



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Departamento Regional de Operaciones II**

**NOTA DE POLITICA**

**UN SEXENIO DE OPORTUNIDAD EDUCATIVA**

**MÉXICO 2007-2012**

SEPTIEMBRE DE 2006

Esta nota de política sectorial ha sido preparada por Claudia Uribe del Departamento Regional de Operaciones II, basada en el informe de consultoría preparado por Fernando Reimers y Sergio Cárdenas de la Universidad de Harvard.

## I. Introducción

- 1.1 Cerrar la brecha en el acceso al servicio educativo y garantizar que este, de manera indiscriminada, se preste con un alto nivel de calidad, es sin duda el principal objetivo a alcanzar durante el sexenio que comienza. Esto equivaldrá a no menos que transformar un sistema educativo que actualmente refleja y reproduce la desigualdad en uno que constituya un círculo virtuoso de oportunidad y movilidad social.
- 1.2 Dicha transformación requerirá de una decisión impostergable de introducir y profundizar reformas que permanecen inconclusas o pendientes encaminadas al fortalecimiento de la gestión descentralizada, al aseguramiento de la equidad en el financiamiento, a la introducción de sistemas y normas para la gestión transparente, eficiente y meritocrática del recurso docente y a la institucionalización de mecanismos y programas de apoyo a la calidad educativa y de aseguramiento de la misma bajo parámetros internacionales.
- 1.3 La introducción exitosa de estas reformas tendrá como requisito la promoción de espacios de concertación que involucren actores de la sociedad civil y que de manera amplia promuevan los consensos en torno a la prioridad de las mismas. De lo contrario, existe el riesgo de que el fraccionamiento político que se observa actualmente en el país lleve al Ejecutivo a ser muy selectivo en la definición de las áreas y los temas de la agenda pública, y que los temas educativos -- o al menos aquéllos que implican mayores costos políticos -- ocupen una posición secundaria en la agenda pública. En un mundo donde otras naciones están llevando a cabo reformas decididas, las consecuencias de esta pérdida de oportunidades serían aumentar la brecha de desarrollo entre México y sus competidores.
- 1.4 La creciente participación de México en la economía global, los tratados de libre comercio y su membresía en la OCDE, le imponen al país nuevos comparadores y parámetros que desbordan el ámbito latinoamericano. En el sexenio que comienza, no será suficiente para México mejorar su posición relativa respecto a otros países de la región en tanto sus avances no le acerquen a los niveles de desarrollo y competitividad de otros países de la OCDE. Es claro que este avance estará mediado por su capacidad para preparar una masa crítica de personas con altos niveles de conocimientos útiles, con capacidades emprendedoras y de innovación y con competencias ciudadanas para ser competitivo en la economía global y convivir en una sociedad democrática.
- 1.5 Esta nota de política analiza de manera breve los principales retos que a nuestro juicio enfrenta el sistema educativo mexicano en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia en los distintos niveles educativos, las opciones de política que podrían ayudar a enfrentarlos y los requerimientos de reformas más profundas que son impostergables para que México logre dar el salto cualitativo que requiere para elevar su nivel de competitividad.

## II. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO EN EL SEXENIO: IMPLICACIONES PARA LA COMPETITIVIDAD

- 2.1 **Cobertura:** Si algo caracteriza al sistema educativo Mexicano es la expansión sostenida que ha experimentado en las últimas décadas, tanto en matrícula, número de docentes y población en edad escolar, como en la inversión privada y gubernamental. Actualmente el Sistema Educativo Nacional cuenta con cerca de 31 millones de estudiantes en su modalidad escolarizada, siendo el nivel de educación primaria en donde se concentra el mayor número de alumnos. A pesar de la magnitud de estos avances, aún persiste un rezago importante en la cobertura de los niveles de secundaria y media superior y en el primer nivel de preescolar como consecuencia de una normativa reciente que establece su obligatoriedad.
- 2.2 En preescolar (nivel en el que el 2005 se atendieron a 4,08 millones de alumnos), se prevé que la matrícula se incremente en los siguientes años de manera significativa como resultado de la reforma que promovió su obligatoriedad desde los tres años de edad (con una matrícula estimada para el año 2008 de 5,75 millones de alumnos, para estabilizarse y declinar a partir del año 2009<sup>1</sup>).
- 2.3 En el caso de primaria, se ha logrado una cobertura prácticamente universal (aunque con rezagos regionales y una distribución dispar con respecto a la calidad). De hecho la matrícula en este nivel se redujo en .5% o sea cerca de 100,000 alumnos para el ciclo escolar 2003-2004.
- 2.4 Para educación secundaria y media superior, pese a que la obligatoriedad de la educación secundaria fue decretada en 1993, el último censo indica que 58% de los jóvenes con edades comprendidas entre los 12 y los 14 años no han aprobado ningún grado de instrucción post-primaria. Además, solamente un 34.5% de la población en edad escolar correspondiente al primer año de educación media superior se encuentra inscrito en ese grado y únicamente un 18.8% de la población en edad escolar correspondiente al tercer año de media superior llega a dicho nivel. El acceso limitado y la elevada deserción en los niveles de secundaria, y de media superior representan retos importantes para los próximos años, ya que la dispar distribución de oportunidades educacionales en estos niveles ha contribuido de manera importante a reproducir las desigualdades socioeconómicas en el país (Bracho, 2001). Estos niveles concentran la mayor demanda educativa gracias al "bono demográfico", cuyo máximo será observado en el año 2010, cuando se estima que en México habrá 21.5 millones de habitantes con edades entre los 15 y los 24 años. La demanda por servicios educativos por lo tanto se irá incrementando en los próximos años, a lo cual se agregará la presión que representa el rezago educativo acumulado.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con las estimaciones de la SEP, para el ciclo escolar 2008-2009 se tendrá una cobertura del 100% para la población de tres y cuatro años de edad y del 98.9% para la población con 5 años. La matrícula declinará a partir de ese año, con cerca de 65,000 alumnos menos solamente para el ciclo 2009-2010 (PRONOSEP, consultado en abril del 2006).

- 2.5** En cuanto a la educación superior, existen aun grandes retos, comenzando por su bajo nivel de cobertura que no alcanzó sino un 22% en el ciclo 2004-2005. Un problema adicional es el decremento en el número de estudiantes admitidos en programas de ciencias exactas, que pasó de 2.5% a 2.4% de la matrícula del 2002 al 2005 (Romo *et al*, 2005) y la demanda creciente hacia programas de estudio en ciencias sociales y administrativas, que abarcaron un 47% de la matrícula en el 2005. No hay duda que una mejora en el nivel de competitividad económica dependerá de lograr que un mayor número de mexicanos tengan acceso y concluyan estudios de una adecuada calidad en el nivel terciario y que el sistema prepare a una masa crítica de estudiantes en disciplinas que generan riqueza e innovación.<sup>2</sup>
- 2.6** **Requerimientos de Inversión para aumento de coberturas:** De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005, aproximadamente 5 millones de jóvenes de entre 12 y 18 años de edad y 2 millones de niños entre los 3 y 5 años no asisten a la escuela. Basado en el gasto anual actual por alumno, la Tabla 1 presenta un estimativo conservador del presupuesto educativo adicional anual que representaría brindar atención educativa a esta población. Este estimativo sin embargo, no tiene en cuenta que la atención a la población actualmente desatendida demandará no sólo acciones de ampliación de la capacidad del sistema en los próximos años, sino acciones que atiendan los factores que desincentivan la demanda, así como programas remediales y compensatorios, especialmente en los niveles de secundaria y media superior y en las zonas de mayor pobreza. Estos estimativos no tienen en cuenta las necesidades de recursos para el sector de educación superior que ameritaría un análisis que estime la participación privada.

