 tras haberse firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se definió a la secundaria como el último tramo de la educación básica obligatoria. A raíz de esto y al considerable crecimiento de la población se generaron una serie de problemas, entre los cuales se encuentra un porcentaje de cobertura del 60 por ciento de la matrícula neta⁷, relativamente

⁵ Informe conjunto de la CEPAL y la UNESCO Los problemas y desafíos de la educación en América Latina y el Caribe, [/www.voltairenet.org/article123763.html](http://www.voltairenet.org/article123763.html)

⁶ PREAL, *Cantidad sin Calidad 2006 Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*, PREAL 2005, Pág. 37

⁷ *Ibid.*, Pág. 28

bajo incluso para el promedio de toda Latinoamérica. Significa que casi la mitad de los jóvenes entre edades de 12 a 15 años se encuentran sin la terminación de educación básica.

La eficiencia terminal del nivel de secundarias fue de 78.8 por ciento en el 2003 según cifras de la SEP, lo que nos quiere decir que 20 de cada 100 alumnos abandona la escuela en un periodo de tres años. Zorrilla nos comenta al respecto diciéndonos que "...el rezago que se produce en este nivel no es trivial. La baja eficiencia terminal es producto de la reprobación acumulada de asignaturas que tarde o temprano se traduce en repetición y abandono de la escuela. Además, el rezago tiene dimensiones distintas entre estados, municipios, localidades, hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas y entre la población indígena."⁸

Relacionado con esto, están las condiciones en que se encuentran los maestros de este nivel en el sentido de la preparación profesional que tienen y que muchas veces no es suficiente o la más apropiada para la alta carga laboral que enfrentan. Esto ejemplificado en número de alumnos por grupo, 30 de acuerdo con las cifras de la SEP del 2003, así como por el número de grupos que atiende cada docente, donde el 40 por ciento de los maestros atendían entre 6 y 10 grupos y un 26 por ciento entre 11 y 18.⁹ Las repercusiones pedagógicas de este fenómeno, son realmente considerable, se manifiestan directamente en los estudiantes al no existir esquemas de atención compensatoria para los alumnos en situación de riesgo académico, o para cuidar otros aspectos de su formación, ya que materialmente no se cuenta con el tiempo y espacios para ello.

⁸ Margarita Zorrilla *LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO: AL FILO DE SU REFORMA*, REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2004, Vol. 2, No. 1
<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>

⁹ *Ibid.* Pág. 17

Otro factor importante es la relevancia del currículo para la vida de los alumnos, donde es visible que hace falta vincular y crear los aprendizajes, referidos a conocimientos, habilidades, actitudes y valores, significativamente para su vida presente y futura. Aunado a esto el hecho de que los alumnos de este nivel no están alcanzando las expectativas de aprendizaje, según la muestra tomada por la OCDE donde se dice que el 65.9 por ciento de los jóvenes de 15 años tienen competencias insuficientes en matemáticas y un 52 por ciento en la capacidad para leer textos.¹⁰ En este momento es pertinente introducir la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) que surgió a partir del El Programa Nacional de Educación 2001-2006 como respuesta a la seria problemática que la secundaria experimenta en México. La reforma observa los rubros de cobertura, permanencia, mejora en los niveles del aprendizaje, equidad buscando cubrir las necesidades educativas de los distintos grupos, la vinculación de los tres niveles de educación básica en currículo y gestión y finalmente la transformación de las condiciones de funcionamiento de los planteles para favorecer el trabajo de alumnos y maestros.¹¹ Al final de este trabajo se retomará este apartado acerca de la Reforma Integral de la Educación Secundaria para ser complementada con las conclusiones finales.

En cuanto a la educación secundaria en la región, cabe mencionar que 9 países (Bahamas, Chile, Brasil, Jamaica, Argentina, Dominica, Barbados, Sta. Lucia, St Kitts & Nevis) ya tienen 75 % del grupo en edad correspondiente de la población inscritos o matriculados. En esta misma clarificación México tiene un nivel cercano al 65%, mencionamos está un por

¹⁰ El Universal, *México, último en calidad de educación*, indica OCDE, EL Universal, 19 de febrero 2006

¹¹ Reforma Integral de la Educación Secundaria <http://www.ries.dgdc.sep.gob.mx/>

debajo del promedio latinoamericano y otros cinco, Belice, Perú, Bolivia, Trinidad y Tobago y Uruguay están cerca de alcanzar este objetivo. Sin embargo, en 13 países la participación neta de estudiantes en este nivel se posicionan por abajo del 65 por ciento, de acuerdo con datos de UIS las cifras son particularmente bajas en la República Dominicana (36%), El Salvador (49%), Guatemala (30%) y finalmente Nicaragua con (39%).¹² Datos que sin lugar a dudas son señal de alarma no sólo para nuestro país sino para casi toda la región latinoamericana, al contar con este numero significativo de adolescentes fuera de las aulas.

