

MÉXICO: SUEÑOS SIN OPORTUNIDAD





Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

 IMCO.org.mx  [@IMCOMx](https://twitter.com/IMCOMx)  [/IMCOMx](https://facebook.com/IMCOMx)  [@IMCO_mx](https://instagram.com/IMCO_mx)
 [/IMCOMexico](https://youtube.com/IMCOMexico)  [#CiudadanosExigentes](https://twitter.com/hashtag/CiudadanosExigentes)

1ª edición: noviembre 2019.

Instituto Mexicano para Competitividad A.C. 2019

Diseño: Cerca Diseño

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Índice

Consejo Directivo del IMCO

Reconocimientos y agradecimientos

Equipo profesional del IMCO

Mensaje del presidente del consejo directivo del IMCO

Introducción de Manuel J. Molano, Director general del IMCO

1. México: Sueños sin oportunidad

1. DESIGUALDAD EN MÉXICO: EL QUE QUIERE NO SIEMPRE PUEDE	11
i. Ivania Mazari Investigadora, IMCO	
ii. César Ruiz Editor institucional, IMCO	
2. ACCESO DESIGUAL A LA JUSTICIA: UN FRENO PARA LA ECONOMÍA Y EL BIENESTAR	21
i. Arturo Piñeiro Investigador, IMCO	
3. SALUD PARA TODOS: ¿QUÉ TAN LEJOS ESTÁ MÉXICO DE LOGRARLO?	33
i. Fátima Masse Coordinadora de proyectos, IMCO	
ii. Mariana Olvera Investigadora, IMCO	
4. LOS QUE APRENDEN Y LOS QUE NO: BRECHAS ESCOLARES, DESIGUALDAD SOCIAL Y POLÍTICAS EDUCATIVAS	43
i. Pablo Clark Investigador, IMCO	
5. LOS PEORES SALARIOS PARA LOS MÁS DISCRIMINADOS: LA DESIGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL	54
i. Jesús Alarcón Investigador, IMCO	
6. SIN INTERMEDIARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES: CAMBIO DE REGLAS PARA LA CORRUPCIÓN	65
i. Ana Thaís Martínez Investigadora, IMCO	
ii. Carolina García Investigadora, IMCO	
7. INVERSIONES CON ENFOQUE SOCIAL: CRECIMIENTO ECONÓMICO CON MENOR DESIGUALDAD	76
i. Jesús Alarcón Investigador, IMCO	
8. COBRAR IMPUESTOS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD: EL ROMPECABEZAS DE LA POLÍTICA FISCAL	89
i. Jesús Alarcón Investigador, IMCO	
ii. Manuel Guadarrama Coordinador de Gobierno y finanzas, IMCO	
9. CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES: LA (DES)CONEXIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA CIUDADANÍA	100
i. Jesús Alarcón Investigador, IMCO	
ii. Manuel Guadarrama Coordinador de Gobierno y finanzas, IMCO	
10. GRUPOS VULNERADOS EN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES	109
i. Melina A. Ramírez Exinvestigadora, IMCO	

2. Resultados del Índice de Competitividad Estatal 2018

LOS QUE APRENDEN Y LOS QUE NO:

BRECHAS ESCOLARES, DESIGUALDAD SOCIAL Y POLÍTICAS EDUCATIVAS



LOS QUE APRENDEN Y LOS QUE NO: BRECHAS ESCOLARES, DESIGUALDAD SOCIAL Y POLÍTICAS EDUCATIVAS



Pablo Clark | @PabloClarkD
Investigador, IMCO

- Ir a la escuela no es lo mismo que aprender. A pesar de que los años de escolaridad de los mexicanos han aumentado, esto no ha contribuido a un mayor crecimiento económico inclusivo. En parte, porque existe una gran disparidad en los niveles de aprendizaje de los estudiantes.
- Para colaborar en la reducción de la desigualdad socioeconómica, el sistema educativo debe reenfoque sus esfuerzos para garantizar aprendizajes mínimos para todos los alumnos, sin importar su origen social. Para esto, el desarrollo infantil temprano es la inversión escolar más eficaz y equitativa, al generar mayor igualdad de oportunidades y cerrar las brechas entre los que aprenden y los que no.
- El IMCO propone priorizar el desarrollo de los niveles escolares donde el impacto de las inversiones es mayor en eficiencia y equidad, como la educación inicial y el preescolar, garantizando la calidad de los servicios y no solo el acceso.

Los mexicanos han incrementado de manera notable sus años de escolaridad en las últimas décadas. El tiempo promedio que un mexicano pasa en la escuela a lo largo de su vida aumentó de tres años en 1970, a nueve en 2016. De apenas cursar hasta tercero de primaria, ahora en promedio los mexicanos logran concluir la secundaria. Esa cifra ubica a México por encima de Colombia (8 grados) o Brasil (8), pero debajo de Estados Unidos (13), Corea (12) o Chile (10), por ejemplo.¹

El nivel educativo de la población de un país tiende a estar relacionado directamente con su nivel de desarrollo económico.² Con mayor educación es posible generar más innovación, productividad y crecimiento. No obstante, en el caso de México el aumento en la escolaridad no ha sido acompañado por un incremento proporcional en el desarrollo social y económico.

Al incluir a más mexicanos en la escuela, tampoco se ha logrado disminuir significativamente la desigualdad educativa y socioeconómica. En promedio, los alumnos de las familias más pobres todavía tienden a ser quienes aprenden menos. Al crecer, suelen tener empleos menos satisfactorios y una mayor falta de oportunidades en salud, desarrollo y educación para sus hijos, quienes heredan parte de esos obstáculos.

El avance en la escolaridad de los mexicanos esconde dos situaciones fundamentales que ayudan a entender por qué el aumento en los años de educación no ha contribuido a un mayor desarrollo con más inclusión. La primera es que, detrás del promedio de años de escolaridad, existen enormes diferencias entre entidades, clases sociales, grupos étnicos o entre hombres y mujeres. Las brechas más amplias se presentan cuando se conjuga más de una condición de marginación.

La segunda situación es que ir a la escuela no es lo mismo que aprender. El avance en años de escolaridad no resultó en un incremento similar en los aprendizajes de todos los estudiantes. Existe una gran brecha entre los alumnos que aprenden y los que no, la cual tiende a reforzar la misma línea divisoria entre quienes pueden participar en los beneficios del desarrollo y quienes quedan marginados.

En México, el sistema educativo no es un maestro imparcial, porque no le es posible eliminar por completo el peso de las circunstancias de las que viene cada estudiante sobre sus logros en el trayecto escolar. Las circunstancias de origen de los estudiantes mexicanos definen, en buena medida, sus perspectivas a futuro. Es necesario plantear estrategias proactivas para contrarrestar los efectos que la desigualdad socioeconómica impone sobre los logros de los niños y jóvenes.

Para contribuir a disrumpir el ciclo que transmite la desigualdad de una generación a la siguiente, los esfuerzos del sistema educativo deben dar prioridad a lograr que todos los alumnos alcancen, por lo menos, un nivel de aprendizajes básicos. La educación no puede cooperar en la disminución de la desigualdad si no le brinda a todos los mexicanos las habilidades necesarias para participar en la economía y la sociedad modernas.

Para lograrlo, los sistemas educativos deben contar con docentes capaces, motivados y apoyados; administradores competentes y eficaces; escuelas con todos los recursos necesarios, entre muchos otros aspectos. La inversión en el desarrollo infantil temprano es una estrategia adicional que es fundamental resaltar, tanto por su impacto sobre los más desaventajados, como por los rezagos de México y otros países en el tema. Intervenir en esta etapa de la vida de los mexicanos, que va de los 0 a los 5 años de edad, es decisivo para contener las brechas de desigualdad entre los alumnos antes de que sean demasiado anchas.

1 INEE, *Panorama educativo de México 2017* (Ciudad de México: INEE, 2018), 127,131, <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf> (Consultado el 10/05/2019); PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016* (Nueva York: PNUD, 2016), 198-200, https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf (Consultado el 10/05/2019).

2 Erik Hanushek y Ludger Wossman. "The Role of Education Quality in Economic Growth" *World Bank Policy Research Working Paper 4122*. <https://pdfs.semanticscholar.org/dde1/f536a0cfd06bde87b902c0185b7bb82af763.pdf> (Consultado el 9/11/2019).

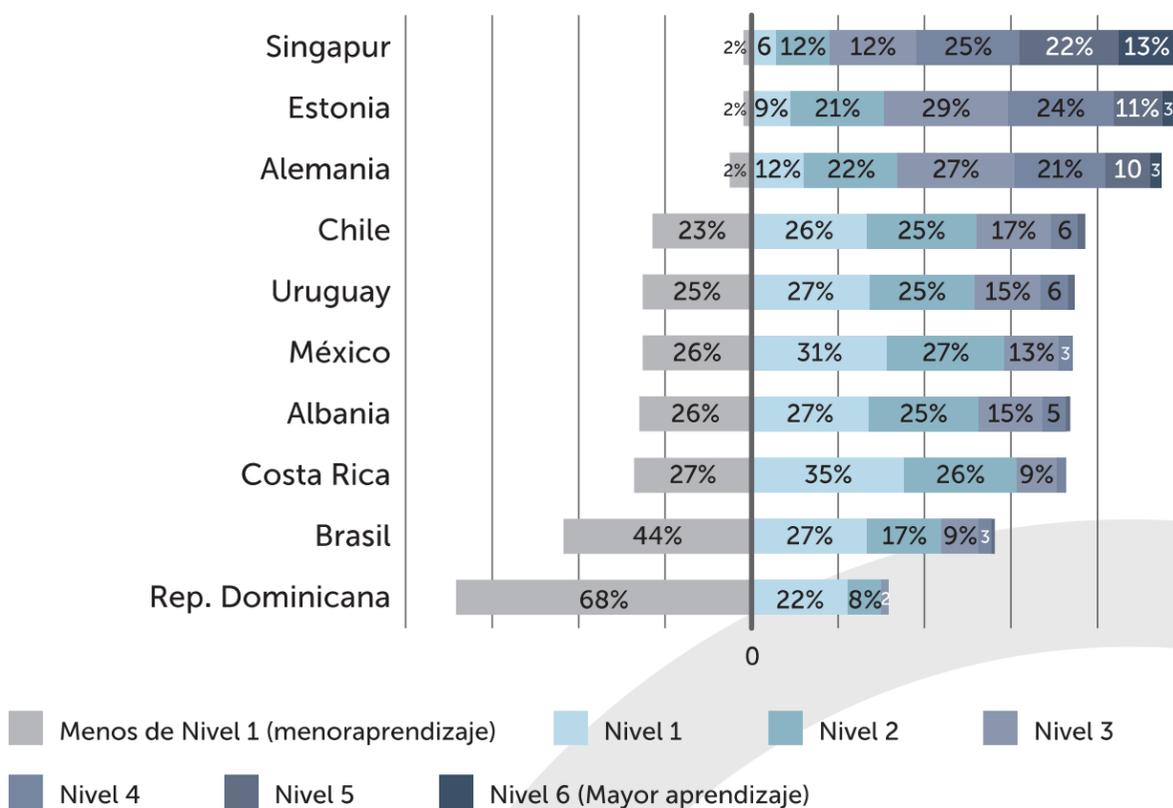
EL CICLO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

Existen extremos alrededor de los nueve años que en promedio pasan los mexicanos en la escuela. En el extremo alto está la Ciudad de México, con 11 años de escolaridad promedio, cerca del nivel de Finlandia. En el extremo bajo, se encuentran Oaxaca y Chiapas, con poco más de ocho años, cifra similar a la de Zimbabue. Mientras que los mexicanos de zonas urbanas pasan 10 años en la escuela, los de áreas rurales solo siete. Aquellos quienes el jefe o jefa de su hogar fue a la universidad tienen 12 años de escolaridad, comparados con 8.5 entre quienes en su hogar no completaron la educación básica.³

Una consecuencia de estas brechas es que gran parte de los mexicanos que terminan la secundaria no adquieren las habilidades necesarias para seguir aprendiendo o para incorporarse al mercado laboral formal. Los resultados de México en el Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de 2015, una prueba internacional que mide la capacidad de los estudiantes de 15 años para aplicar sus habilidades en lectura, matemáticas y ciencia, lo muestran claramente.

El 26% de los mexicanos logró resultados en matemáticas por debajo del Nivel 1, como muestra la Gráfica 1. El Nivel 1 de PISA es la clasificación más baja y corresponde al nivel de “alfabetización funcional” en una sociedad moderna. En otras palabras, uno de cada cuatro alumnos no tenía las habilidades necesarias para competir en una economía contemporánea.⁴

Gráfica 1. Porcentaje de estudiantes por nivel de logro de matemáticas, PISA 2015



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de PISA 2015 de la OCDE.

México ocupó la posición 54 de 70 países respecto a menor porcentaje de alumnos debajo del Nivel 1 en matemáticas, con un 26%. Muy lejos de la primera posición ocupada por Singapur (2%), y más cercano a Albania (26%) y Costa Rica (27%). Dentro de Latinoamérica, Chile fue el país con menor proporción de estudiantes debajo del Nivel 1 con un 23%, mientras que República Dominicana (68%) ocupó la peor posición.

Estos resultados corresponden a aquellos alumnos que permanecían en la escuela a los 15 años, los cuales representan sólo al 62% de los mexicanos de esa edad.⁵ Es razonable suponer que las habilidades de quienes están fuera del sistema están aún más rezagadas. Al sumar los jóvenes que no están en la escuela a aquellos por debajo del Nivel 1 en PISA, la cifra equivale al 54% de los mexicanos de 15 años.

Ante estas cifras, es necesario dimensionar qué significa pasar nueve años en el sistema educativo mexicano, en términos de aprendizaje. Para ello, el Banco Mundial utiliza los resultados de varias pruebas internacionales para medir la relación entre la cantidad y la calidad de la educación en una herramienta llamada Índice de Capital Humano.

3 INEE, *Panorama educativo de México 2017*, 128.

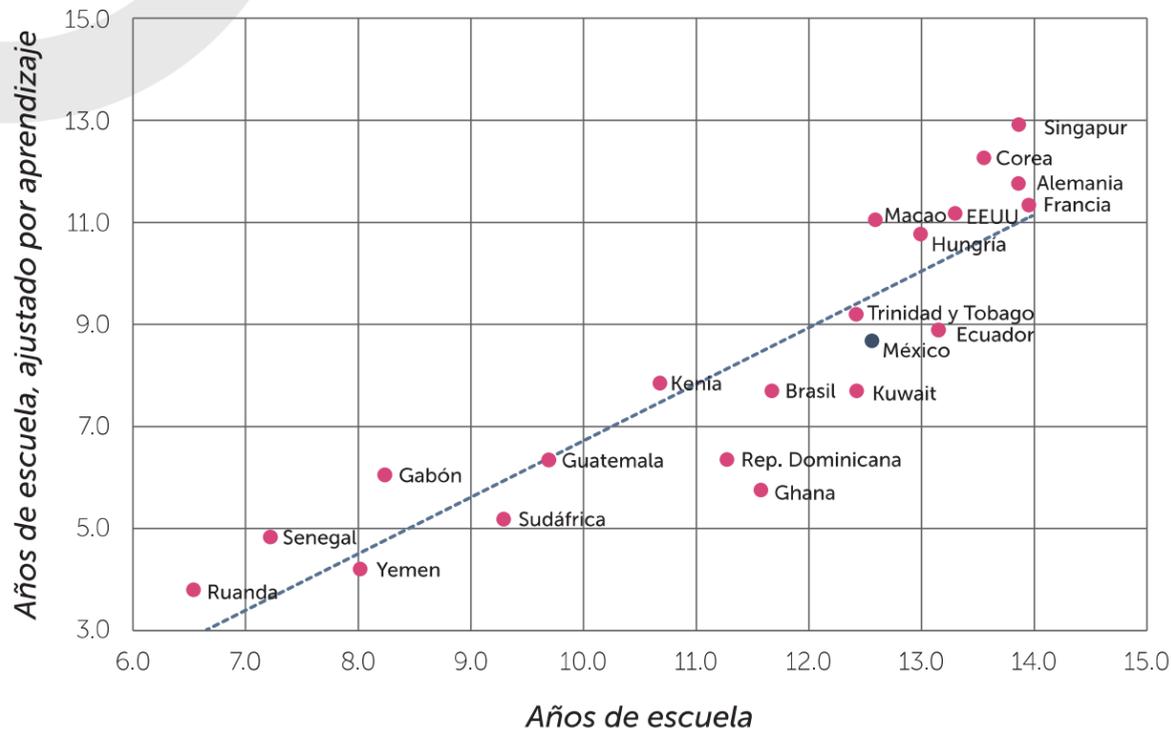
4 OECD, *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education* (Paris: OECD Publishing, 2016), https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page4 (Consultado el 09/07/2019); Eric Hanushek, “Why universal basic skills should be the primary development goal”, *WEF articles*, (2015), <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/why-universal-basic-skills-should-be-the-primary-development-goal/> (Consultado el 09/07/2019).

5 OECD, “Nota País México: Resultados de PISA 2015”, 2016, 6. Consultado del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>.

Al considerar los resultados de varias pruebas que miden el aprendizaje, es posible tomar el tiempo promedio que un mexicano va a pasar en la escuela hasta los 18 años y estimar a cuántos grados de escolaridad con el máximo aprendizaje posible equivalen. La Gráfica 2 muestra la relación entre los años esperados en la escuela y los años ajustados por el aprendizaje, para una muestra de países.

Las estimaciones indican que los mexicanos nacidos en 2018 completarán en promedio casi 13 grados escolares para cuando cumplan 18 años.⁶ Este cálculo considera dos años de preescolar, lo que significa que concluirán el primer grado del bachillerato. Sin embargo, los aprendizajes que logren serán equivalentes a solo 8.6 años de escuela, un poco más que la primaria. De ese tamaño es la brecha entre la cantidad y la calidad de la educación que reciben los mexicanos.

Gráfica 2. Relación entre años esperados en la escuela y años de escuela, ajustados por aprendizaje



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Banco Mundial, 2018.

El capital de conocimiento -el conjunto de habilidades y competencias- de la población de un país está directamente relacionado con su crecimiento económico. No son los años cursados en la escuela, por sí mismos, los que posibilitan el crecimiento y el desarrollo, sino las habilidades y aprendizajes logrados por los estudiantes.

Los países con bajos niveles de habilidades tienen mayores dificultades para innovar e incrementar la productividad de sus trabajadores. Esto será cada vez más marcado en la medida en que la economía global continúe con las tendencias actuales de cambio tecnológico, que podrían recompensar cada vez menos las destrezas manuales rutinarias y cada vez más las habilidades cognitivas y socioemocionales.

Un alto nivel de capital de conocimiento está asociado en específico al tipo de desarrollo que expande tanto las posibilidades económicas como las sociales, que incluye a amplios segmentos de la población y que reduce la desigualdad.⁷ Precisamente el tipo de desarrollo que más falta le hace a México.

La educación frecuentemente es considerada como "el gran nivelador" social: el mecanismo que destapa el potencial de los individuos, que les permite superar sus circunstancias y lograr mejores condiciones de vida que las generaciones anteriores. En México eso no es cierto para muchas personas. En buena medida, esta falla se relaciona con un sistema educativo que no logra elevar el nivel de aprendizajes en todos los estudiantes.

Cuando solo una pequeña proporción de las personas cuenta con habilidades útiles y relativamente escasas, las recompensas disponibles en el mercado laboral (mejores empleos, mayores salarios, etc.) se concentran en ellos.⁸ Estos beneficios e ingresos extra permiten a los padres de familia brindar mejores oportunidades de salud, desarrollo y educación para sus hijos desde temprana edad, las cuales resultan en ventajas para el resto de su vida.⁹

6 Banco Mundial. "Human Capital Index" <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index>. (Consultado el 15/05/2019).

7 OECD, *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain* (Paris: OECD Publishing, 2015), https://read.oecd-ilibrary.org/education/universal-basic-skill-s_9789264234833-en#page3 (Consultado el 13/05/2019).

8 David Autor, "Skills, education, and the rise of earnings inequality among the 'other 99 percent'", *Science*, 344, (2014), 843-851, https://www.researchgate.net/publication/262581319_Skills_education_and_the_rise_of_earnings_inequality_among_the_other_99_percent/citation/download (Consultado el 12/05/2019).

9 Jim Yong Kim, "The Human Capital Gap", *Foreign Affairs*, (2018), 92-101, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/human-capital-gap> (Consultado el 03/05/2019).

En el otro lado de la moneda, terminar la secundaria sin los conocimientos necesarios para continuar aprendiendo óptimamente ocurre de manera sistemática entre las familias de bajos ingresos de América Latina.¹⁰ Las personas en estas condiciones tienen mayores dificultades para continuar su educación, menor acceso a trabajos satisfactorios y formales y, por lo tanto, menor calidad de vida.

Además, estas personas tienden a participar menos en actividades cívicas, como elecciones o actividades de voluntariado, y a tener menos conexiones sociales ventajosas.¹¹ Cuando comienzan una familia, el acceso a escuelas de calidad para sus hijos también suele ser menor. Ante tales limitaciones de oportunidades, sus hijos suelen tener menores logros educativos que sus compañeros, dando cuerda a un círculo vicioso.

Por ejemplo, de los mexicanos en el grupo de los 20% con mayores ingresos, dos de cada tres alcanzarán por lo menos el bachillerato. Dentro del 20% de los más pobres, cerca de la mitad no pasará la primaria. Solo un 10% de los más pobres terminará la universidad, en comparación con el 29% de entre los más ricos.¹²

Las personas en contextos desfavorecidos suelen presentar, en conjunto, niveles más bajos de desarrollo infantil y menores logros de habilidades en el preescolar. Estos efectos, combinados, suelen causar que los niños de familias pobres se incorporen tarde a la primaria y sin la preparación adecuada para aprovechar por completo las oportunidades disponibles de aprendizajes, que de por sí son menores que las del resto de la población.

En las escuelas de México, la línea de arranque no es pareja para todos los estudiantes. Aun cuando todos inviertan el mismo esfuerzo, no se acercarán por igual a la meta. En promedio, los resultados de los más desaventajados son más bajos, lo cual hereda a la siguiente generación una escasez de oportunidades sociales y económicas, que a su vez limita sus logros en la escuela. Esa es la inercia que sostiene el ciclo de desigualdad educativa.

Aunque la desigualdad en educación ha disminuido en décadas recientes, persisten brechas ocasionadas principalmente por las diferencias de oportunidades de cada individuo.¹³ Es decir, por circunstancias fuera de su control y determinadas por su origen que posibilitan o limitan su trayectoria. Más que su talento o su esfuerzo, las influencias más grandes sobre sus logros terminan por ser factores como el lugar donde nacieron o crecieron, cómo era su familia, sus escuelas o sus hospitales.

El principal origen de la falta de oportunidades escolares en México es la desigualdad socioeconómica. Poco detrás, se encuentran los factores institucionales del sistema educativo, como las diferencias en el acceso a escuelas de calidad y la falta de suficientes políticas públicas que atiendan este desafío de manera directa. Estas dos fuentes suelen presentarse en conjunto y hacen mancuerna para amarrar el origen social al destino de falta de oportunidades.

El enorme peso del origen socioeconómico no exime de la responsabilidad de combatir los efectos negativos del sistema educativo. Al contrario, reconocer el peso de la desigualdad social incrementa la urgencia de mejorar las políticas de educación para contribuir a la equidad. Es necesario aprovechar la evidencia existente para diseñar políticas que disrumpan el ciclo de transmisión de bajos logros escolares y sus consecuencias en la calidad de vida de los mexicanos.

HABILIDADES BÁSICAS PARA TODOS

México no ha visto los resultados económicos esperados al incrementar la cantidad de jóvenes que van a la escuela y el tiempo que pasan en ella. El desarrollo del sistema educativo no ha sido suficiente para posibilitar un desarrollo inclusivo. En parte, esto es el resultado de las políticas educativas del siglo XX, que tuvieron "un indebido enfoque en acceso a la escolaridad en oposición al aprendizaje en la escuela".¹⁴

En su momento fue necesario concentrar la atención en expandir el acceso a la educación rápidamente, ante una población donde solo una minoría privilegiada acudía a la escuela. Estos esfuerzos lograron que, para 2015, el 98% de los niños de 6 a 11 años estuviera inscrito en la primaria y el 93% de los de 12 a 14 años en la secundaria. Sin embargo, los rezagos persistieron en el bachillerato, donde solo el 73% de los jóvenes de 15 a 17 asistía, y en el preescolar, donde únicamente el 63% de los niños de 3 a 5 años tenía acceso.¹⁵

10 Banco Mundial, *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise* (Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2018), <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> (Consultado el 20/05/2019)

11 OECD, "What are the Social Benefits of Education?", *Education Indicators in Focus 10*, (2013), [http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%-C2%B010%20\(eng\)--v9%20FINAL%20bis.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%-C2%B010%20(eng)--v9%20FINAL%20bis.pdf) (Consultado el 20/05/2019).

12 Raymundo Campos Vázquez, *Promoviendo la Movilidad Social en México: Informe de Movilidad Social 2015* (Distrito Federal: El Colegio de México, 2016), <https://movilidadsocial.colmex.mx/images/promoviendo-la-movilidad-rc.pdf> (Consultado el 03/05/2019). p. 15

13 Patricio Solís, "La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad", en *Los grandes problemas de México: educación*, ed. Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Distrito Federal: El Colegio de México, 2010), 599-622.

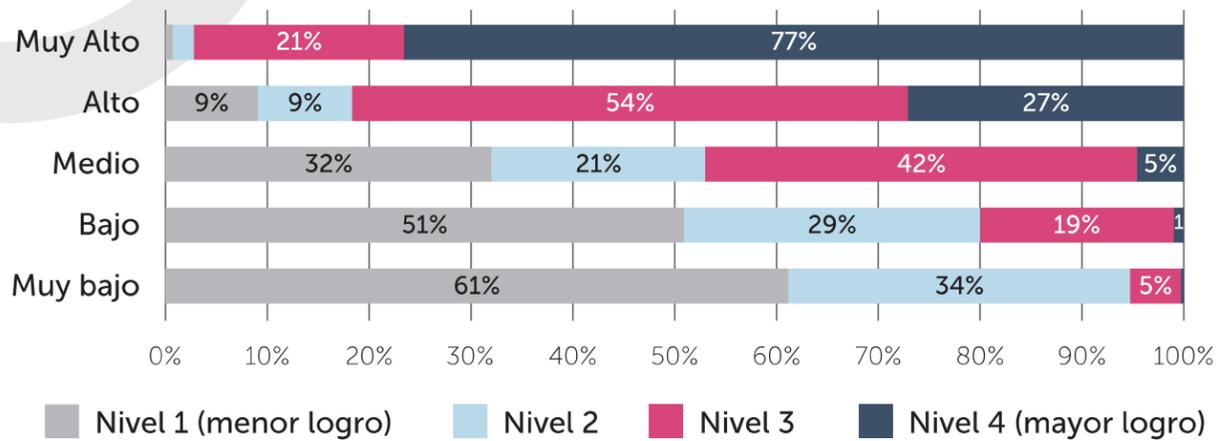
14 OECD, *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, p.82

15 INEE, *La educación obligatoria en México, Informe 2019* (Ciudad de México: INEE, 2019), <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P11245.pdf> (Consultado el 03/05/2019).

México logró expandir el acceso a la educación rápidamente al crear diferentes subsistemas de instituciones escolares con distintos niveles de calidad. Por ejemplo, al no tener capacidad para abrir primarias regulares en todas las localidades, fue necesario recurrir a alternativas como las primarias comunitarias o las multigrado.

Sin embargo, muchas de estas modalidades alternativas tienen condiciones educativas inferiores en términos de infraestructura, materiales didácticos y acceso a docentes calificados, en comparación al resto de las escuelas. Por lo general, estos servicios de menor calidad educativa han atendido a las poblaciones con mayores carencias, como muestra la Gráfica 3. En otras palabras, se le ha dado menos educación a quienes necesitan más.

Gráfica 3. Porcentaje de alumnos atendidos por cada modalidad de secundaria, por grado de marginación de la localidad

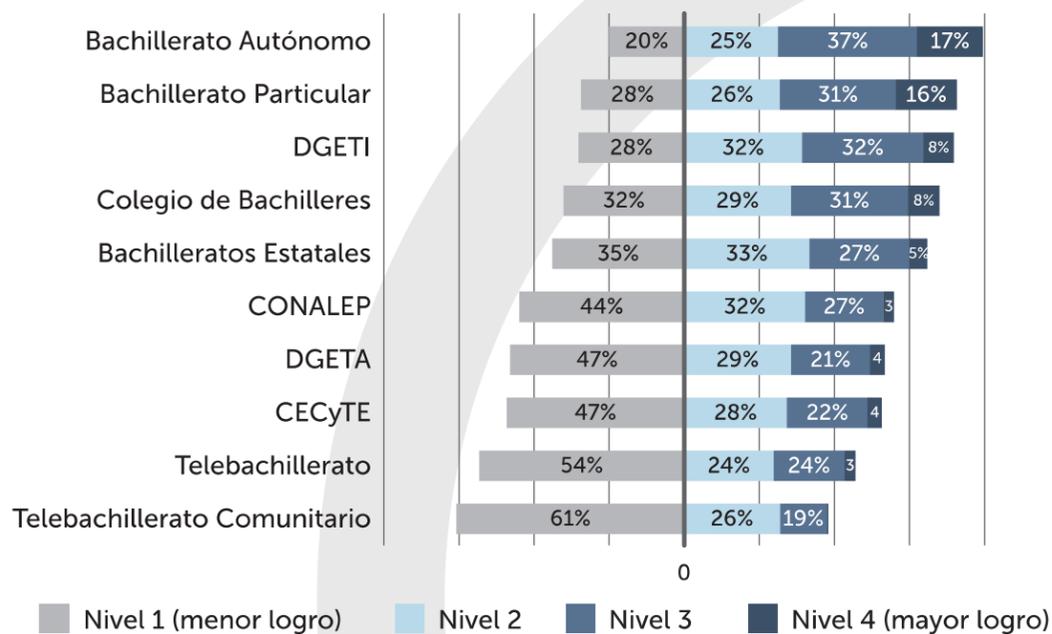


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de los Formatos 911 de la SEP, 2017 y del Conapo, 2010.

Las diferencias entre subsistemas son claras en los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) 2017, que evaluó el aprendizaje de los alumnos de 3° de bachillerato. Por ejemplo, en los bachilleratos de las universidades autónomas, solo un 20% de los estudiantes tuvo un logro insuficiente en lenguaje y comunicación, comparado con un 44% en el sistema del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y un 54% en los telebachilleratos, como muestra la Gráfica 4.¹⁶

Las diferencias en los resultados de distintos subsistemas escolares son el reflejo de dos tipos de situaciones. Por una parte, algunos subsistemas reciben más recursos y atención, lo que permite a sus planteles mejorar su servicio. Por otra, cada tipo de institución atiende a alumnos de distinto origen socioeconómico, con diferentes bagajes de oportunidades en sus trayectos escolares previos.

Gráfica 4. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro de comunicación y lenguaje, por tipo de servicio, Planea Educación Media Superior (EMS) 2017



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del INEE, 2017.

16 INEE, "Planea. Resultados nacionales 2017, Educación Media Superior", 11, <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/07/Resultados2017.pdf>

Aunque el presidente Andrés Manuel López Obrador ha puesto el dedo en la llaga de la desigualdad social, hasta ahora las políticas educativas de su gobierno no son suficientes para combatir sus causas y sus efectos. Algunas de sus estrategias más discutidas, como abrir rápidamente una gran cantidad de universidades o aumentar el número de becas disponibles para todos, continúan el enfoque en acceso, no en calidad.

Si bien, el acceso es un primer paso, es necesario recortar la distancia con la mejora en la calidad de los servicios educativos para todos. La gran revolución del sistema educativo de México en el siglo XX consistió en ampliar el acceso a la escuela, con lo que la educación pasó de ser algo reservado para las élites a un derecho para la mayoría de los mexicanos. El actual gobierno tiene una oportunidad para realizar una transformación aún más trascendente, si se enfoca en garantizar calidad educativa para todos los estudiantes.

Las políticas más efectivas para reducir la desigualdad son aquellas que desarrollan las habilidades de generaciones sucesivas, las cuales rompen el ciclo que transmiten las brechas escolares de una generación a la siguiente. Continuar con el enfoque antiguo e incrementar el acceso a la escuela sin garantizar servicios de calidad solo tendría efectos limitados y de corto plazo sobre la desigualdad educativa.

Es difícil lograr un acuerdo en torno a una definición de "educación de calidad" que sea aceptable para todos. Sin embargo, algo es definitivo: un sistema educativo que no garantiza aprendizajes mínimos para todos sus estudiantes no puede, ni de cerca, ser considerado de calidad.

Tanto el Nivel 1 de PISA, como la categoría de logro 2 de Planea, pueden ser parámetros útiles para definir un piso de aprendizajes mínimos, ya que corresponden a habilidades básicas necesarias para continuar aprendiendo o para incorporarse al mercado laboral. Estas definiciones deben complementarse con otros elementos valiosos, como las habilidades socioemocionales o aprendizajes pertinentes para distintos contextos sociales y culturales.

Si México quiere asegurar calidad es necesario reorientar las prioridades del sistema educativo, para organizarlas alrededor del objetivo fundamental: lograr que todos los estudiantes desarrollen por lo menos aprendizajes básicos. No habrá desarrollo inclusivo sin una educación que brinde a todos los mexicanos las habilidades que necesitan para participar en la economía y la sociedad modernas.

El economista Erik Hanushek realizó una serie de pronósticos que muestran el impacto económico de varios escenarios educativos. Para cada uno, Hanushek calcula el valor económico añadido de 2015 hasta 2095: cuánto más crecerá el producto interno bruto (PIB) de un país con una fuerza de trabajo mejor preparada, comparado con el PIB que tendrán si mantienen su fuerza de trabajo actual.

Si México mantiene el porcentaje actual de jóvenes que asisten a la escuela, pero consigue que todos desarrollen habilidades básicas, su PIB crecería en promedio un 6.4% más cada año hasta 2095, comparado con el crecimiento si la asistencia y logro permanecen como son actualmente.¹⁷ Si el país mantiene los niveles de aprendizaje de hoy, pero logra que todos los niños y jóvenes vayan en la escuela, el crecimiento sería un 4.2% más elevado cada año.

Si se alcanza una cobertura educativa universal para los jóvenes y se garantiza que adquieran por lo menos las habilidades básicas, el crecimiento sería en promedio un 11.8% mayor al actual cada año entre 2015 y 2095. Hanushek destaca que, bajo este escenario, el crecimiento económico adicional sería suficiente para cubrir por sí mismo el costo total del sistema educativo del país.

Enfocarse en las necesidades de los alumnos más rezagados no significa descuidar el derecho a una educación de calidad del resto de los alumnos. Las políticas necesarias para beneficiar a los alumnos más desaventajados -escuelas dignas, maestros bien capacitados, motivados y apoyados; administradores competentes y eficaces, etc.- tendrían efectos positivos sobre todos los estudiantes.

Más allá de las políticas que benefician a todos los alumnos, priorizar la inversión en los niveles escolares que atienden el desarrollo infantil temprano (DIT) es una estrategia específica que es importante resaltar, tanto por su impacto sobre los más desaventajados como por el rezago del tema en México y muchos países. El DIT, que abarca el periodo que va del nacimiento hasta los 5 años de edad, es fundamental al ser la etapa donde se gestan las pequeñas diferencias que con el tiempo generan grandes distancias entre las personas.

La desigualdad de oportunidades significa que las brechas de aprendizajes comienzan a abrirse desde los primeros meses de vida de las personas. Invertir en el DIT, con un enfoque integral que incluya salud, desarrollo cognitivo y emocional, es fundamental para romper el ciclo que transmite los bajos resultados educativos de una generación a la siguiente.

No hay programas educativos donde converjan más la eficacia y la equidad que en el DIT, especialmente al comparar con inversiones similares en etapas escolares más avanzadas. Los programas de DIT de alta calidad son decisivos para establecer una base que posibilite que todos lleguen a la primaria listos para aprender, para aumentar las posibilidades de tener una

17 OECD, *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, p.55, 59, 62

trayectoria escolar más larga y desarrollar por lo menos habilidades básicas al terminar la escuela.¹⁸

Los programas de DIT tienen el mayor retorno sobre inversión, porque al beneficiar a los alumnos desde el inicio de su trayectoria escolar, su influencia sobre el aprendizaje no es contrarrestada por el peso de los rezagos que se han acumulado en las etapas educativas avanzadas. Además, son más equitativos, porque cierran brechas al beneficiar a todos los estudiantes, no solo a aquellos que alcanzan el bachillerato o universidad, que con mayor frecuencia son aquellos que provienen de las familias más ricas.

Por ejemplo, un estudio que analiza a alumnos de preparatoria que participaron en un programa de becas en 2009, encontró que este no tuvo efectos importantes en la mejora de resultados en pruebas nacionales o en las posibilidades de graduarse. Los pocos estudiantes que sí se mostraron mejoras al recibir una beca fueron aquellos que ya habían alcanzado niveles de aprendizaje suficientes en primaria y secundaria, es decir, aquellos que ya tienen una ventaja sobre los demás jóvenes del país.¹⁹

El nivel educativo y socioeconómico de las familias es un factor importante sobre el aprendizaje en los primeros años de vida de las personas. La poca disponibilidad de recursos para estimular el desarrollo, la falta de información sobre los beneficios educativos de esta etapa, y el poco tiempo para interactuar con los hijos, significan que quienes vienen de los hogares más pobres suelen tener menos oportunidades.

Investigaciones de James Heckman demuestran el impacto de los programas de alta calidad para niños en condiciones desfavorables. Aunque estos programas suelen ser caros, el costo de la inversión se recupera con creces. Durante cada año de la vida adulta de los participantes se recobra el 13% del costo del programa, ya que quienes fueron parte logran mejores resultados en educación, salud y empleo.²⁰ Por lo que, además de cerrar brechas entre grupos, el DIT tiene una mejor relación costo-beneficio, en términos de aprendizajes logrados, que cualquier otro programa escolar estudiado hasta ahora.

Los programas de DIT de calidad tienen indirectamente otros efectos positivos añadidos, como también muestran los estudios de Heckman. Por ejemplo, contribuyen a que madres de familia incrementen su participación en el mercado laboral, benefician a los hermanos de quienes participan, e incluso tienen consecuencias que benefician a más de una generación familiar.

Al analizar un programa de preescolar en Estados Unidos, Heckman examinó no sólo a quienes participaron en el programa, sino también a sus hijos. Sus resultados muestran que los hijos de personas que participaron en este programa tienen mayores niveles de educación y empleo, en comparación con hijos de otras familias similares que no fueron parte del programa.²¹

Hasta ahora, el enfoque en DIT en México ha estado centrado en mayor medida en expandir acceso que en ofrecer servicios de calidad. Llevar a los niños a una estancia o un preescolar solo tiene efectos positivos si la atención que reciben es de calidad. Los servicios de instituciones o personas sin una capacitación y supervisión adecuada pueden ser contraproducentes.

Los recortes presupuestales y las modificaciones al programa de las estancias infantiles son preocupantes por los efectos que pueden tener en el desarrollo de los niños y en la reducción de la desigualdad. La Reforma Educativa de 2019 contempla el diseño de una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia. Para aprovechar esta oportunidad, es necesario considerar mecanismos para incluir a los sectores más marginados de la población y su diseño debe integrarse con los esfuerzos del sector salud.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene cinco propuestas para mejorar la calidad de los programas de DIT. Éstas son: 1) recolectar datos para entender mejor la oferta existente y la población objetivo, 2) ampliar la cobertura de los programas, 3) reducir las restricciones de edad para incluir niños desde 0 hasta 5 años, 4) adaptar las características de los centros a las necesidades de las familias, especialmente las que trabajan; y 5) implementar políticas de incentivos y sensibilización para llegar a los hogares más difíciles de alcanzar. Una propuesta adicional importante es el diseño de un sistema de gestión de la calidad de los servicios.

CONCLUSIÓN

Incluso con todos sus beneficios, una educación de calidad no es la bala de plata contra la desigualdad social y económica. Aunque no es realista colocar sobre el sistema educativo la mayor parte del peso de resolver la desigualdad, más educación es parte de la solución, siempre y cuando sea de calidad y sea para todos.

En especial, el sistema educativo debe tomar medidas para contrarrestar la influencia de la desigualdad socioeconómica sobre los logros escolares. Un primer paso es ofrecer un piso más equitativo de oportunidades escolares. Sin ello, será

18 James Heckman, "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science* 312, no. 5782 (2006), 1900-1902, <https://science.sciencemag.org/content/312/5782/1900> (Consultado el 04/05/2019).

19 Rafael De Hoyos, Orazio Attanasio y Costas Meghir, "Targeting High School Scholarships to the Poor: the Impact of a Program in Mexico", *NBER Working Paper Series 26023*, <https://www.nber.org/papers/w26023.pdf> (Consultado el 02/08/2019).

20 Jorge Luis García, et al., "The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program", *NBER Working Paper Series 22993*, <https://www.nber.org/papers/w22993>, (Consultado el 21/05/2019).

21 James Heckman y Ganesh Karapula, "Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project", *NBER Working Paper Series 25889*, <https://www.nber.org/papers/w25889> (Consultado el 22/05/2019).

imposible contribuir a balancear las diferencias del origen de cada estudiante, para disrumpir el ciclo de transmisión de bajos resultados educativos.

Priorizar que el sistema educativo logre desarrollar, por lo menos, habilidades básicas en todos los alumnos, sin importar sus condiciones socioeconómicas, es la estrategia más eficaz para lograr que más educación contribuya a alcanzar más crecimiento económico con mayor inclusión. Al contribuir a la participación de segmentos de la población, que hasta ahora han quedado excluidos, la meta de habilidades básicas universales puede lograr mayor inclusión social y, al mismo tiempo, más desarrollo económico.

Para lograr esta meta, México necesita un nuevo enfoque educativo que combine eficacia y equidad. Es necesario focalizar los esfuerzos en lograr calidad en las etapas escolares donde las inversiones son más eficaces, al tener un mayor impacto en aprendizajes escolares e ingresos laborales, pero donde también generan más equidad, al combatir la existencia de brechas entre grupos desde el momento que éstas se empiezan a ensanchar.

La clave para una escuela que contribuya a alcanzar una sociedad menos desigual es un sistema educativo que se ocupe en lograr aprendizajes y habilidades para todos, que invierta esfuerzos en las necesidades de los grupos en mayor desventaja y que tome acciones para cerrar las brechas entre los que aprenden y los que no.

IMCO PROPONE

Para que las políticas educativas contribuyan a reducir la desigualdad socioeconómica del país, es fundamental que sus objetivos finales se reorienten a nivelar los conocimientos adquiridos, más allá de solo garantizar el acceso a los servicios para toda la población. En particular, el IMCO propone las siguientes acciones:

- » Priorizar el desarrollo de los niveles escolares donde el impacto de las inversiones es mayor en eficiencia y equidad, como la educación inicial y el preescolar. Para lograr su impacto, se requiere garantizar la calidad de los servicios para todos los alumnos, especialmente los que provienen de grupos desaventajados, de manera que los niños y niñas desarrollen las habilidades cognitivas y socioemocionales que los preparen para su trayectoria escolar, con el fin de reducir las brechas de aprendizajes entre alumnos en etapas posteriores del sistema educativo.
- » Revisar las fórmulas de distribución de los recursos de educación, de manera que las escuelas con mayores rezagos reciban más atención, cuenten con todos los insumos necesarios y sepan aprovecharlos, hasta que sus condiciones de infraestructura, presupuesto y personal les permitan brindar un servicio de calidad equiparable con el resto de los centros educativos, para contribuir a compensar las limitaciones de oportunidades de origen que sus alumnos cargan.
- » Diseñar programas de estímulos salariales y de desarrollo profesional con enfoque de equidad, que incentiven a los maestros con mayor preparación para prestar sus servicios en las escuelas que atienden a los estudiantes más vulnerables, para contribuir a dar una educación de mayor calidad que contrarreste los obstáculos de origen de los alumnos.
- » Reforzar las políticas de evaluación de aprendizaje de los alumnos. