

La desigualdad en la calidad de la educación primaria

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XXIV, Nos. 1 y 2, pp. 13-38

Sylvia Schmelkes*

RESUMEN

El estudio aborda el problema de la equidad en la distribución de la calidad de la educación primaria en México. Analiza una muestra de escuelas ubicadas en 5 zonas socioeconómicas del estado de Puebla, claramente diferenciadas entre sí. A través de pruebas de “competencias para la vida”, mide la calidad educativa, y con variados instrumentos caracteriza la oferta y la demanda educativas que la acompañan. Con estos elementos, se aproxima a la formulación de hipótesis sobre las causas contextuales e internas a la escuela que explican las diferentes calidades educativas observadas.

ABSTRACT

The study approaches the problem of equity in the distribution of quality primary education in Mexico. It analyses a survey of schools located in 5 different socioeconomical zones in the state of Puebla. Using tests that evaluate “competences for life” it measures the quality of education, and with other several instruments it characterizes the supply and demand involved. With these elements, the study formulates hypothesis about the contextual and internal causes that explain the different qualities of education observed.

* Directora Académica del Centro de Estudios Educativos.

I. INTRODUCCIÓN

Es preocupación generalizada en el país el estado que guarda la calidad de la educación primaria. Es también motivo de prioridad política su universalización y mejoramiento. Así, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 se propone, como prioridad, ofrecer a todos los niños mexicanos educación primaria de calidad y asegurar la permanencia de los mismos en la escuela durante el tiempo necesario para concluir el ciclo. Por su parte, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, del 18 de mayo de 1992, identifica como instrumentos tendientes al logro de esta prioridad nacional la federalización de la educación básica y normal, la reforma curricular de fondo y la dignificación del magisterio. La reforma del artículo 3o. constitucional propone ampliar la educación obligatoria hasta la educación secundaria. De esta manera, el objetivo de la educación primaria de ofrecer una base sólida para la formación a nivel medio se reafirma y se realiza.

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

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

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

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

son fácilmente constatables a partir de las estadísticas oficiales en prácticamente la totalidad de los indicadores de desarrollo educativo del país. El estudio al que nos referimos pretende aportar elementos para combatir esta problemática.

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

En una segunda categoría se encuentran las características de la oferta educativa. Entre ellas, la relevancia del aprendizaje que ofrece la escuela ha sido considerada como uno de los factores que explican buena parte de su falta de calidad. Por otro lado, las prácticas pedagógicas en aula se han encontrado fuertemente asociadas al aprendizaje. En tercer lugar se encuentra la calidad de la escuela, y dentro de ésta, el gasto por alumno, la disponibilidad de material didáctico, la presencia de una biblioteca escolar activa, la formación de los maestros y el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza. Sin duda, dentro de la calidad de la escuela, el factor más importante es la calidad del docente. Los estudios coinciden en identificar los efectos de las creencias y de las actitudes de los maestros en la autopercepción en el éxito o fracaso escolar de sus alumnos como especialmente relevantes. Pero sus condiciones de trabajo son también importantes. La inconformidad y la incomodidad de los docentes producen insatisfacción con su trabajo y repercuten negativamente sobre su desempeño profesional. En cuarto lugar

se encuentra la administración escolar, y en particular el rol que juega el director de la escuela. En una buena escuela habrá un director con autoridad sobre los maestros en su función docente, capaz de movilizar recursos locales, que estimula la participación comunitaria y que genera un movimiento de mejoramiento institucional. Por último, se encuentra el sistema de supervisión y apoyo pedagógico, cuyo papel en el proceso de mejoramiento de la calidad educativa se considera clave.

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

La conclusión de la revisión anterior puede resumirse en lo siguiente: No puede negarse que las condiciones socioeconómicas y culturales, la asignación de recursos y la estructura escolar son factores que están estrechamente vinculados con las posibilidades de permanecer en el sistema y con el aprovechamiento escolar. Sin embargo, el conjunto de investigaciones sugiere que es en el proceso educativo mismo donde se define la escolarización y el éxito o fracaso de los niños.

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

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

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

II. EL DISEÑO DEL ESTUDIO

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

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

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

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

Seleccionamos 5 zonas escolares, de alrededor de 16 escuelas cada una, en 5 zonas con las siguientes características:

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

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

- Entrevista a dos conocedores de la comunidad
- Entrevista a dos conocedores de la escuela
- Cuestionario al director de la escuela
- Cuestionario a la totalidad de los docentes de la escuela
- Entrevista a un docente de primero, cuarto y sexto grados
- Cuestionario a 25 alumnos, como máximo, de cuarto y sexto grados
- Pruebas a estos mismos alumnos
- Cuestionarios a 12 padres de familia por escuela: 2 de "buenos alumnos", 2 de "alumnos regulares", y 2 de "malos alumnos", a juicio del maestro, en cada grado (cuarto y sexto).

Además, en cada zona se entrevistó a 3 o 4 conocedores de la región con el fin de caracterizar los contextos.

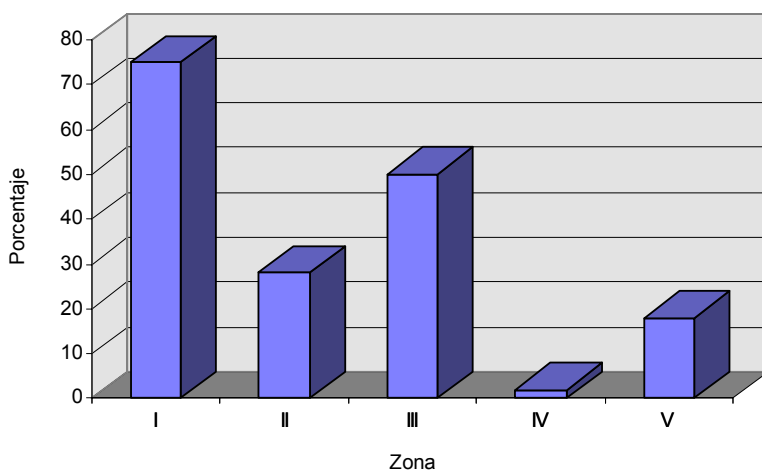
La muestra total definitiva consiste en 77 escuelas y 2 265 alumnos.

III. LOS RESULTADOS

A. La oferta educativa

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

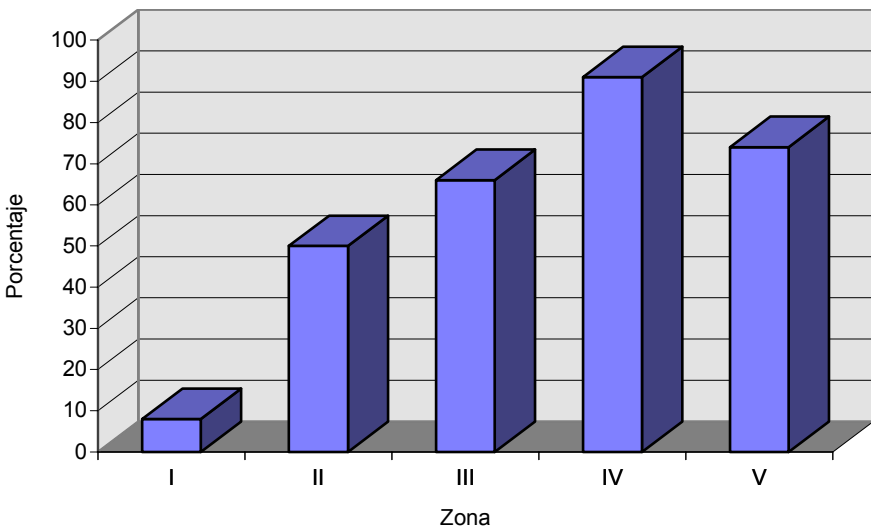
GRÁFICA 1
Escuela con un maestro por grado



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

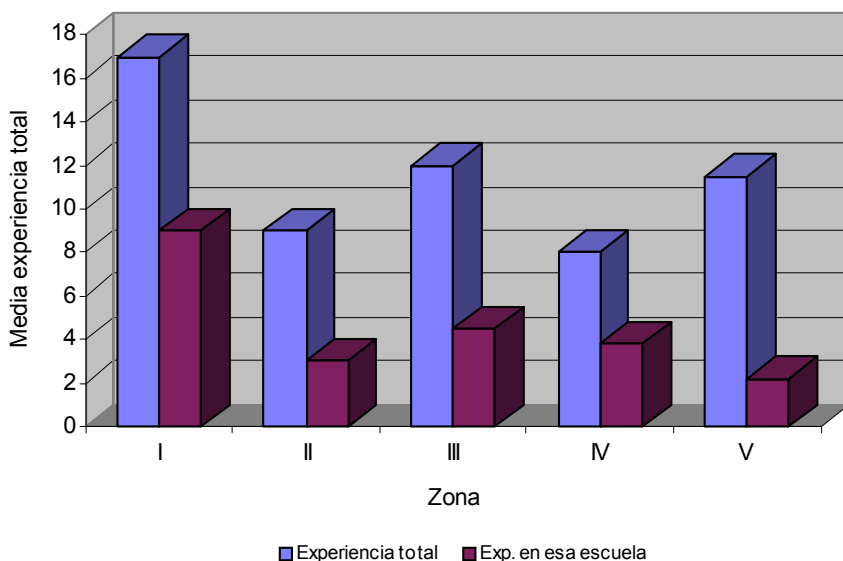
Las escuelas también difieren entre las zonas respecto a la posibilidad de contar con director de oficio (gráfica 2), con la capacidad de dedicar sus energías en forma exclusiva a la gestión escolar. Que el director tenga grupo a su cargo es la realidad más común en las zonas rurales, es un hecho en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

GRÁFICA 2
Directores con grupo



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

GRÁFICA 3
Experiencia de los docentes



La localidad de origen de los maestros también difiere entre las zonas. Esto es indicativo de la presencia de un mercado de trabajo segmentado. Los maestros de la zona urbana de clase media son de origen urbano, capitalino, del propio estado. En todas las demás regiones, los maestros, en su mayoría, son

originarios de localidades del mismo estado que no son la capital. Solamente en el caso de la zona rural marginal, un porcentaje alto de maestros procede de otro estado diferente de Puebla. Así, el estado es autosuficiente en maestros, con excepción de los disponibles para atender la zona rural marginal. De esta forma, el origen de los maestros parece tener mucho que ver con el lugar donde llegan a trabajar. Otro dato que confirma la segmentación del mercado de trabajo de los maestros es el relativo al tipo de normal en la que estudiaron. El sistema federal parece estar absorbiendo el egreso de las normales estatales. Los maestros de normales particulares son enviados, fundamentalmente, a las zonas urbanas marginales. Los maestros de la zona rural desarrollada provienen de normales urbanas, mientras que los de la zona rural marginal provienen de normales rurales. También la ocupación del padre y la media de escolaridad de ambos padres de los maestros tienen una clara gradación que corresponde a la del nivel de urbanización-desarrollo de las zonas, indicándonos una movilidad ocupacional y geográfica de los maestros condicionada por su origen familiar, tanto ocupacional como escolar.

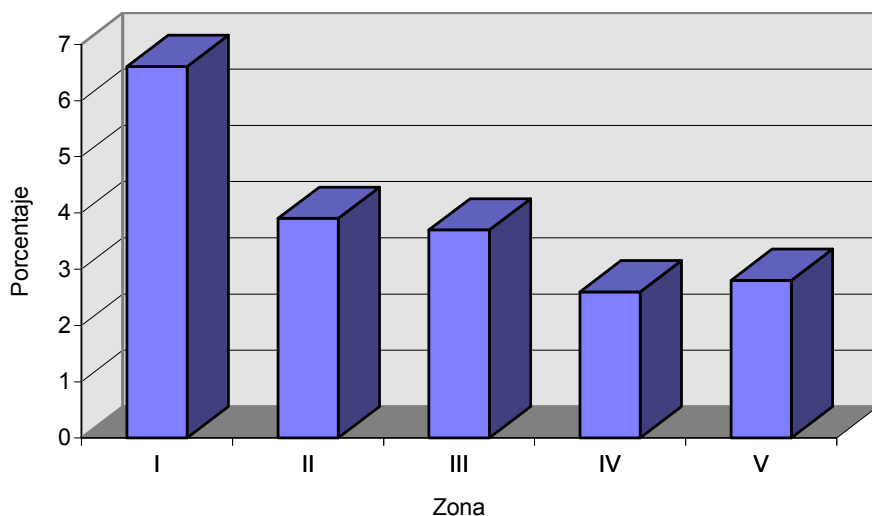
La formación de los maestros también difiere significativamente entre las zonas, y existe una gradación en los años de escolaridad correspondiente al grado de urbanización-desarrollo de las zonas.

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

La calidad de vida de los docentes también difiere entre las zonas. Las características de las viviendas difieren significativamente en todos sus indicadores. La cantidad de cuartos es uno

de éstos (gráfica 4). El acceso a servicios y la posesión de bienes son indicadores adicionales de esta situación.

GRÁFICA 4
Cuartos en casa de los docentes

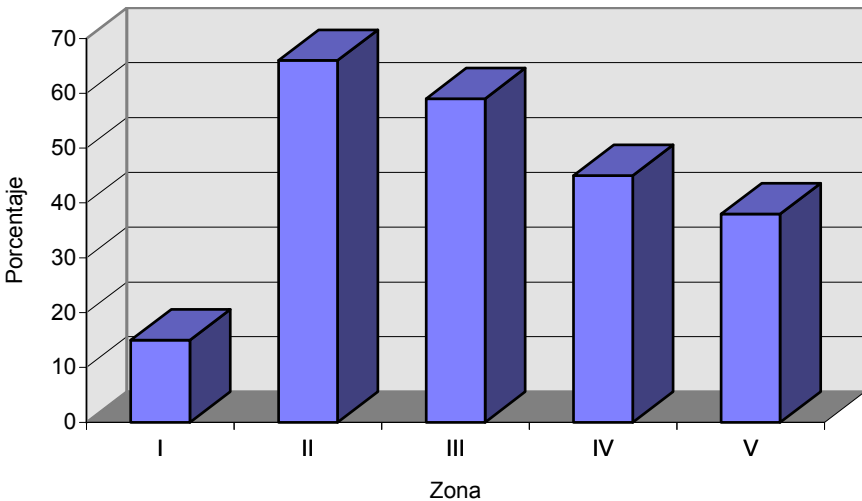


Las condiciones de vida diferenciales de los docentes quizás se encuentren relacionadas con las diferencias encontradas en algunas variables actitudinales. La más significativa de éstas se refiere a los deseos de cambiarse de escuela (gráfica 5). La inconformidad con el trabajo que actualmente realizan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

Respecto a la gestión escolar, encontramos que en general los directores visitan poco las aulas, especialmente en las zonas urbanas, pero en general en todas las escuelas. La vitalidad de la escuela, medida por la cantidad de eventos y actividades que organiza, también se encuentra graduada en función del grado de urbanización-desarrollo de las zonas, de manera que las

escuelas más activas se encuentran en zonas urbanas y desarrolladas. En cuanto a la relación con la comunidad, puede decirse que los padres de familia participan activamente en muchas actividades materiales relacionadas con la escuela en todas las zonas. Sin embargo, ello ocurre de manera mucho más fuerte y consistente en las zonas rurales que en las urbanas. Esta información corrobora hallazgos de estudios previos, en los que se demuestra que son las comunidades más pobres las que más contribuyen en términos materiales y monetarios a la construcción y mantenimiento de las escuelas de su zona.

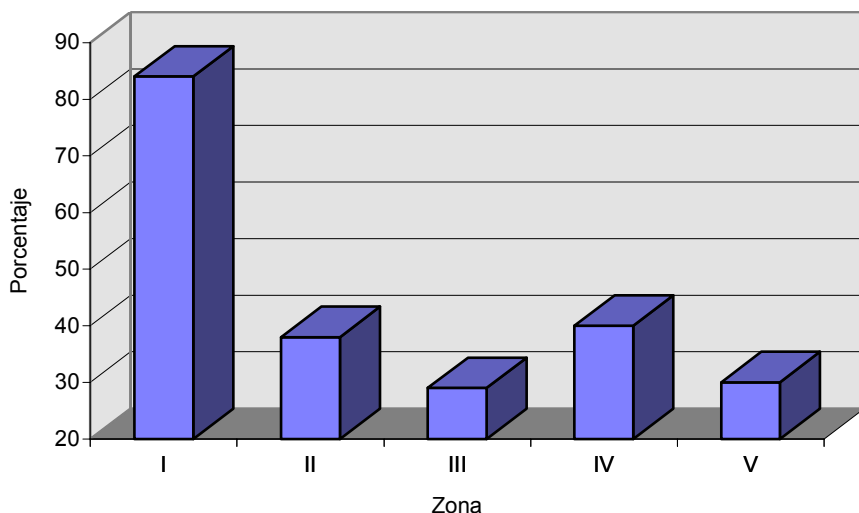
GRÁFICA 5
Deseos de cambiarse de escuela



Por lo que respecta a la supervisión escolar (gráfica 6), su presencia en las escuelas difiere enormemente entre las zonas, al grado de que podemos decir que en la mayoría de las escuelas de todas las zonas, excepto la urbana de clase media, dicha supervisión es inexistente. El contenido de estas visitas generalmente se limita a conversar con el director y con los maestros. Las visitas a las aulas son más bien la excepción que la

norma. Los maestros no sienten apoyo de estas conversaciones y visitas del supervisor.

GRÁFICA 6
Supervisión tres veces al año o más



La práctica docente también varía fuertemente entre las zonas.

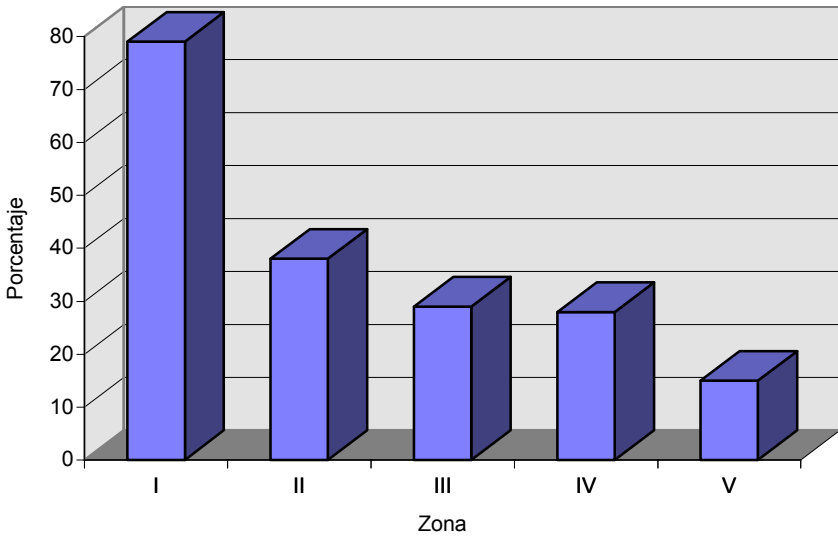
Así, el estudio constata la existencia de diferencias en cuanto a la calidad de la oferta entre regiones socioeconómicas y culturales, pero además las dimensiona, y demuestra con ello la magnitud de la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas.

B. Las características de la demanda

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

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

GRÁFICA 7
Familias con dieta balanceada



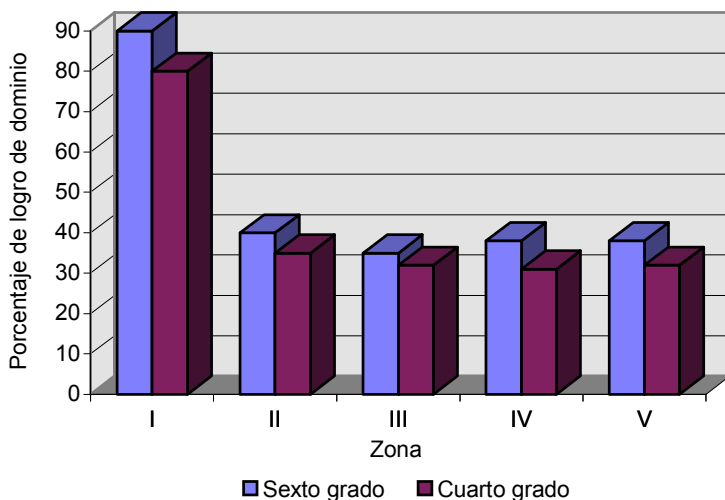
En términos generales, es necesario caer en la cuenta de que estas características de la demanda se encuentran correlacionadas entre sí. Por tanto, operan en conjunto sobre el aprendizaje. Por otra parte, es necesario reconocer que las características de la demanda coinciden con las de la oferta: ahí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

C. La calidad de la educación. Los resultados de las pruebas de competencias para la vida

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

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

GRÁFICA 8
Resultados de la prueba de competencias
para la comunicación

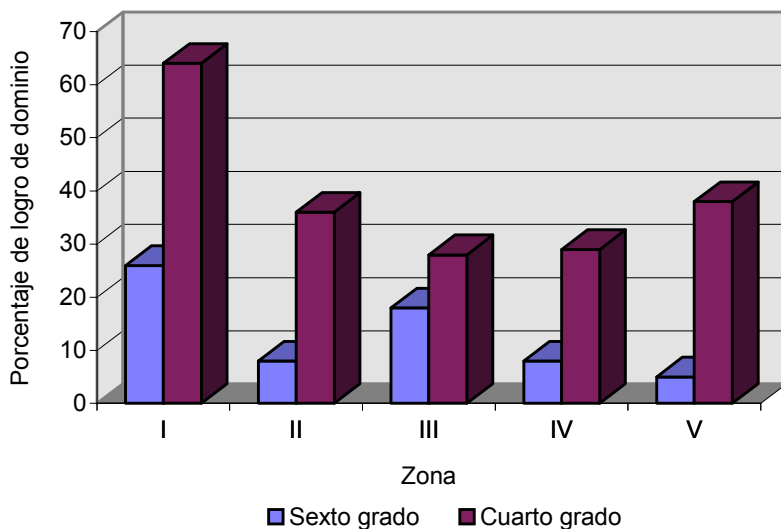


En el caso de los resultados de la prueba elaborada para medir la competencia en el uso funcional de las matemáticas (gráfica 9) los resultados son aún más alarmantes. En este caso, como puede observarse, la prueba para sexto grado tuvo un nivel de dificultad bastante mayor que la de cuarto. De esta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

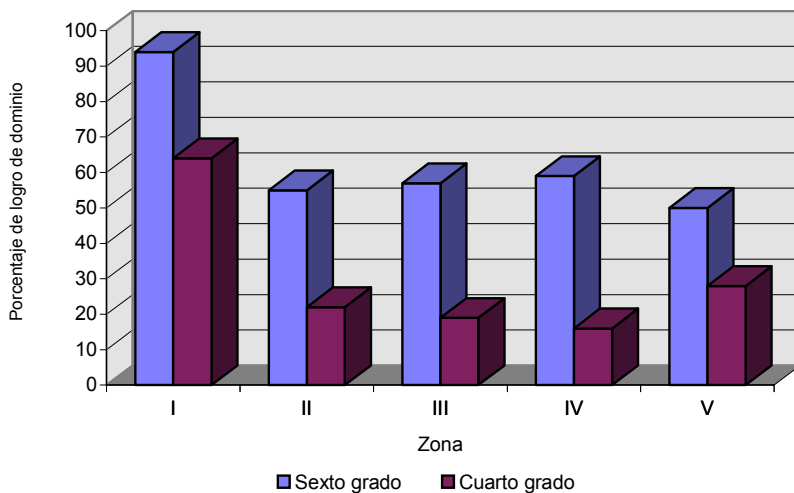
En la competencia para la preservación de la salud individual y colectiva (gráfica 10) pueden observarse también las diferencias significativas, tanto en cuarto como en sexto grados, entre la zona urbana de clase media y las demás zonas.

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

GRÁFICA 9
Resultados de la prueba de competencias
en matemáticas



GRÁFICA 10
Resultados de la prueba de competencia en salud



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

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

D. Algunas conclusiones e implicaciones de política

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

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

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

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

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

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

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

e) Pero quizás una de las conclusiones más importantes de este estudio sea el hecho de mostrar que el problema no es que el sistema educativo ignore estas diferencias, en el sentido de que implementa estrategias homogéneas en situaciones heterogéneas, lo que por sí solo provocaría resultados desiguales. La situación es mucho más grave. En realidad, lo que está sucediendo es que el sistema educativo, en su operación cotidiana, está proporcionando —tanto en términos cuantitativos como cualitativos— insumos diferenciados a los diferentes contextos. Esta

diferenciación en la cantidad y calidad de la oferta educativa se comporta precisamente en la misma dirección que el de las condiciones de la demanda, de forma tal que, en los contextos donde las familias se encuentran en condiciones socioeconómicas difíciles, carecen de la escolaridad necesaria para poder ayudar a su hijos en su trabajo escolar, a menudo requieren la ayuda de sus hijos en el hogar o en el campo, tienen condiciones precarias de salud y nutrición que afectan la asistencia a la escuela y el aprendizaje, las escuelas se encuentran en malas condiciones, tienen maestros que se ausentan más seguido y que presentan deficiencias en su capacidad de enseñar, están pobremente equipadas, no cuentan con director de oficio y nunca son visitadas por el supervisor. Así, lo que parece suceder es que la calidad de los insumos escolares y del funcionamiento cotidiano tiende a conformarse a las condiciones de la demanda: si éstas son pobres, la calidad de la escuela y sus recursos humanos y materiales también serán pobres. Tenemos una situación que no solamente perpetúa las desigualdades preexistentes, sino que las acentúa y agrava.

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

Una aproximación drásticamente diferente a la toma de decisiones en materia de educación primaria en México es por tanto urgente. Ello implica la adopción de estrategias claras y efectivas de “discriminación positiva”, que necesariamente significan dar

más atención y apoyo a las escuelas y especialmente a los directores y a los maestros, que operan en condiciones de marginalidad.

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

Finalmente, parecería que los padres y las comunidades deberían recibir más información respecto a los objetivos de la escuela primaria, sobre la legislación escolar que regula el funcionamiento de las escuelas, sobre los derechos y obligaciones de padres y comunidades respecto a la escuela, etc., con el fin de fortalecer la participación de los padres y de la comunidad en asuntos escolares y de abrir caminos para la solución de muchos de los problemas que encontramos en las escuelas incluidas en el estudio. No vemos por qué el sistema educativo no pudiera tomar en sus manos la formación de la demanda educativa.

f) Los maestros son, sin duda, los determinantes más importantes, del lado de la oferta, de la calidad educativa. Este resultado se encuentra de manera consistente en nuestro estudio, tanto como consecuencia del análisis cuantitativo como del cua-

litativo. Un buen maestro, o un buen equipo de maestros, en ocasiones estimulado por el director, es capaz de hacer que una escuela pobremente equipada en una comunidad muy marginal logre resultados de aprendizaje equivalentes a los de las escuelas mejor equipadas en los contextos más privilegiados.

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

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

del director, que tiene miedo de violar el espacio del aula, que es considerado dominio exclusivo del docente. Los supervisores rara vez visitan las escuelas, y cuando lo hacen casi nunca visitan las aulas o hacen sugerencias pedagógicas. Las oportunidades de formación en servicio son escasas sobre todo en las zonas rurales, y las que existen no necesariamente se centran en los problemas más comunes que los maestros enfrentan en su trabajo docente. Aunque la mayoría de los maestros afirman que leen, el material de lectura al que pueden acceder tiene poco que ver con aspectos pedagógicos. Además, los maestros en general se encuentran aislados de la comunidad. Tienen contacto con los padres dos o tres veces al año, cuando se cita a reuniones de padres de familia o, en ocasiones, cuando un alumno presenta problemas severos de aprendizaje o comportamiento. Más allá de esto, sin embargo, el maestro casi nunca interactúa con los padres o con otros miembros de la comunidad. Si a esto añadimos el hecho, ya comentado, de la falta de evaluaciones externas sobre los resultados o procedimientos de los maestros, lo que en realidad sucede es que el maestro construye sus propios criterios y niveles de logro de acuerdo con sus posibilidades y disposición y las de sus alumnos.

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

Los resultados de este estudio son muy claros respecto a la importancia de los maestros, y especialmente de su práctica docente y de sus actitudes, sobre los resultados de aprendizaje. La política educativa, sin embargo, en general no es consciente de la

centralidad de los maestros, y menos aún de los problemas comunes y diversificados que enfrentan. Se requiere políticas diversificadas en relación con la mayor parte de los aspectos a los que nos acabamos de referir: formación en servicio; salarios diferenciales de acuerdo con el grado de dificultad que implica la región donde trabaja; monitoreo y evaluación más cercanos, con retroalimentación creativa, de parte del sistema educativo; un sistema activo de apoyo pedagógico, y mayores oportunidades de interacción entre maestros de la escuela y entre escuelas.

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

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

el fin de modificar la actual correspondencia entre pobreza de condiciones contextuales y calidad del desempeño escolar.

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

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

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