Según un estudio realizado por la OCDE sobre el aprovechamiento escolar de los jóvenes de 15 años realizado en 43 países, los alumnos de Japón, Hong Kong, China y República de Corea se sitúan en cabeza en matemáticas y ciencias, mientras que los de Finlandia son los que obtienen mejores resultados en lectura. En cambio, los alumnos de varios países latinoamericanos les van muy a la zaga en las tres materias, aun teniendo en cuenta los niveles de ingresos nacionales más bajos. Éstas son algunas de las conclusiones del informe *Literacy Skills for the World of Tomorrow* publicado recientemente por la OCDE y la UNESCO, que se basa en los datos acopiados en el contexto del Proyecto de la OCDE para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA).¹³

Si siguiendo con este reporte los alumnos de los países de América Latina están bastante rezagados, por lo que respecta a las competencias en lectura, Perú es el país con el mayor porcentaje (80%) de alumnos clasificados en el nivel de puntuación inferior (Nivel 1) o por

¹² http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/AS_table_2.pdf

¹³ Williams, Sue, Un estudio OCDE - UNESCO pone de relieve las disparidades regionales en materia de resultados escolares http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13234&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

debajo. Eso indica que los alumnos tropiezan con serias dificultades para utilizar la lectura como instrumento que les permita progresar e incrementar sus conocimientos y competencias en otros ámbitos. En Brasil y Chile las puntuaciones registradas son también considerablemente bajas en comparación con la mayoría de los demás países estudiados, ya que más o menos la mitad de sus alumnos se sitúan en ese mismo Nivel 1 o por debajo. Algunas de las consecuencias de este fenómeno, serán mencionadas en el apartado de costos a la sociedad.

Género

A nivel preescolar en México la tasa de matrícula en el 2002 se dividía en 80 por ciento para hombres y un 82 por ciento para mujeres. Los porcentajes para el nivel de primaria son de 99 por ciento para hombres y una cobertura total en el caso de las mujeres, resultados poco comparables con la matrícula de secundaria que tan sólo llega al 50 por ciento en caso de los hombres y 61 por ciento en caso de la mujeres.¹⁴ Para otros países como Chile la matrícula en preescolar se divide en 49 por ciento para ambos hombres y mujeres, para Brasil igualmente con cifras equivalentes del 57 por ciento para hombres y mujeres. El país con mayor diferencia para el nivel de preescolar fue Jamaica con 84 por ciento correspondiente a los hombres y 88 para las mujeres.¹⁵

Ahora, pasando a las tasas de egreso de educación primaria países que exhiben menos de 3 puntos porcentuales de diferencia están: el Salvador con una tasa igual para hombres y

¹⁴ PREAL, *Cantidad sin Calidad 2006 Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*, PREAL 2005, Pág. 39

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 40.

mujeres del 86 por ciento, Costa Rica con un 94 por ciento de hombres y 95 por ciento de mujeres, México con un 99 por ciento de hombres y 100 por ciento de mujeres, Brasil con 113 por ciento de hombres y 114 de mujeres, Chile con 105 por ciento para hombres y 103 para mujeres y Cuba con un 95 por ciento de hombres y 94 para las mujeres.¹⁶ Las mayores disparidades en este rubro se encontraron en Guatemala con un 66 por ciento para hombres y 59 para mujeres y República Dominicana con un 90 por ciento de hombres que egresan de la primaria y un 97 por ciento de mujeres.¹⁷ A grandes rasgos, con excepción de un par de países, las condiciones de género no son del todo desfavorables para el conjunto total de los países latinoamericanos.

En términos más generales, el reporte de Panorama 2005, también habla acerca de patrones de género donde por el lado positivo no se encontró disparidades significativas de género en la matrícula de educación primaria. Sin embargo los niños y jóvenes tienen una desventaja en el nivel secundario en la mayoría de los países, con excepción de Bolivia, Guatemala y Perú. En países como la República Dominicana, Santa Lucía y Surinam, la matrícula de mujeres es mayor una quinta parte que la de los hombres.¹⁸

¹⁶ *Ibid.* Pág. 40.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 40.

¹⁸ http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/AS_table_4.pdf

Magisterio

Los maestros, según historiadores, estudiosos de los movimientos sociales, politólogos y antropólogos, desde principios del siglo pasado, son agentes de cambio de un sinnúmero de comunidades rurales y urbanas a lo largo del territorio nacional. Sin embargo no han sido tan eficaces en la defensa de su propia causa. Aunque su situación laboral actual es mejor en comparación con lo que tenían hace tres décadas, muchas de sus batallas por mejorar sus condiciones de vida, se mantienen vigentes en pleno siglo XXI.¹⁹ Algunas características de los sindicatos laborales educativos de América Latina son las siguientes: el sindicato con mayor afiliación en la región es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México (SNTE), con 1.200.000 miembros, de los cuales aproximadamente 800.000 son docentes y el resto trabajadores administrativos, técnicos y manuales adscritos al sistema educativo. La afiliación a este sindicato ha sido prácticamente obligatoria, ya que desde su fundación, en 1943, obtuvo personalidad jurídica como organismo que agrupaba a los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, y en México, por ley, solamente se reconoce un sindicato por cada secretaría de Estado.

Antes de continuar con la descripción de lo demás sindicatos es necesario profundizar un poco en el SNTE para darnos una mejor idea de lo que su funcionamiento significa. Correspondiente al nivel básico Zorrilla nos dice que el SNTE:

Mantiene una estructura organizacional que se encuentra extendida en todo el sistema. La unidad básica de la organización sindical son las “delegaciones sindicales”. En el caso de

¹⁹ Muñoz Armenta, Aldo, Plataforma Educativa 2006: Magisterio, OCE, www.observatorio.org/plataforma2006/3_Magisterio.pdf

las escuelas de preescolar, primaria y las telesecundarias, una delegación está conformada por varias escuelas, generalmente una supervisión escolar, sobreponiéndose así dos estructuras, la educativa y la gremial. En el caso de las secundarias generales y técnicas por la cantidad de maestros que tienen, cada institución es a la vez una delegación sindical. En éstas últimas los docentes se encuentran entre dos líneas de autoridad de manera simultánea e incluso se alternan las posiciones. Este elemento afecta, generalmente de manera negativa el clima de trabajo de estas escuelas.²⁰

Otra gran organización es la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de Brasil, que estima su afiliación en 700.000 trabajadores, y que se integra con organizaciones de profesores de todos los niveles educativos. Cabe destacar que se trata de una confederación que agrupa a sindicatos estatales cuya fuerza se explica merced a la estructura descentralizada que ha caracterizado al sistema educativo brasileño.²¹

Otra organización muy influyente es la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) que, con más entidades de base provenientes de más de veinte provincias, integra aproximadamente a 200.000 profesores de un total de 655.700. En Argentina los maestros universitarios se agrupan por separado. El poder del Colegio de Profesores de Chile A.G. se entiende si tomamos en cuenta que tiene poco más de 100.000 afiliados de un universo de 133.000 docentes. En Venezuela, por el contrario, las ocho

²⁰ Margarita Zorrilla *LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN MÉXICO: AL FILO DE SU REFORMA*, REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2004, Vol. 2, No. 1
<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Zorrilla.pdf>

²¹ Loyo, Aurora, *Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional*, Revista Iberoamericana de Educación, No 25. www.campus-oei.org/revista/rie25a03.htm

principales federaciones de sindicatos fragmentan al magisterio y oscilan entre la de menor fuerza, con 2.000 miembros, a la de mayor, que agrupa a 37.000.²²

Sobre todo, la conflictividad laboral referente a insumos u otros temas fuera de la esfera pedagógica, que trae consigo ausentismo de los profesores y que afecta directamente a los alumnos ejemplifica una de las áreas de mejora. Respecto a la coordinación e integración de los sindicatos de profesores y el planteamiento de cambios sustantivos para la avance de la educación hay que tener presente la situación económico-laboral de los docentes y su grado de actualización. Considerando estas variables y sobre todo su adaptabilidad a los proyectos proscritos por organismos internacionales en tema de educación, es necesario rectificar la aplicabilidad y viabilidad observando este factor tan importante.

Respecto al insumo de los docentes, el reporte del PREAL nos informa que los docentes Mexicanos con experiencia reciben un sueldo que casi llega a los 20 mil dólares anuales, a pesar de estar por arriba de la mayoría de sus contrapartes latinoamericanas como Chile, Argentina, Brasil y Perú se encuentra muy por debajo de el promedio de la OCDE que está por arriba de los 30 mil dólares.²³ Por otro lado no hay una vinculación entre el desempeño del docente y su sueldo, lo que en cierta forma le quita responsabilidad para con los resultados de aprendizaje, el reporte público de estos mismos y por supuesto la motivación a querer desempeñarse mejor en base a incentivos.