<b>Tabla 1. Costos estimados para incrementar la cobertura</b>				
<b>Nivel</b>	<b>PEE*</b>	<b>Matrícula*</b>	<b>CPA**</b>	<b>GA**</b>
Preescolar	6.,506,76	4.524,50	945	\$1.873.235,7
Primaria	14.968,09	14.498,30	854	\$401.200,7
Secundaria	6.537,06	6.001,40	1.320	\$707.071,2
M. Superior	7.921,85	3.337,50	1.855	\$8.503.969,2
<b>PEE</b> (Población en edad escolar); <b>CPA</b> (Costo por alumno); <b>GA</b> (gasto adicional requerido); ** En dólares americanos estimados a una tasa de cambio de 11 pesos por dólar				
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI), Anexo estadístico del V informe de Gobierno, Presidencia de la República (2005)				

- 2.7** **Calidad:** Según la OCDE, las competencias básicas para desempeñarse en una economía basada en el conocimiento, son las lectoras, científicas, matemáticas y

<sup>2</sup> Como una referencia no representativa, en el año 2005 había 78 alumnos mexicanos inscritos en la Universidad de Harvard. De estos, un 28% estudiaban en la Escuela de Negocios, un 23% en la Escuela de Gobierno y un 20% en la Escuela de Artes y Ciencias, en la que se concentran, entre otros, los programas de ciencias exactas y tecnología. Corea por su parte, tenía 244 alumnos, con un 40% de ellos inscritos la Escuela de Artes y Ciencias, 7% en la Escuela de Negocios y un 10% en la Escuela de Gobierno.

tecnológicas. Es claro que persiste una baja calidad en el sistema educativo que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos mexicanos en pruebas nacionales e internacionales. Como se observa en las Figuras 1 y 2, los resultados obtenidos por los estudiantes mexicanos en PISA (*Program for International Student Assessment*) en el 2000 y en el 2003, muestran que un porcentaje considerable de los estudiantes de quince años no tiene las habilidades mínimas para obtener información a través de la lectura, o bien no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos<sup>3</sup>.

Figura 1: Distribución en los niveles de competencia (matemáticas)

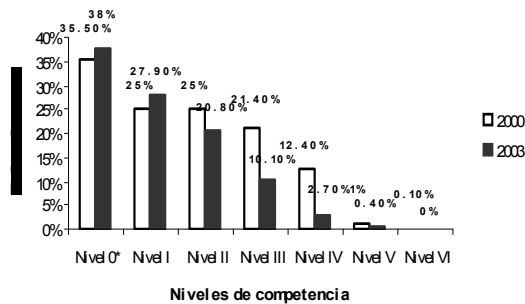
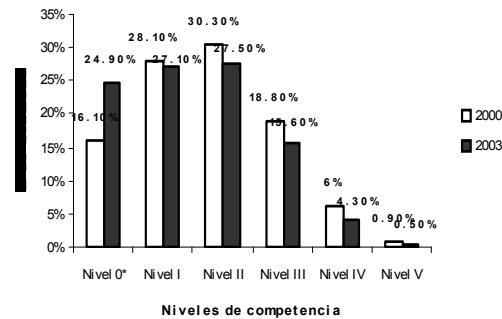


Figura 2: Distribución en los niveles de competencia (lectura)



2.8 Si bien durante la última administración la SEP apoyó un ambicioso programa para fortalecer las habilidades lectoras de los alumnos (Programa Nacional de Lectura), a través de la dotación de bibliotecas de aula, fortalecimiento curricular, y formación de maestros, una evaluación reciente del programa (Reimers, et al., 2006, documento borrador) sugiere que este ha creado las condiciones necesarias pero no suficientes para formar lectores avanzados. El reporte señala múltiples causas para explicar el bajo desempeño de los estudiantes en comprensión lectora resaltando la necesidad de fortalecer la formación y actualización de los docentes en este campo y de establecer sistemas de apoyo continuo para los maestros. No conocemos de esfuerzos equivalentes en el país para las áreas de matemáticas y ciencias.

<sup>3</sup> En el caso de las habilidades lectoras, las pruebas de PISA miden cinco niveles de comprensión. Desde el nivel 1, donde las personas tienen serias dificultades para comprender un texto simple, hasta el nivel 5, que denota el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que el lector no está familiarizado. Éste último es considerado el nivel de competencia necesaria para que las personas puedan funcionar en una economía basada en el conocimiento. En el caso de las matemáticas, un estudiante que se encuentra en el nivel I tiene apenas el nivel mínimo básico para “realizar procedimientos rutinarios con instrucción directa en situaciones explícitas”. Por debajo de este nivel, no es capaz de realizar las operaciones más elementales contenidas en los exámenes de PISA. Mientras que en 2003 el 71% de los alumnos de los países de la OECD alcanzaron un nivel mayor al nivel I, menos del 40% de alumnos mexicanos lo alcanzaron.

- 2.9 La decisión del gobierno mexicano de participar en PISA y hacer públicos los resultados refleja un interés de las autoridades educativas por lograr una mayor transparencia y analizar a profundidad el desempeño del sistema educativo. Sin embargo, el sistema educativo mexicano se encuentra en una etapa en la que evaluar su desempeño solamente con base en promedios nacionales de indicadores educativos básicos sería prácticamente apostar a una complacencia institucional que limitaría esfuerzos para transformar aspectos centrales en la operación del sistema. Es conveniente que se de un mayor énfasis sobre la medición del desempeño en el logro educativo de aquéllos estudiantes que tradicionalmente reciben una educación de menor calidad. No es suficiente acercar a los estudiantes a la escuela, sino asegurar que las escuelas a las que asisten los niños de los estratos más pobres, provean mejores y diversas oportunidades de aprendizaje. Asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de buena calidad, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, lugar de residencia u origen étnico, deberá ser el principal objetivo a alcanzar en los próximos años.
- 2.10 La baja calidad es un desafío que atraviesa todos los niveles educativos y que se refleja además en la inadecuada formación de las competencias ciudadanas de los estudiantes. En una Encuesta Nacional de Juventud reciente, solo el 53.4% de los jóvenes entre 12 y 29 años indicó que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno<sup>4</sup>. Al preguntarles por su interés en la política, 45% de los jóvenes indican que no les interesa nada, mientras que 39% indican que les interesa poco y solo 14% que les interesa mucho. En otro estudio, la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, solamente un 40.3% de la población encuestada identificó al Congreso como el órgano que aprueba reformas a la Constitución. Además, detectó que un 86% de las personas encuestadas nunca se habían organizado para resolver un problema en su comunidad. Aún más, uno de cada tres maestros indica que los egresados de secundaria son personas que tratan de evadir las normas (37%), prefieren competir que cooperar con los demás (33%) y valoran más sus intereses que los de la comunidad (27%). Sólo dos de cada cinco maestros consideran que el pueblo debe obedecer siempre las leyes. Cuatro de cada cinco maestros creen que las instituciones a cargo de la administración de justicia están corrompidas y que por ello no les tratarían con justicia si fuesen detenidos por un delito que no cometieron. Las falencias observadas en las competencias cívicas reflejan una insuficiente e inadecuada atención a la educación ciudadana en la escuela (además de la falta de oportunidades de desarrollar una cultura democrática en otras instituciones), por lo que el gobierno entrante deberá implementar acciones específicas que permitan promover una cultura ciudadana democrática en todas las escuelas.
- 2.11 Los programas nacionales impulsados por el gobierno saliente para el mejoramiento de la calidad, Programa Nacional de Lectura, Enciclomedia,

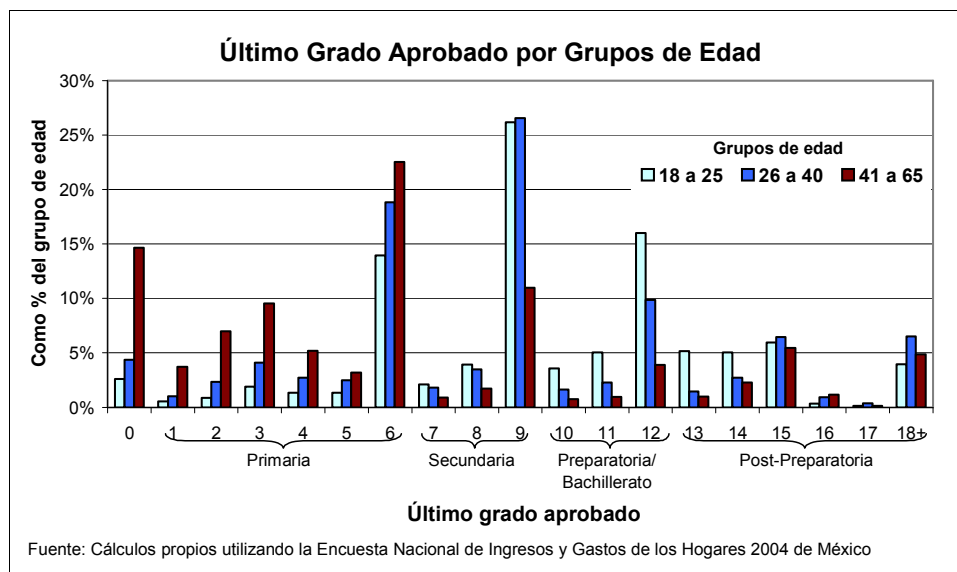
---

<sup>4</sup> Encuesta Nacional de Juventud. Instituto Mexicano de la Juventud. Área de Investigación Aplicada y Opinión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2005.

- Escuelas de Calidad, y el Programa Nacional de Actualización Permanente de Docentes (SINAD), le han apuntado al mejoramiento de la calidad y su implementación ha dejado valiosas lecciones. En primer lugar, que impactar en aquellas áreas fundamentales que se relacionan con la calidad de la enseñanza representa un costo marginal más alto que expandir el acceso, además de requerir una visión de largo plazo para no caer en la tentación de implementar programas con baja resistencia por parte de los actores que pudieran ser afectados ante requerimientos por mayores niveles de eficacia o eficiencia.
- 2.12 Una segunda lección es la necesidad de considerar estrategias de concertación efectivas, que permitan poner sobre la mesa aspectos como la evaluación de desempeño o la necesidad de convertir escuelas disfuncionales en escuelas efectivas. Una posibilidad es que se generen acuerdos con los beneficiarios de los servicios educativos, de manera que quienes son afectados por las decisiones del sector público dispongan de mayor información sobre los efectos de continuar con prácticas que reducen las oportunidades de sus hijos, como el ausentismo o la contratación de docentes no calificados bajo procesos con poca transparencia y ajenos a sistemas meritocráticos.
- 2.13 Una tercera lección, es que es impostergable incrementar la capacidad institucional para evaluar las políticas educativas. Pese a los grandes esfuerzos e inversión realizados en estos programas, al día de hoy no existe – o al menos no ha sido publicada - evidencia, con sustento metodológico, que demuestre los efectos de los programas antes mencionados en lo que respecta a los niveles de aprendizaje de los alumnos. Uno de los principales retos será promover una planeación, diseño e implementación de políticas educativas que se base en evidencia sustentable, para lograr un uso más efectivo de los recursos públicos.
- 2.14 Finalmente, que el éxito de cualquier programa educativo depende de la disponibilidad de recursos humanos comprometidos y con capacidades adecuadas.
- 2.15 **Eficiencia:** La baja eficiencia en la operación del sistema educativo se refleja en parte en que la escolaridad de la población económicamente activa ha aumentado significativamente menos en México que en otros países de la OCDE. Aunque es posible resaltar avances importantes en lo que respecta a la deserción en el nivel de educación primaria, en donde esta se ha reducido de manera significativa, aun existe un elevado porcentaje de deserción en educación media superior (17,6%), y en el nivel de secundaria (7,4%). Con respecto a las tasas de reprobación, se observan mejoras en educación primaria (tasa de 5,2% para el año 2004), con rezagos importantes tanto en secundaria (19.2%) y en educación media superior (37,4%), siendo este último nivel en el que existe un mayor porcentaje de alumnos reprobados. Las tasas de no conclusión reflejan que en promedio uno de cada cinco estudiantes que inicia estudios de secundaria no concluye y que dos de cada cinco estudiantes que logran iniciar estudios de educación media superior no logran terminar sus estudios. En el caso de primaria, si bien se ha logrado reducir el porcentaje de estudiantes que no concluyen sus estudios, prevalece un porcentaje relativamente alto (8,7%).

2.16 Las consecuencias de los bajos niveles de eficiencia interna se pueden observar en la Gráfica 1. Nótese que aunque los años de escolaridad de las generaciones más jóvenes ha venido aumentando, para un porcentaje importante de la población, aún persisten umbrales educativos aparentemente insalvables como el de ingreso a la preparatoria o bachillerato (10° grado) y en menor medida el de ingreso a la secundaria (7° grado). El porcentaje de la población entre los 18 y 25 años que se “estanca” en el 9° grado es similar a aquel del grupo de 26 a 40 años, lo que indica el poco progreso que ha tenido el país en garantizar las oportunidades de educación posbásica a los jóvenes en las últimas décadas.

Gráfica 1



2.17 La falta de estudios longitudinales que den seguimiento puntual a alumnos desertores complica identificar las causas por las cuales abandonan sus estudios pero las disparidades en logro escolar entre los distintos grupos por nivel de ingreso sugieren que el sistema educativo no tiene condiciones ideales para eliminar las diferencias que imponen las condiciones socioeconómicas de sus educandos<sup>5</sup>. El reto es generar estrategias para reducir las brechas en materia de deserción, reprobación y no conclusión entre los grupos poblacionales y regiones del país<sup>6</sup>. En este punto, es posible retomar algunos aprendizajes del programa Oportunidades con respecto a la posibilidad de incrementar la matrícula, la permanencia en la escuela y el logro educativo, aunque la evaluación de este programa no es concluyente con respecto al impacto en la adquisición de nuevas

<sup>5</sup> Información del Programa Oportunidades confirma que las condiciones socioeconómicas determinan al menos parcialmente la deserción escolar: en Yucatán, un 75% de personas entrevistadas manifestó la falta de recursos como el principal motivo para desertar de la escuela. (Lozano, 2006).

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el estado de Zacatecas el porcentaje de la población en edad escolar que no asiste a la escuela y que no habla una lengua indígena es de 10.9%. En contrapartida, el 40% de la población en edad escolar que habla lengua indígena no asiste a la escuela. Respecto a las diferencias regionales, en Oaxaca 10 de cada 100 alumnos de primaria reprobaban en el 2004, en tanto que solamente 2,3 de cada 100 alumnos lo hicieron en Nuevo León.



habilidades entre los beneficiarios, lo que podría reflejar, entre otros factores, la baja calidad de las escuelas a las que asisten. (Behrman et al. 2001, De la Torre, 2005).

2.18 **Implicaciones para la Competitividad y Opciones de Política:** La lenta acumulación de capital humano calificado se constituye en un lastre para las expectativas de desarrollo y competitividad del país. Para aquel segmento de la población en edad productiva que solo logró culminar la educación primaria o menos (aproximadamente 20% de la población entre los 18 y los 25 años, 30% de la población entre los 26 y 40 años y 65% de la población entre los 41 y 65 años de edad) sus posibilidades de superar la pobreza son mínimas. Para el segmento que completó la educación básica como nivel máximo, si bien es cierto que los empleos en los sectores de ensamblaje y maquilador requieren generalmente como mínimo el 9º grado, la vulnerabilidad del sector frente a la competencia asiática hace prever un decrecimiento de oportunidades laborales de este tipo en los próximos años. Es difícil imaginar que el país pueda dar un salto sustancial hacia el desarrollo mientras no aligere la carga que representan millones de personas en edad laboral con tan bajos niveles de educación y por ende bajo potencial productivo. Con base en este análisis, no sorprende que México se encuentre en el lugar 55 en el ranking mundial de competitividad, descendiendo siete lugares con relación al año anterior y diez con respecto al año 2003.<sup>78</sup>, ni que los avances observados en materia de cobertura educativa no se hayan reflejado en la productividad laboral, ya que este indicador ha ido declinando en las dos últimas décadas (López-Córdoba, 2003; OCDE, 2005).<sup>9</sup>

2.19 Sin embargo, es importante aclarar que los retos para incrementar la competitividad en México no concluyen ni terminan al reorientar la política educativa en el nivel superior. Al mismo tiempo es necesario lograr que un mayor número de estudiantes concluya el nivel de educación básica y que éstos desarrollen las habilidades necesarias para continuar aprendiendo. Algunas experiencias internacionales confirman la importancia de no olvidar que las iniciativas de reforma educativa ligadas a la búsqueda de una mayor competitividad económica no deben concentrarse exclusivamente en el nivel de educación superior. En el caso particular de China, la agresiva transformación de su sistema de educación terciaria observada en los años setenta<sup>10</sup>, tuvo un impacto en la generación de capital humano cualificado en ese país y en el incremento de la competitividad económica (Ma, 2003). Sin embargo, en el sistema educativo chino no solamente se buscó mejorar la oferta y la calidad de la educación

---

<sup>7</sup> *The Global Competitiveness Report 2005-2006*, World Economic Forum.

<sup>8</sup> Este índice pondera entre otros aspectos la productividad de los sistemas de investigación científica y en este rubro el desempeño de México fue pobre, ya que apenas registró 15 patentes triádicas en el año 2002, en franca desventaja frente a países como Brasil e India.

<sup>9</sup> La productividad laboral en México es de aproximadamente un tercio con relación al valor promedio en los países que pertenecen a la OCDE. (OCDE, 2005)

<sup>10</sup> Principalmente la integración de instituciones de educación superior, el surgimiento de instituciones educativas privadas, la creación de un mercado laboral en el que la educación tecnológica es altamente valorada, la continuidad en la selección meritocrática de estudiantes, así como el fenómeno denominado *chu guo re* o “interés por estudiar fuera del país”, el cual permitió que cerca de 300,000 ciudadanos chinos estudiaran en el extranjero entre 1980 y 1998, siendo mayoritariamente jóvenes profesores universitarios (Ma, 2003).

superior, sino que también hubo una continuidad por décadas con respecto a la reforma de la educación básica (Wu, 2002).

- 2.20 Otro ejemplo de la importancia de no olvidar a la educación básica como cimiento para mejorar la calidad de la educación superior se encuentra en la recientemente anunciada *American Initiative Competitiveness*, en la cual el gobierno de Estados Unidos contempla no solamente incrementar los recursos destinados a centros de investigación y promover la contratación y formación de maestros en bachillerato, sino explorar nuevos métodos de enseñanza de las matemáticas desde el nivel de primaria y secundaria (Domestic Policy Council, 2006).
- 2.21 Es claro que México enfrenta serios retos en materia de competitividad que requieren cambios en las políticas de educación superior para asegurar una mayor disponibilidad de capital humano. Sin embargo, es necesario recordar que los problemas de desigualdad en el acceso y en la calidad en los niveles previos obligan a revalorar la urgencia de reformar el sistema de educación básica (especialmente el nivel de educación secundaria), como una condición ineludible para mejorar la competitividad económica en el país.

### Opciones de Política

- 2.22 A continuación discutimos algunas opciones de política que consideramos fundamentales para avanzar la agenda educativa durante el próximo sexenio. Algunas de las mismas representarán un bajo riesgo político para la administración entrante ya que requerirán de sostener o ampliar esfuerzos que ya están en marcha, entre estas las que tienen que ver con ampliación de coberturas o continuación de programas en marcha. Discutimos además opciones que requieren cambios profundos al sistema y que, aunque pueden representar mayores riesgos políticos, son impostergables si se pretende que el país de el salto cualitativo que requiere. Los anexos 1 y 2 incluyen un resumen de las mismas y sugerencias adicionales de posibles iniciativas.

### Reformas para Mejorar el Acceso y Calidad en los Diferentes Niveles Educativos

- 2.23 **Preescolar:** La relevancia de la ampliación de la educación preescolar no puede ser cuestionada,<sup>11</sup> aunque la brecha creciente entre México y los demás países de la OCDE está en el porcentaje de estudiantes que completan la educación post-primaria y no es claro aún si la expansión del acceso a la educación preescolar contribuirá a cerrar esta brecha.<sup>12</sup> La principal área de oportunidad en este nivel tiene que ver con la de introducir acciones encaminadas a incrementar el acceso para dar cumplimiento a lo que dispone la ley en la materia, y para mejorar la calidad y la equidad.<sup>13</sup> Para esto, en el próximo sexenio serán necesarias

---

<sup>11</sup> Literatura en la materia resalta la asociación entre la asistencia a preescolar y beneficios para los educandos como mayores ingresos o reducción de tasas de criminalidad, (Schweinhart, *et. al*, 1993) o un incremento en el potencial de aprendizaje y salud de los niños (Myers, 1995). Hay que destacar que la mayoría de los efectos bien documentados sobre el preescolar se refieren a programas de alta calidad en países con escuelas primarias también de alta calidad.

<sup>12</sup> A pesar de que ésta podría contribuir parcialmente a disminuir las tasas de fracaso escolar en la escuela primaria, pero para ello será necesario que la expansión en el preescolar sea con altos niveles de calidad.

<sup>13</sup> Además hay discusiones sobre la ausencia de evidencia que sustente ofrecer tres años de preescolar, la dificultad para cumplir con

- intervenciones subsidiarias enfocadas a apoyar a los grupos poblacionales que tradicionalmente han sido relegados, ya sea por falta de planteles, de maestros adecuados, o por la falta de recursos económicos. Dichas acciones deberán estar acompañadas por intervenciones que contrarresten la posible resistencia de padres de familia a enviar a sus hijos a tan temprana edad y por una legislación que asegure la no penalización respecto a la posibilidad de ingreso a primaria de aquellos niños que por algún motivo no hayan cursado los tres años de preescolar.
- 2.24 La administración entrante deberá considerar además estrategias de expansión de la cobertura que disminuyan el riesgo de una contratación masiva de docentes con cargos fijos que cause al sistema educativo costos recurrentes crecientes para atender a una población cuyo número se estima irá en declive en los próximos años. Para esto, se deberán explorar mecanismos para reubicar docentes a zonas con mayor rezago, o bien establecer sistemas flexibles, como los programas de cuidado y estimulación a hijos de madres trabajadoras.<sup>14</sup>
- 2.25 Finalmente, la SEP deberá adelantar una evaluación del nuevo currículo para asegurar que este satisface los criterios de equidad y calidad que la literatura en la materia señala, así como llevar a cabo un análisis sólido sobre los beneficios de cursar tres años de preescolar contra dos y el impacto que pueda tener sobre la calidad la disponibilidad de suficientes docentes con formación profesional adecuada para atender estos niveles.
- 2.26 **Primaria:** El declive en la matrícula del nivel primaria por cambios en la distribución de la población abre tres oportunidades para la definición de políticas educativas. Uno, la posibilidad de reorientar esfuerzos para reducir diferencias regionales<sup>15</sup>; dos, concentrar esfuerzos para incrementar la calidad educativa en este nivel; y tres, resaltar la pertinencia de definir políticas flexibles de contratación y asignación de recursos humanos, para ajustarse a las demandas que los cambios en la dinámica poblacional presentarán en los próximos años.
- 2.27 **Secundaria y media superior:** Como se mencionó anteriormente, las políticas para incrementar la cobertura educativa en estos niveles deberán incluir acciones encaminadas a fomentar la demanda a través de la expansión de los programas de “becas” y de transporte escolar, la reducción o eliminación de tarifas, la diversificación de modalidades de atención, la instauración de programas remediales o de nivelación y la eliminación de exámenes de ingreso a la media superior o preparatoria<sup>16</sup>. Deberán además revalorarse las políticas que se han implementado en años recientes, ya que si bien se ha incrementado el número de planteles en este nivel, se ha privilegiado la modalidad de educación a distancia (especialmente telesecundaria), cuyos resultados educativos no han sido los

---

los tiempos fijados, así como la complejidad de tener que contratar permanentemente a miles de docentes que atenderán a una población escolar con tendencia decreciente.

<sup>14</sup> Será necesario además evaluar el costo-efectividad de las distintas modalidades de preescolar y el costo efectividad de ofrecer dos años de preescolar en lugar de tres, con el fin de revisar este último criterio.

<sup>15</sup> Estados como Morelos y Nayarit tienen una tasa de cobertura bruta en primaria cercana al 87% (2005).

<sup>16</sup> Los exámenes de ingreso a la preparatoria generan un obstáculo para el acceso cuya justificación no es clara si existe un real compromiso con aumentar el promedio de años de escolaridad de la población.

esperados (Martínez, 2005). Por otra parte, se deberá consolidar un sistema integral de evaluación que permita identificar las modalidades más efectivas que podrían apoyarse ante el rezago observado (Antonio y Ríos, 2003), así como el efecto que las becas de Oportunidades hayan tenido sobre los índices de retención y culminación del ciclo de media superior.

- 2.28 No hay duda que la reforma de la secundaria, universalizando su acceso y mejorando sustancialmente su calidad, es la gran prioridad de política educativa en México, ya que hasta ahora ha sido el nivel educativo más desatendido (en infraestructura, mobiliario, materiales educativos y prácticas pedagógicas). La reciente reforma de educación secundaria ofrece lecciones sobre la complejidad de la operación del sistema educativo. Al promover una reforma que iba más allá del incremento de cobertura (modificando el currículo y la gestión escolar), se provocó un debate más político que técnico. La lección principal (si no se buscan políticas de fácil realización como construcción de escuelas o contratación de maestros), es que se requieren estrategias efectivas de concertación y participación activa de beneficiarios. El gobierno entrante enfrentará una reforma inconclusa y politizada. Asegurar que los cambios en el currículo se combinen con cambios en las prácticas docentes será un reto mayor, al cual se agregará el poder aprovechar a los docentes cuyas materias no formarán parte del nuevo mapa curricular. Otro aspecto que requerirá atención es el monitoreo de los desempeños regionales y la formación de docentes. Para ello resultará clave diseñar evaluaciones de impacto rigurosas, que permitan detectar oportunamente rezagos en las entidades federativas e implantar intervenciones subsidiarias en aquellos estados con menor capacidad institucional.
- 2.29 **Educación superior**<sup>17</sup> Para la ampliación del acceso a este nivel podría iniciarse un sistema de créditos educativos en el que las instituciones de educación superior obtendrían recursos adicionales con base en el número de alumnos que optaran por las diferentes opciones educativas en este nivel. Esto permitiría incrementar la eficacia en el gasto en educación superior, generar un esquema en el que las universidades buscarían incrementar la calidad de la enseñanza y la investigación para atraer más alumnos, reducir mecanismos informales de asignación de presupuesto (generalmente con criterios políticos más que técnicos por ser negociados directamente ante el Poder Legislativo), ligar parcialmente el presupuesto educativo a desempeño y asegurar financiamiento a grupos en desventaja económica. Existen algunos antecedentes como es el caso del SOFES (financiado con recursos del Banco Mundial), PRONABES o el Instituto de Crédito Educativo del estado de Sonora. Sin embargo, en el caso del SOFES su orientación es hacia instituciones privadas y por sus condiciones de funcionamiento no está diseñado para incrementar el acceso de la población con menores recursos económicos (Canton y Blom, 2004). En el caso de PRONABES, aunque las evaluaciones sugieren que se ha atendido a la población

---

<sup>17</sup> Si bien proponemos como una opción la creación de un sistema de créditos para promover la expansión del acceso a la educación superior, las reformas necesarias para mejorar la calidad y la eficiencia de la educación superior no se discuten de manera amplia en este trabajo. La OCDE y la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES) han realizado recientemente estudios con este fin.

con menores recursos, es necesario revisar la focalización y estimar impactos en aspectos como eficiencia terminal y criterios de focalización.

- 2.30 Además de la ampliación del acceso, existen retos importantes en materia de aseguramiento de la calidad, ya que ante la demanda no cubierta se ha incrementado el número de instituciones privadas, lo cual no siempre ha resultado en estándares de calidad adecuados. A pesar de observar avances, como los exámenes nacionales de egresados, o la creación de instancias de certificación (como la COPAES), no existen todavía herramientas suficientes para asegurar un desempeño homogéneo en cuestión de calidad educativa. Un indicador de la necesidad de incrementar la calidad de la educación en este nivel lo encontramos también en las tasas de desempleo de los jóvenes egresados universitarios. Es necesario, a la par de lograr un mayor desarrollo económico, incentivar la reorientación de la oferta educativa hacia carreras no tradicionales, revisar la operación de los programas de incentivos para la investigación y mejoramiento de los docentes, así como reformar el sistema de financiamiento, de manera que se incremente la eficiencia en la operación de las universidades públicas.
- 2.31 Una política promisoriosa para la educación superior es la de fortalecer y expandir los politécnicos que ofrecen programas de formación técnica y tecnológica en el nivel post secundario no universitario. Para que esta modalidad educativa cumpla su potencial de formar estudiantes con las competencias adecuadas a las necesidades del mercado de trabajo es necesario entre otras cosas (i) establecer un marco normativo que favorezca la creación de alianzas con el sector productivo para la gestión institucional, (ii) introducir modalidades flexibles de contratación docente para poder dar una respuesta ágil a los requerimientos cambiantes del mercado laboral, y (iii) establecer sistemas de equivalencias de créditos con las universidades de modo que los estudiantes tengan opción de continuar en programas profesionales o licenciaturas si así lo eligen.
- 2.32 Mención especial merece el sistema de educación normal del país. Una revisión de los criterios de planeación de matrícula, procesos de selección, relevancia y pertinencia de los programas de estudio, la calidad de los docentes en este sistema, sus procesos de contratación y promoción internos, así como la eficiencia con que opera, serán materia obligada para el gobierno entrante si busca mejorar al sistema educativo en su conjunto. Además, se deberán explorar posibles alianzas con instituciones de educación superior ajenas al sistema de educación normal para la formación de docentes.

### **Reformas para Fortalecer la Administración del Sector**

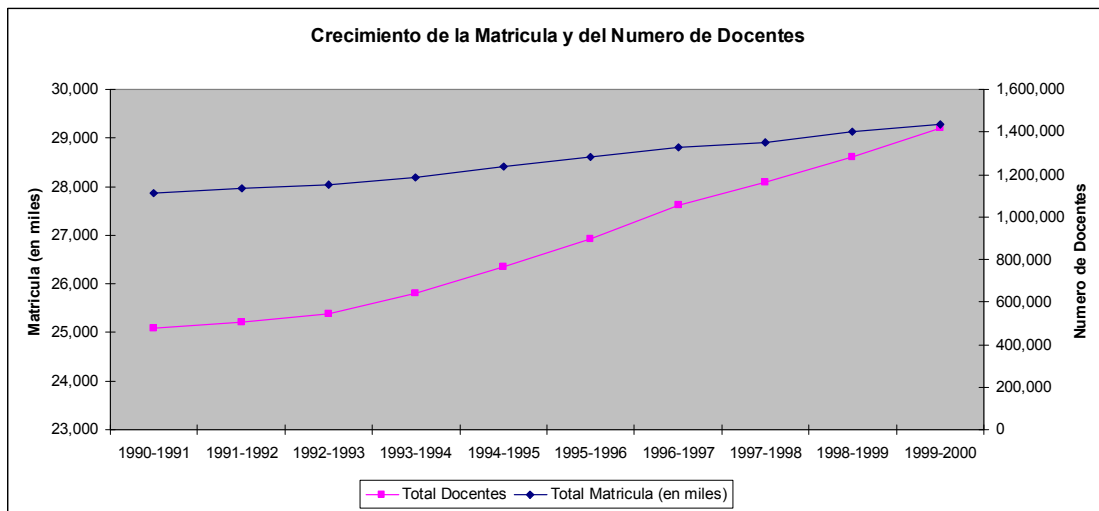
- 2.33 A continuación discutimos las reformas que consideramos fundamentales e impostergables si México ha de dar el salto cualitativo de desarrollo educativo que requiere. Estas son: la modernización del sistema de gestión del recurso docente, la reforma del sistema de financiamiento, y la profundización de la descentralización educativa.

- 2.34 **La gestión del recurso docente:** Los docentes son la base de cualquier sistema educativo, ya que éste tiene la calidad que sus docentes pueden ofrecer. Sin embargo, es claro que la baja calidad del sistema educativo mexicano refleja en buena medida las limitadas competencias profesionales de los profesores. Éstas tienen en parte que ver con los mecanismos de selección y promoción del personal en el sector, pero también con la formación inicial (que ha estado relativamente ausente de los esfuerzos de reforma educativa) y la formación permanente de los docentes. Estas son áreas críticas, insuficientemente atendidas, que representan una de las oportunidades más importantes en una agenda para mejorar la calidad educativa. En la búsqueda por mejorar la calidad y la relevancia de la educación la formación inicial y continua de los profesores debe ser un eje central de políticas educativas.
- 2.35 En México, el rol preponderante del SNT en la gerencia del recurso docente ha politizado y dificultado la introducción de reformas necesarias para introducir parámetros modernos, equitativos y transparentes de gestión que permitan elevar el profesionalismo de la carrera docente y por ende su calidad. Este es sin duda el mayor obstáculo que enfrenta actualmente el sistema educativo mexicano.
- 2.36 La gráfica 2 muestra cómo la planta docente en la última década ha crecido de manera más acelerada que la matrícula, reduciendo significativamente la relación alumno/docente. Al mismo tiempo las remuneraciones de los docentes han aumentado en términos reales durante la última década. Sin embargo, el desempeño académico de los estudiantes se mantiene en niveles insatisfactorios dando cuenta del bajo nivel de competencia de los docentes para ofrecer una educación de calidad. El desproporcionado incremento del cuerpo docente en educación básica refleja un sistema de administración de recursos humanos en el que los intereses gremiales son tanto o más altos que el objetivo de mejorar los niveles de calidad educativos. De hecho, es necesario retomar una discusión sobre el impacto que debería tener una mayor inversión de recursos docentes en el sistema educativo con respecto al logro académico de los alumnos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>Hanushek, (1997) y Krueger (1999) sugieren que una reducción en la relación alumnos por docente podría ayudar a estudiantes con mayores desventajas. Sin embargo, es necesario que las políticas de asignación de docentes y alumnos realmente se orienten a apoyar a éstos grupos poblacionales, los cuáles en México con frecuencia no disponen de grupos reducidos ni de una calidad de enseñanza adecuada.

Gráfica 2



2.37 Dado que el principal recurso del sector educativo son sus docentes, el reto principal para el nuevo gobierno será el de introducir los mecanismos institucionales y normativos que le permitan gerenciar el recurso docente con un enfoque de calidad, equidad y transparencia. Entre otros, esto implicaría la revisión de carrera magisterial y del sistema de escalafón. Dado que la estabilidad laboral no debe ser considerada como inamovilidad, es necesario reformar los sistemas de incentivos y evaluación del desempeño docente. Así mismo, es necesario revisar la conformación de las comisiones paritarias, de manera que se reduzcan los criterios políticos y se incremente la participación técnica en la contratación y promoción de los docentes, establecer temporalidad para el otorgamiento de los incentivos siendo supeditados a la evaluación permanente del desempeño, así como reducir el peso de la antigüedad como un criterio determinante en la concesión de incentivos. De la misma forma, es urgente la revisión y reforma del sistema de escalafón, de manera que se mejoren los procedimientos en los concursos, a través de una apertura de los sistemas de evaluación y puntaje que promueva la aplicación de criterios técnicos y no políticos que aseguren una valoración transparente e imparcial. Otra medida a considerar es la ampliación de la oferta de programas de formación, de manera que se perfeccione la propuesta de apoyo a los colectivos escolares, enfocándose en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias. Además, es deseable implantar un programa de certificación de maestros, de manera que por norma se promueva la actualización y se genere un mercado laboral en movimiento constante, en el que se evalúe y reconozca la capacidad de los docentes, se logre una mejor rendición de cuentas, una inserción de una cultura meritocrática y una mejor regulación y monitoreo de la planta docente.

2.38 **Financiamiento:** El gasto público de origen federal continúa siendo la principal fuente de recursos para el sistema educativo mexicano, con excepción del nivel de postgrado, en el que existe una participación importante de escuelas con financiamiento privado. Sin embargo, a pesar de que el gasto educativo ha venido

incrementándose<sup>19</sup>, todavía no es posible observar un impacto sobre el desempeño académico de los alumnos. El sistema de financiamiento educativo presenta retos mayores en materia de equidad en la distribución de los recursos a los estados. Por ejemplo, el promedio de la asignación por alumno tanto con recursos federales como estatales en los estados con índice de desarrollo bajo o muy bajo, es inferior a aquella para los estados con un índice medio. Además, las diferencias en el porcentaje que representan las aportaciones estatales por alumno con respecto a la aportación total, van desde 1,9% en Baja California Sur hasta 34.1% en el estado de México. Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando se tiene en cuenta (i) que el gasto por alumno continúa siendo bajo comparado con el promedio de países de la OCDE; (ii) que persisten diferencias regionales en la inversión en educación por parte de las entidades federativas; y, (iii) que el porcentaje del gasto educativo asignado a gasto corriente (salarios) es cercano al 95 % (en primaria y secundaria) contra 81% que en promedio se invierte en dicho rubro en otros países miembros de la OCDE (OCDE, 2005).

- 2.39 Es conveniente que el gobierno entrante considere actualizar los mecanismos de financiamiento a entidades federativas y que descentralice absolutamente el manejo de la relación laboral, de manera que se promuevan mayores esfuerzos locales y se reconozca la efectividad, a la par que se promueva un financiamiento subsidiario para zonas en grave rezago. Esto permitiría una mejor rendición de cuentas, eficiencia en el gasto y la disminución de incentivos perversos en el financiamiento de la educación por parte de las entidades federativas. Asimismo, para corregir las inequidades existentes, el gobierno entrante debiera considerar introducir reformas que permitan establecer un sistema de financiamiento per cápita que se base en el número de estudiantes efectivamente matriculados, y cuyo monto se establezca con base en una canasta escolar básica que contemple los insumos necesarios para atender a un alumno con calidad por nivel educativo, localidad geográfica, necesidades educativas especiales, y modalidad de atención, entre otros criterios.

## **2.40 La profundización de la Descentralización y el Desarrollo de las Capacidades Locales**

- 2.41 El gobierno federal continúa teniendo un rol preponderante en el sector pese a la descentralización educativa que se comenzó en los noventa. Basta señalar que la peculiar distribución de facultades concurrentes que la legislación mexicana establece para la Federación, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, reserva cuatro aspectos fundamentales para ser coordinados y normados exclusivamente por el gobierno central: la elaboración de planes y programas de estudio; la autorización y regulación de los libros de texto para la educación básica; la regulación del sistema de formación y actualización de docentes y la planeación y evaluación global del sistema educativo, así como la regulación de las actividades de evaluación que las entidades deban desarrollar.

---

<sup>19</sup> De hecho el gasto por alumno en 2002 incrementó en preescolar un 16,5 %; en primaria un 8,1% y en secundaria un 10.1 %. En media superior, hubo una reducción de 24,4%, y en educación superior, un incremento del 49,7%. (OCDE, Panorama de la Educación 2005).



- 2.42 Además de estos mecanismos formales de dirección, la negociación para la asignación de presupuestos deviene en un mecanismo informal adicional a través del cual la Federación mantiene un papel preponderante para la orientación de políticas educativas<sup>20</sup>, a lo cual se suma la responsabilidad de conducir las negociaciones salariales para todos los maestros afiliados al SNTE en el país.
- 2.43 En suma, si bien las entidades federativas hoy día tienen una oportunidad de influenciar la operación del sistema, de no existir cambios fundamentales en la forma en que se conducen las relaciones intergubernamentales en México, la orientación de las políticas educativas continuará recayendo en el gobierno federal.<sup>21</sup> Vistos los resultados de la centralización excesiva en años previos, es necesario que se favorezcan nuevos espacios de concertación que permitan mejorar el diseño de las políticas educativas, de manera que se incremente la participación de gobiernos locales (incluyendo los municipales) sin que esto represente un debilitamiento del nivel central.
- 2.44 Por las características del sistema político mexicano, la descentralización del sistema educativo requirió implementar acciones específicas destinadas a lograr la modificación de sólidas instituciones formales e informales que durante años impidieron un funcionamiento del sistema federal con un equilibrio entre poderes y órdenes de gobierno. La escasa participación de las autoridades estatales en el diseño, selección e implementación de políticas públicas de importancia en el ámbito local (como la educativa), previo a los procesos de descentralización de los noventa, tuvo entre otras consecuencias la ausencia de un proceso de aprendizaje organizacional en las entidades federativas para la administración de programas con un alto impacto social en la población.
- 2.45 En el caso concreto de la descentralización de la educación, uno de los costos asociados a este proceso se encuentra en la falta de experiencia administrativa en la mayoría de los gobiernos estatales para conducir adecuadamente los sistemas educativos<sup>22</sup>. Aunque de manera generalizada las entidades federativas incorporaron funcionarios con experiencia en el ámbito federal para administrar los sistemas educativos descentralizados, hubo una falta de homogeneidad de criterios y resultados entre los diferentes estados, así como rezagos en el logro de los objetivos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) para algunas regiones y sistemas.
- 2.46 Dado que se puede considerar que el proceso de descentralización no ha concluido por la complejidad que representa la administración de los sistemas educativos, la Federación debe reconocer la importancia de contar con mecanismos institucionales para intercambiar experiencias estatales en materia educativa que permitan un flujo de información entre los estados, a fin de recuperar las “mejores prácticas” en los procesos de implementación de la

---

<sup>20</sup> Actualmente la Federación aporta cerca del 60% del gasto total en educación en el país.

<sup>21</sup> Con excepción del Distrito Federal, en el que la SEP continúa operando las escuelas (a través de una agencia gubernamental con autonomía, la cual fue creada con el fin de facilitar el proceso de transferencia de los servicios educativos al gobierno de la capital.

<sup>22</sup> Es necesario considerar que existían entidades con dos sistemas educativos, el estatal y el federal.

descentralización. Si bien es necesario reconocer los esfuerzos que la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas ha representado, todavía es claro que la iniciativa corresponde al gobierno federal, por lo que es necesario explorar nuevas estrategias para incrementar la participación de las entidades federativas en la definición de las políticas educativas nacionales.

- 2.47 Por otra parte, es necesario explorar nuevas áreas en las que las entidades tendrían oportunidades para desarrollar iniciativas locales, particularmente en lo que corresponde a la evaluación de políticas y de aprendizajes, la formación de administradores educativos y la participación de gobiernos municipales.

### III. CONCLUSIONES

- 3.1 Los bajos niveles educativos de la población en México hacen necesario colocar la reforma educativa entre las prioridades de desarrollo de la próxima administración. Si bien es cierto que la atención a los desafíos de la consolidación de la democracia, la reducción de la pobreza y el aumento de la competitividad requerirán de esfuerzos públicos de envergadura mas allá de los educativos, sin acciones decididas por desarrollar las capacidades de la población es improbable que se pueda responder a dichos desafíos.
- 3.2 Uno de los desafíos educativos consiste en aumentar los niveles educativos de la población, para lo cual será necesario aumentar el acceso a los niveles de la educación secundaria, media superior y superior. Pero sería un error lograr un aumento espurio de los niveles educativos de las personas promoviendo acceso a instituciones educativas de bajo nivel de calidad. El desafío mas importante consiste precisamente en lograr mejoras significativas en los niveles de calidad y en la pertinencia de la oferta educativa. Estos cambios son, como demuestra la experiencia de la actual administración y otras, sustancialmente mas difíciles de lograr que la expansión en el acceso que se logra con la expansión de plazas de maestros y la provisión de becas a estudiantes. Los cambios en la calidad requieren evaluar y exigir desempeño por parte de docentes y estudiantes, estimular el desarrollo de nuevas competencias por parte de docentes y replantear la utilización de recursos educativos desde el nivel del centro educativo hasta los niveles más altos de administración del sector.
- 3.3 Como mínimo sería importante apoyar la continuidad de aquellas iniciativas en curso sobre la base de evaluaciones de su impacto que permitan mejorar su implementación y aumentar su efectividad. Por ejemplo, los esfuerzos por fortalecer las competencias profesionales de los profesores a través de apoyo técnico a los colectivos escolares y grupos de maestros en cada escuela, están bien concebidos y requerirán de financiamiento y de mayor desarrollo técnico para lograr sus propósitos. Igualmente, los esfuerzos en curso para promover el desarrollo de las competencias de lecto-escritura a través del programa de libros de texto y del programa nacional de lectura, son también muy importantes y deberían continuar, complementándose con esfuerzos mas efectivos de desarrollo

de actualización docente y con la introducción y evaluación sistemática de metodologías más efectivas para promover la lectura en el trayecto educativo de los estudiantes.

- 3.4 Hacer de la promoción de la calidad, sin embargo, una prioridad central dentro de un esfuerzo significativo de reforma educativa, requerirá más que la continuación de los esfuerzos en curso. El nivel de educación secundaria requiere de atención seria, tanto en la atención a las instalaciones físicas y dotación a los centros educativos de equipamiento y materiales, como en el apoyo al desarrollo profesional de los profesores y directivos y en la redefinición de programas de estudio y estructura de las escuelas. Hay además áreas importantes que deberían ser atendidas como parte de los esfuerzos por mejorar la calidad y que hasta la fecha han recibido poca atención. Sin duda iniciar cambios en estos sectores tendrá mayores costos políticos. Entre estas se encuentran la reforma de las instituciones de educación inicial de maestros, para renovar dicha formación y hacer a dichas instituciones más efectivas. Estas reformas deberían ser complementadas con reformas en los procesos de selección y promoción de maestros, directivos escolares y personal administrativo que promoviera e incentivara el desempeño profesional competente.
- 3.5 Es necesario así mismo explorar nuevas estrategias para incrementar la participación y las capacidades de las entidades federativas para definir las políticas educativas nacionales, especialmente en nuevas áreas en las que las entidades tendrían oportunidades para desarrollar iniciativas locales, como en la evaluación de políticas y de aprendizajes, la formación de administradores, así como la participación de gobiernos municipales.
- 3.6 La participación social más informada en apoyo de los esfuerzos de reforma educativa y rendición de cuentas, así como la generación de espacios para la concertación de políticas educativas que faciliten la adopción de medidas necesarias y difíciles se verá facilitada promoviendo la difusión de información a distintos grupos de interlocutores —desde padres de familia hasta autoridades educativas— sobre la base de investigación de distintos aspectos del sistema educativo. Esto requeriría un esfuerzo de desarrollo profesional entre los administradores educativos así como el apoyo a instituciones dedicadas a la evaluación de la efectividad de programas y políticas educativas.
- 3.7 El que una nueva administración pueda o no colocar el tema educativo en la agenda pública, y el que pueda asumir los costos de emprender las reformas más necesarias, pero también más difíciles, dependerá en parte de las asociaciones que pueda lograr para reducir los riesgos asociados con estas reformas. Esta es un área en la que el Banco Interamericano de Desarrollo, y otras agencias de financiamiento internacional, podrían jugar un papel definitivo en un contexto en el que la dispersión del poder, la complejidad de los cambios necesarios y los desafíos institucionales de implementarlos podrían de otro modo hacer perder la oportunidad de comenzar a cerrar las brechas de competencias entre la población

Mexicana y la de sus socios en la OCDE y las de sus competidores en la economía global.

## Bibliografía

- Bracho, T. (2001). Programa Escuelas de Calidad, PEC 2001, primera evaluación externa. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Canton, E. y Bloom, A. (2004) "Can Student Loans Improve Accessibility to Higher Education and Student Performance? An Impact Study of the Case of SOFES, Mexico", World Bank Policy Research Working Paper 3425, Washington: WB
- Department of Education, Office of the Secretary (2006). "Answering the Challenges of a Changing World: Strengthening Education for the 21st Century", Washington: United States Department of Education.
- Hanushek, E.A. (1997). "Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update". *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19 (2), 141-164.
- INEGI, (2005), "II Censo de Población y Vivienda", México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEE y SEP (2006). "Sistema de indicadores educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005", México:SEP.
- Krueger, A. (1999) "Experimental Estimates Of Education Production Functions," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 114(2), pages 497-532.
- López-Córdova, E. y Moreira, M. (2003). "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico", BID-Intal-ITD-STA Working Paper No. 14, Washington: IADB.
- Ma, Wan-hua (2003). "Economic Reform and Higher Education in China", CIDE Occasional Papers Series, Los Angeles: Center for International and Development Education.
- Márquez, A.(2005). "Financiamiento de la educación", cuaderno de trabajo de la serie "Plataforma educativa 2006", México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Martínez, F. (2005). "La telesecundaria mexicana. desarrollo y problemática actual", Colección cuadernos de investigación, México:INEE.
- Merino, G. (1999). *Federalism and the Policy Process: Using Basic Education as a Test-Case of Decentralization in Mexico*. (Ph. D. Thesis, Harvard University, 1999).
- Myers, R. 1995. "The Twelve Who Survive: Strengthening Programs of Early Childhood Development in the Third World". 2d ed., Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

- Navarro, C. (editor) (2005). *La mala educación en tiempos de la derecha, política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*. México: Universidad Pedagógica Nacional-Miguel Ángel Porrúa.
- OCDE (2005), *The Education Challenge In Mexico: Delivering Good Quality Education To All*”, Economics Department Working Paper Número 447. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Porter, M., Schwab K. y Lopez-Claros A, (2005) *The Global Competitiveness Report 2005-2006*, Suiza :World Economic Forum.
- Presidencia de la República (2006). “Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno”, México: Presidencia de la República.
- Reimers, F. (2006). ¡Mujeres a la dirección!: enfrentando los desafíos de la educación y la política en la escuela pública mexicana. En Randall, L. Ed. Siglo XXI.
- Secretaría de Educación Pública (2001). “Programa Nacional de Educación 2001-2006”, México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2006). “Sistema para el análisis de la estadística educativa”, México: SEP.
- Silva, M. (2005). “Educación Superior”, cuaderno de trabajo de la serie “Plataforma educativa 2006”, México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Schweinhart, L.J., Barnes, H.V., and Weikart, D.P. (1993). “Significant Benefits: The High/ Scope Perry Preschool Study Through Age27”. Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, Number 10. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- UNAM (2005) “Encuesta Nacional de Juventud”. Area de Investigación Aplicada y Opinión, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vidal, R.y Díaz, M.(2004). “Resultados de las Pruebas PISA 2000 y 2003 en México”, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Wu, D. “An Overview on China's Education Reform over the Past 20 Years”, en *Harvard China Review*, Volumen III, Número II. Cambridge: HCR

## **Anexo 1: Otras Opciones de Políticas y Programas para el Sector**

### **Iniciativas para Mejorar la Calidad en los Diferentes Niveles Educativos**

#### **i. Desarrollo de Competencias Democráticas**

Un proyecto de desarrollo de competencias democráticas en el que la escuela juegue un papel prominente representa importantes desafíos de formación de maestros. Las opciones para fortalecer la construcción de competencias democráticas incluyen el desarrollo de materiales educativos, la actualización, la atención de diversos aspectos de la organización escolar, como la creación de gobiernos escolares, la participación comunitaria en la gestión escolar o la segregación de estudiantes en diversos turnos escolares. Un programa nacional en esta materia podría incorporar diversos niveles de acción, por ejemplo la formación de liderazgo escolar y de supervisión, así como el apoyo a espacios de concertación a nivel municipal, estatal y nacional, que permitan la negociación de intereses de grupos con visiones diversas en la formulación de políticas educativas, apoyados con investigación educativa. Un punto de partida podría ser el proyecto regional “Observatorio de Competencias Ciudadanas” que actualmente se está preparando bajo el programa de bienes públicos regionales del BID.

#### **ii. Programa de promoción de las ciencias y las matemáticas**

Un proyecto que acerque materiales idóneos para incentivar el interés por las ciencias y las matemáticas, acompañado de programas de formación de docentes desde la educación básica permitiría reorientar en un futuro la demanda hacia programas de educación superior distintos a los administrativos y sociales.<sup>23</sup> La continuidad del programa Interamericano de Capacitación Docente que produjo material multimedia para la formación docente podría fortalecer las iniciativas que en este campo desarrolle la nueva administración particularmente a través de modalidades a distancia. Así mismo, la utilización de los materiales educativos disponibles en la Red Latinoamericana de Portales Educativos.

#### **iii. Promoción del liderazgo femenino.<sup>24</sup>**

En México, la mayoría de las escuelas primarias tienen directores hombres, pese a que las escuelas cuyos estudiantes obtienen mejores resultados y que poseen una cultura organizacional más efectiva e inclusiva están dirigidas por mujeres. Desde el punto de vista educativo, la menor probabilidad de que las mujeres sean promovidas a directoras es problemática no sólo porque esto reduce el que niñas y niños en la edad más temprana tengan contacto con mujeres en roles profesionales de mayor estatus, sino también porque los estudiantes de escuelas encabezadas por directoras tienen mejores resultados escolares, un número mayor de ellos obtienen buenas notas en pruebas de conocimientos y es menos probable que repitan años que en las escuelas encabezadas por hombres. La

---

<sup>23</sup> Existen diversos modelos como los implementados por la Academia Mexicana de Ciencias o el *National Center for Technological Literacy* que podrían retomarse para este efecto.

<sup>24</sup> Para una discusión completa sobre el tema, ver Reimers, F. (2006). ¡Mujeres a la dirección!: enfrentando los desafíos de la educación y la política en la escuela pública mexicana. En Randall, L. Ed. Siglo XXI.

evidencia sugiere que es necesario un examen de los mecanismos de ingreso y promoción en la profesión docente y en los niveles de dirección educativa. La promoción de las profesoras con mayores niveles de competencia profesional, es una opción con el potencial de lograr simultáneamente el mejoramiento de la calidad educativa, de la eficiencia en la gestión escolar y de la igualdad de género.

### **Iniciativas para Fortalecer la Administración del Sector**

#### **iv. Centro de Estadística Educativa**

Con la creación de un sistema similar al National Center for Educational Statistics del gobierno de los Estados Unidos, se podría recopilar información relevante sobre procesos y características de actores educativos, lo que redundaría en una mejor rendición de cuentas, una planeación más adecuada, la promoción de la investigación educativa de tipo cuantitativo y de impacto.

#### **v. Programa de evaluación y experimentación educativa**

Es necesario arrancar evaluaciones experimentales y de costo efectividad de los diversos programas educativos orientados a mejorar la calidad, contribuyendo a mejorar la comprensión de estos temas entre la población y los actores diversos en la gestión del sistema. Entre los tópicos que podrían ser evaluados se encuentran la efectividad de diversas modalidades de preescolar, formas de utilización de programas como Enciclomedia, programas para la enseñanza de las matemáticas y las ciencias o el grado de segregación de estudiantes a turnos matutinos y vespertinos. Esto permitiría mejorar los niveles de calidad educativa y calificar la demanda por la calidad educativa. Evaluación de tipo experimental por ley considerado en el diseño de políticas educativas.

#### **vi. Eliminar la segregación de alumnos por nivel socioeconómico**

Típicamente los alumnos son marginados por nivel socioeconómico, siendo los estudiantes de menores ingresos segregados al turno vespertino. Se sugiere modificar la regulación para que la asignación a los distintos turnos sea de manera aleatoria, de forma que los alumnos con mayores desventajas tengan probabilidades similares de acceder y permanecer en escuelas con mejores desempeños.



Anexo 2

***Intervenciones para aumentar la cobertura y calidad en los distintos niveles educativos***

<b>Intervención</b>	<b>Descripción</b>	<b>Beneficios</b>
Apoyar la expansión del acceso a un pre-escolar de calidad para los quintiles de menores ingresos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalizar las acciones de expansión de acceso hacia comunidades de menores ingresos.</li> <li>• Apoyar la formación de personal especializado y de materiales educativos apropiados</li> <li>• Dotación de los centros.</li> <li>• Evaluación costo-efectiva de modalidades alternativas de oferta de este servicio y de los beneficios adicionales de un tercer año de educación pre-escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al desarrollo integral de los estudiantes lo cual redundara en efectos de largo plazo y en mejor desempeño escolar.</li> <li>• Facilitar la inserción laboral de padres y madres en grupos de menores ingresos con hijos pequeños.</li> </ul>
Apoyo a la reforma integral de la educación secundaria y media superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con la revisión de programas de estudio, renovación de la planta física, equipamiento de las escuelas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calidad y relevancia de la educación en este nivel.</li> </ul>
Apoyar la asistencia a la educación media y media superior y superior mediante un programa de becas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorientar los programas de becas para las familias en los quintiles mas bajos (Oportunidades) hacia los niveles de educación media y media superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir los costos indirectos de los sectores de menores ingresos para continuar sus estudios más allá del nivel primario</li> </ul>
Sistema de Créditos Educativos para el nivel superior y postgrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar los mecanismos de financiamiento a la educación superior, de manera que se reflejen criterios de desempeño con respecto al tipo y calidad de la investigación académica realizada, así como la calidad de la docencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia en el gasto</li> <li>• Incentivos para atraer un mayor de estudiantes con base en la calidad de la enseñanza</li> <li>• Acabar con mecanismos informales de asignación de presupuesto</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligar parcialmente presupuesto a desempeño</li> <li>• Asegurar financiamiento a grupos con menor acceso a la educación superior</li> </ul>
Programa de actualización profesional de docentes en la escuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar y perfeccionar la propuesta de apoyo a los colectivos escolares focalizando en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de los niveles de calidad educativa.</li> </ul>
Programa de reforma de las escuelas normales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar el cambio de los programas de estudios, la formación profesional del personal y los sistemas de contratación y promoción del mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en la calidad de la formación inicial de maestros.</li> </ul>
Programa de desarrollo de competencias lectoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar continuación de programa nacional de lectura.</li> <li>• Apoyo a actividades de experimentación y evaluación de modalidades alternativas para mejorar la efectividad de la enseñanza de la lecto escritura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los niveles de comprensión lectora y las competencias comunicacionales de los estudiantes.</li> </ul>
Programa nacional de desarrollo de competencias ciudadanas en la escuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y evaluación de programas de estudio y modalidades organizativas en la escuela que promuevan el desarrollo de competencias ciudadanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la cultura democrática en el país.</li> </ul>
<b><i>Intervenciones para apoyar el fortalecimiento de la gestión educativa</i></b>		
Centro Nacional de Estadística Educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Similar al <i>National Center for Educational Statistics</i>, se recopilaría información de procesos y características de actores educativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Mejor planeación</li> <li>• Promoción de la investigación educativa de tipo cuantitativo</li> <li>• Análisis de impacto</li> </ul>

Programa nacional de evaluación y experimentación educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se evaluaría la costo efectividad de diversos experimentos para mejorar la calidad, contribuyendo a mejorar la comprensión de estos temas entre la población y actores diversos en la gestión del sistema. Entre los tópicos que podrían ser evaluados se encuentran la efectividad de diversas modalidades de pre-escolar, formas de utilización de enciclomedia, programas para la enseñanza de las matemáticas y las ciencias, asignación aleatoria de estudiantes a turnos matutinos y vespertinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los niveles de calidad educativa.</li> <li>• Calificar la demanda por la calidad educativa.</li> </ul>
<b><i>Intervenciones para fortalecer la Administración del Sistema</i></b>		
Descentralización de las relaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el objeto de consolidar el proceso de descentralización, las autoridades estatales deberán recuperar el control sobre el número de plazas a otorgar, salarios, programas de incentivos, así como estrategias de medición del desempeño.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Fortalecimiento de los gobiernos y liderazgos locales</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Reconocimiento a diferencias regionales</li> </ul>
Programa de certificación de maestros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un sistema de certificación que funja como un medio para promover y reconocer la actualización docente y la formación profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Inserción de meritocracia</li> <li>• Mejor regulación y monitoreo de la planta docente</li> </ul>
Fortalecimiento de las Capacidades Locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer los programas de formación en gestión educativa en los Estados y establecer mecanismos para el intercambios de experiencias en gestión entre los mismos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor capacidad de gestión y de utilización de los recursos</li> </ul>
Fórmulas de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar los mecanismos de financiamiento a entidades federativas, de manera que se reconozcan esfuerzos locales y efectividad, a la par de asegurar un financiamiento subsidiario para zonas en rezago.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas</li> <li>• Eficiencia en el gasto. Disminución de incentivos perversos</li> </ul>