²² *Ibíd.*

²³ PREAL , *Cantidad sin Calidad 2006 Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*, PREAL 2005, Pág. 41

Evaluación

Las cualidades de la evaluación son, hoy día, objeto de una discusión amplia y documentada en el ámbito educativo. Las posiciones encontradas manifiestan, por una parte, la inconveniencia de evaluaciones burocratizadas, precipitadas, sin matices, y su alcance limitado si no se desarrollan con el conocimiento requerido para su diseño y aplicación. Mientras que, por otra parte, los defensores de la evaluación argumentan que ésta permite una aproximación objetiva a los aspectos evaluados y una visión realista de nuestros problemas educativos, además de que ha conducido, como otros tipos particularizados de indagación, a contar con cierta claridad y precisión sobre ámbitos delimitados de la educación y las relaciones escolares, lo cual, en un sentido académico-administrativo, lleva al rendimiento de cuentas.²⁴

Las tendencias a nivel general para México y para la región nos dicen que los sistemas de evaluación nacionales, como el INEE en nuestro país, se han fortalecido y al mismo tiempo un mayor número de países está participando en evaluaciones internacionales como el PISA ya mencionado y el TIMSS que mide las tendencias internacionales de matemáticas y ciencia. Sin embargo existen problemas que afectan a los sistemas de evaluación, comenzando con la falta de una cultura de evaluación, deficiencias en la divulgación de resultados, falta de compromiso financiero nacional, capacidad limitada de realizar comparaciones, falta de claridad y poco personal técnico y profesional.²⁵

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.* Pág 13

Otro factor, es que las evaluaciones son promovidas por los actores económicos mencionados en partes anteriores y se limitan a medir habilidades cognitivas lingüísticas y matemáticas solamente y muy pocas veces son longitudinales o basadas en el progreso de los estudiantes. Aun, no han sido consideradas evaluaciones más hólísticas o integrales que puedan determinar fortalezas o debilidades considerando aptitudes u otras inteligencias en los estudiantes, aparte de las cognitivas.

Financiamiento

Otras áreas de importancia cubiertas en el reporte hablan acerca del financiamiento de la educación. Por ejemplo el porcentaje del gasto del producto interno bruto en educación varia desde el mas bajo con 2.3% de la Republica Dominicana, hasta 10% de San Vicente y Granadinas. México por ejemplo dedica poco más del 5% de PIB a la educación situándose en séptimo lugar después de San Vicente y Granadinas, Guyana Sta. Lucia, Barbados y Bolivia. E Rectificando el dato de México en un articulo reciente del Financiero se expresa que en el presente se destina ya el 7% del PIB en educación con una aportación directa por parte del gobierno de 5.56%.²⁶ Dentro de los últimos cinco países, que gastan menos del 3% se encuentra Nicaragua, Perú, Uruguay, El Salvador y Republica Dominicana.²⁷

Hablando del financiamiento de la educación y los prospectos para ésta, en el documento presentado por la CEPAL titulado Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe se seleccionaron cuatro metas focales. Las metas seleccionadas se

²⁶ Chávez, Víctor, ' Se destina ya 7% del PIB a educación: Fox' El Financiero, Viernes 15 abril 2005 pg 39

²⁷ http://www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/AS_table_5.pdf

refieren a logros en el ámbito de la educación pre-primaria, la educación primaria, la secundaria y la alfabetización de adultos. Básicamente se orientan a generar avances sustanciales que confluyan en un salto progresivo de continuidad educativa de los niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños, así como proveer un mecanismo básico de integración social y productiva para los analfabetos adultos (como es dotarlos de la capacidad de usar la lecto-escritura en su vida cotidiana). Tales avances constituyen un pilar para avanzar en equidad, en dotación de capital humano y en capacidades ciudadanas.²⁸

Los recursos totales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 ascienden, según esta estimación, a casi 150.000 millones de dólares. Esta cifra representa cerca de 7.5 puntos porcentuales del PIB del año 2000 de los 22 países de la región y 20 puntos porcentuales del PIB de Brasil de ese mismo año. Si el conjunto de los países considerados quieren ver cumplidas las cuatro metas deberían gastar en los próximos 11 años cerca de 13,560 millones de dólares adicionales por año (entre 2005 y 2015). Como cifra de referencia, considérese el gasto público total en educación que realizó la región en el año 2000, que ascendió a 81,900 millones de dólares. De modo que el esfuerzo financiero adicional es de 16,6% por año, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década.

²⁸ FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, JULIO DE 2004, www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2249PE/Version_Preliminar_lcg2249.pdf

Participación Social

Actualmente la participación social en nuestro país es un tanto delimitada y poco tratada pero sin embargo existente y se manifiesta en el ámbito educativo a través de organizaciones como el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), la Comisión Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) y la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia (FENAPAF). Característicamente la participación social se destaca por tener un fin que va más allá de lo individual o corporativo y que su compromiso va dirigido hacia la sociedad. Igualmente, por la forma de construir y decidir colectivamente, colaborar para construir una idea del tipo de sociedad que se quiere.²⁹ La participación social en la educación es algo que aunque parece ser elemental y necesaria para el desarrollo óptimo del proceso de educación de todas las sociedades, necesita de ciertas condiciones para poder ser y para poder ser efectiva. Como se apunta en el artículo citado con anterioridad "...la participación social no puede desarrollarse en el vacío, solamente con intenciones, resulta imprescindible tener en cuenta los condicionantes sociales y educativos que dificultan o favorecen la participación. A la vez, hay que definir los cambios necesarios, llevando a la práctica los que estén en nuestras manos y reivindicando aquellos que nos trascienden, generando en uno y otro caso una profundización de los procesos participativos."³⁰

Tomando esto en cuenta, el primer organismo mencionado el OCE es un foro de ciudadanos donde colaboran y aportan investigadores de la educación, maestros de escuelas

²⁹ Concejo Educativo de Castilla y León: Movimiento de Renovación Pedagógica, *La participación social y la educación*, Concejo Educativo de Castilla y León: publicada el 2 de marzo de 2005, http://www.concejoeducativo.org/article.php?id_article=38

³⁰ *Ibíd.*

públicas y particulares, periodistas, comunicadores, padres de familia, líderes sociales y ciudadanos en general. Aquí se publican comunicados respecto a la problemática imperante y se hacen planteamientos en ánimo y criterio constructivo.³¹ La CONAPASE se considera como una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, que tiene el propósito de participar en actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, normal. Donde participan ciudadanos distinguidos, representantes del sector empresarial, federal, padres de familia, sindicales e investigadores educativos.³² A pesar de ser un sistema nacional para la participación social, esta instancia parece no tener una visibilidad, popularidad e incidencia en los rubros que pretende trabajar.

Al adentrarse en las actividades y proyectos que se promueven, uno se encuentra con que de las 31 entidades que comprenden el país, un porcentaje casi inexistente tiene proyectos que no estén aun en la etapa prospectiva. Por otro lado las disparidades en cuanto a la coordinación de esfuerzos para la incidencia de la sociedad sobre temas educativos es abismal, y desde luego no está siendo tratada por esta instancia nacional en términos de concertación de esfuerzos y de experiencia. Un ejemplo de ello, es que al leer el foro de opiniones en la página web parece no haber una claridad respecto a lo que realmente hace la CONAPASE, ni tampoco una respuesta directa a las cuestiones expresadas en el mismo foro.

³¹ Observatorio Ciudadano de la Educación, ¿ Quiénes Somos?, <http://www.observatorio.org/oceac/documentos/directorio.html>

³² CONAPASE, <http://www.conapase.org.mx/>

Costos a la Sociedad

Costos sociales de la deserción escolar

A pesar de la importante disminución de las tasas de deserción en América Latina en los últimos 10 años, los adolescentes del 25% de los hogares urbanos de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que, en promedio, triplican a la de los jóvenes del 25% de los hogares de ingresos más altos. Estas desigualdades entre estratos socioeconómicos extremos son mayores en el medio urbano que en el rural; mucho más elevadas cuando se refieren al abandono temprano de la escuela, y, por regla general, superiores en los países de la región que han avanzado en mayor medida hacia la universalización del acceso a la educación primaria y secundaria. En efecto, aunque en estos países la deserción temprana es menos frecuente que en los restantes, por lo que se le otorga mayor importancia a la retención de los jóvenes hasta el término del ciclo secundario, aquella constituye un área cada vez más ‘dura’ de las políticas sociales.³³

La deserción escolar genera elevados costos sociales y privados. Los primeros no son fáciles de estimar, pero entre ellos se mencionan los que derivan de disponer de una fuerza de trabajo menos competente y más difícil de calificar, cuando las personas no han alcanzado ciertos niveles mínimos de educación para aprovechar los beneficios de programas de entrenamiento ofrecidos por el Estado o por las empresas, y cuya

³³ Espíndola, Ernesto y León, Arturo, *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*, No. 30, Revista Iberoamericana de Educación, www.campus-oei.org/revista/rie30a02.htm

manifestación extrema es el analfabetismo. La baja productividad del trabajo, y su efecto en el (menor) crecimiento de las economías, se considera también como un costo social del bajo nivel educacional que produce el abandono de la escuela durante los primeros años del ciclo escolar. Asimismo, representan un costo social los mayores gastos en los que es necesario incurrir para financiar programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios. En otro orden de factores, se mencionan igualmente como parte de los costos de la deserción la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales y de la pobreza y su impacto negativo en la integración social, lo que dificulta el fortalecimiento y la profundización de la democracia.³⁴

De manera que se podría establecer una relación entre los factores de riesgo de deserción que son, la repetición derivada de las inasistencias, el bajo rendimiento y la extra edad asociada al consiguiente retardo escolar. Cecilia Braslavsky, que nos habla específicamente de los fenómenos derivados de la baja matrícula y permanencia en el nivel de secundaria nos dice que:

Por un lado, la existencia de grupos cada vez más numerosos de jóvenes excluidos de los procesos y sectores más dinámicos de la actividad económica y social, y que se encuentran en particulares y muy heterogéneas situaciones de riesgo o cuando menos de difícil comprensión y procesamiento, tales como falta de actividad, paternidad o maternidad precoz, prolongación de la condición de adolescentes, debilidad o ausencia de modelos y expectativas vinculadas a la adultez violencia, drogadicción, apatía en contextos de debilitamiento de la legitimidad de los sistemas y liderazgos políticos y de baja movilización por cuestiones públicas. En el contexto regional, la comprobación de las investigaciones existentes en relación a que el destino de los jóvenes latinoamericanos

³⁴ *Ibíd.*

tiende a jugarse cada vez más en el hecho de haber o no pasado por el nivel medio o secundario, y la muy baja presencia de 'políticas de juventud' alternativas a su incorporación a la educación media, a excepción del diseño de algunos proyectos de empleo joven asociados a propuestas de capacitación profesional que no llegan a ser masivos³⁵

Medidas de Éxito

Equidad

Para hablar sobre este término primeramente observaremos lo que Aguilar nos menciona en cuanto a lo que puede significar, primeramente nos dice que " Existen diversas interpretaciones del principio de igualdad de oportunidades educativas, según el punto de referencia del principio de igualdad: 1) igualdad de acceso, 2) de insumos (gastos de inversión y operación en los servicios educativos), 3) igualdad de resultados, ya sea bajo el supuesto de que todos cuentan con iguales puntos de partida, es decir, con el mismo nivel de habilidades o capacidades, o con diferentes puntos de partida en este sentido, 4) igualdad de los procesos, sobre todo en relación al aprendizaje, e 5) igualdad proporcional, que establece que la distribución de la educación ha de ser equitativa, de manera que todas las

³⁵ Braslavsky, Cecilia, *La Educación Secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericano*, Revista Iberoamericana de Educación Número 9, <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie09a03.htm>

clases sociales puedan participar en ella con tasas proporcionales.³⁶ Lo que hay que resaltar aquí es que si bien es cierto que en los países latinoamericanos y en México la desigualdad escolar se correlaciona con desigualdad socioeconomía y que ha sido difícil lograr una equidad en términos de acceso y aprendizaje. Es más que constatado que a través de la educación, sí es posible detener y hasta revertir los estragos creados por las brechas en desigualdad económica en la sociedad. Es decir que la igualdad en la educación puede suavizar y corregir las disparidades entre los diferentes estratos sociales.

Autonomía

Calidad

La calidad educativa involucra procesos complejos y multidimensionales. En el campo de la investigación algunos especialistas dan prioridad a los insumos destinados a la educación: la suficiencia del presupuesto, la pertinencia de los medios materiales y didácticos, la adecuación de las instalaciones, la preparación de los profesores. Otros hacen énfasis en los procesos y dinámicas cotidianos de la interacción educativa en las escuelas e incluso en el complejo denominado "gestión escolar". Para otros, finalmente, la calidad sólo se aprecia según los resultados; "... la capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, el desarrollo de

³⁶ Aguilar Sahún, Luis Armando, *Equidad en educación*, Observatorio Ciudadano de la Educación. Colaboraciones Libres, Volumen IV, número 83. México, enero de 2004, <http://www.observatorio.org/colaboraciones/aguilar/aguilar9.html>

valores y actitudes que desean una vida de calidad para todos sus miembros" Se consideran también las características de relevancia, equidad, eficacia y eficiencia de la educación, en cuanto a la capacidad de la escuela de cumplir las demandas de los sectores que la solicitan o a la medición de ciertos indicadores específicos, y en muchos casos se liga a la satisfacción de las necesidades de los distintos sectores sociales.³⁷

Adopción de enfoques y estrategias neo-liberales internacionales: Consecuencias e Incongruencias. (Iniciativas internacionales)

Cooperación Internacional

Los organismos internacionales protagónicos con gran influencia en América Latina que buscan dar solución a los problemas de educación en la actualidad son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OEA y la CEPAL. Desplazando a la UNESCO en la formulación de iniciativas para mejorar la calidad y eficiencia de la educación. Cabe destacar el perfil de dichas agencias internacionales en el sentido que éstas no son organismos especializados en la educación per se, que sin embargo dictan los lineamientos y metas a seguir para los países desarrollados y en desarrollo. Las iniciativas internacionales son variadas y sustanciosas, sin embargo en un análisis de las cuatro más importantes en las últimas décadas, nos muestra rasgos de descoordinación y fragmentación respecto a las políticas educativas derivadas de estos proyectos internacionales. La primera iniciativa fue adoptada en 1979 en México bajo el nombre de Proyecto Principal de

³⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación, *Calidad y evaluación*, Comunicado 111, <http://www.observatorio.org/comunicados/comun111.html>

Educación (PPE). La segunda fue lanzada en Jomtien Tailandia La Educación para Todos (EPT) en 1990. El Plan de Acción Hemisférico sobre Educación (PAHE) fue acordado en 1994 y finalmente las Cumbres Iberoamericanas que se han venido celebrando anualmente desde 1991.

Cada nueva iniciativa ha venido a superponerse a la anterior, negando o desconociendo a las anteriores aún vigentes, en algunos casos ratificando las metas, en otros reduciéndolas o ampliándolas, o bien simplificándolas o complejizándolas, pero invariablemente estirando los plazos y, en todo caso, construyendo su propio carril. Cada una cuenta con sus propios diagnósticos, presupuestos, cronogramas, programas y proyectos, indicadores, redes, especialistas y consultores, mecanismos de ejecución, seguimiento, evaluación y difusión. Por su parte, el Plan de Acción Hemisférico sobre Educación PAHE, lanzado en 1994, se planteó sobre un nuevo vacío y ha dado asimismo lugar a diversas líneas y programas entre las agencias y países involucrados en su seguimiento y coordinación. A fines de 1995, y como seguimiento a la Cumbre de Miami, la primera dama estadounidense Hillary Clinton lanzó el programa llamado *"Partnership for Educational Revitalization in the Americas"*, a cargo de US-AID (Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos), el cual viene ejecutándose en la región como "Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina" (PREAL), a través de un convenio con el Diálogo Interamericano (USA) y CINDE (Chile). Por su parte, los Ministros de Educación de la región

encargaron a la OEA elaborar el Programa Interamericano de Educación (1997-2001) para cumplir con los compromisos de la II Cumbre, realizada en Santiago.³⁸

El hecho de que exista descoordinación a este nivel, no solamente causa gastos y despilfarros sino que también hace imposible saber que de lo que se ha concretado en el terreno educativo es atribuible a cual iniciativa y los dispositivos efectivos y eficaces para medir su cumplimiento. " Es así como se han instalado los múltiples "seguimientos": a México y Quito, a Jomtien antes y a Dakar ahora, a las Cumbres de Miami, Santiago y Quebec sucesivamente, y a la última Cumbre y Conferencia Iberoamericana en cada caso. A esto se agregan los otros "seguimientos", también específicos, en torno a las grandes conferencias internacionales de la década de 1990 (Medio Ambiente, Población, Mujer, Desarrollo Social, CONFINTEA V, etc.). Aunque los problemas, objetivos y metas están inter-relacionados, cada una de estas conferencias internacionales, con sus respectivos "seguimientos", crea su propia constelación de reuniones, consultores, grupos de presión, indicadores, etc."³⁹

Los lineamientos internacionales apoyados y propuestos por los organismos antes mencionados, son elaborados por naciones desarrolladas para países en desarrollo. La participación de los segundos se limita a eso, viéndose guiados por lineamientos propuestos por agentes que si bien tratan de estudiar y comprender la realidad que viven los países menos privilegiados, no la experimentan de la forma que los que sí la viven.

³⁸Torres, Rosamaria 'COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿PARTE DE LA SOLUCIÓN O PARTE DEL PROBLEMA?'. Globalización y educación <http://www.utdt.edu/eduforum/ensayo15.htm>

³⁹ *Ibíd.*

Evaluaciones y Estándares Internacionales

El informe PISA que es el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, es un estudio de evaluación internacional del rendimiento de los alumnos de 15 años (independientemente del curso o modalidad formativa que estén cursando) realizado bajo la coordinación de la OCDE. PISA evalúa el conocimiento y las destrezas de los alumnos en Matemáticas, Lectura, Ciencias. Los estudios se repiten cada tres años, y en cada uno de ellos se profundiza especialmente en una de las materias. En el primer estudio, realizado en el año 2000, se profundizó en Lectura; en el segundo, realizado en 2003 se ha profundizado en Matemáticas; el tercero se llevará a cabo este año 2006 y la materia principal serán las Ciencias.⁴⁰

Hay que tener presente que el organismo que promueve la evaluación, la OCDE y su objetivo fundacional que es promover el desarrollo económico, hacen comprensible que sólo se evalúen capacidades cognitivas y sólo en algunas materias educativas que este organismo considera las únicas esenciales para la vida adulta. Esta concepción economicista de la educación y la esclavitud de los objetivos educativos al sistema de Mercado, deja fuera otras capacidades trascendentales para el desarrollo social y personal de los estudiantes.

En últimos tiempos se ha estudiado la relación entre el desarrollo económico de un país y la inversión del porcentaje del PIB en educación:

⁴⁰ García Arranz, José Luis; Se aprende lo suficiente? Distorsiones del Informe PISA, 22 noviembre 2005, http://www.concejoeducativo.org/article.php?id_article=71

En 1994, México gastaba en educación, como proporción del PIB, 5.4%, una cifra muy cercana al promedio de los países de la OCDE, que era entonces de 5.9%, y más o menos lo mismo que gastaba Irlanda (5.6%) o Chile (5.7%). Pero al revisar los datos como gasto por alumno, México estaba, como consecuencia del alto crecimiento demográfico, muy por abajo. Mientras México gastaba menos de 5 mil dólares anuales por alumno de educación superior, el promedio de la OCDE era de 8,134 dólares, Chile invertía 8,436 y Corea 5,203. Diez años después, el gasto educativo mexicano había subido a 7.1 % del PIB, uno de los más altos entre los países de la OCDE. En principio, se supone que es un buen nivel de gasto y que, teóricamente, debiera arrojar buenos resultados. Pero cuando se comparan los datos de lo que se gasta contra los resultados de las evaluaciones internacionales, las cosas se vuelven particularmente críticas. A pesar de que nuestro nivel de gasto es comparable al de Corea, Irlanda o la República Checa, los resultados alcanzados por los estudiantes mexicanos es tremendamente bajo.⁴¹

A pesar del incremento en el gasto en educación en nuestro país, rubros como crecimiento, ingreso, productividad y resultados en evaluaciones internacionales no han tenido mayor cambio respecto al primero. De manera que también se tienen que observar otro factor relacionado con la efectividad de la ejecución de la inversión educativa. Sin embargo, al volver a prestar atención al significado de las evaluaciones internacionales y la relevancia de éstas en cuanto a la competitividad de los individuos de estos países, hay que cuestionar la sensibilidad cultural de estas evaluaciones. Las consecuencias de los resultados respecto a la percepción del perfil educativo de los individuos y las habilidades y capacidades no consideradas con distintos valores para cada sociedad. La manipulación de resultados se hace aquí un tema preponderante ya que los países que formulan estas evaluaciones sólo dan importancia a las habilidades que para ellos son esenciales.

⁴¹ Granado Roldan, Otto, Educación en México ¿Gastar más o invertir mejor?

Nivel Socioeconómico y Rendimiento Escolar

El estatus socioeconómico se refiere a la categorización de la gente de acuerdo con sus características económicas, educativas y ocupacionales. El estatus o nivel socioeconómico conlleva ciertas inequidades, por ejemplo los sujetos con un nivel socioeconómico bajo, a menudo tienen menos educación, menos poder para influir en las instituciones de la comunidad, como las escuelas y menos recursos económicos.⁴²

Tomando en cuenta las implicaciones e incidencia del estatus socioeconómico de los estudiantes en su aprovechamiento y rendimiento académico, se puede ver una relación entre los métodos y contenidos de la evaluación internacional con la posible ventaja de un grupo étnico o sociedad respecto a otra con un perfil económico mucho más bajo y composición más heterogénea como la que muchos países de la región, como el nuestro, exhiben.

Así, al buscar la congruencia entre los diagnósticos educativos internacionales, los propósitos que la educación que en cada país se persigue, la composición cultural y las habilidades valoradas dentro de cada sociedad uno se encuentra con grandes disonancias. Entre éstas, que tal vez el enfoque internacional a pesar de buscar un desarrollo y disminución de la inequidad entre las naciones lo hace siguiendo lineamientos que al parecer sólo siguen ampliando la brecha y con resultados positivos para aquellas sociedades que no son necesariamente las más necesitadas: La exclusión y falta de valoración de otras habilidades e inteligencias no compatibles con vocación económico-capitalista de las

⁴² Santrock, John, Psicología de la Educación, Mc Graw Hill, 2002, p180

organizaciones y naciones que liderean el sistema internacional. Finalmente la orientación eurocentrista de rendimiento y no de logro personal de la educación.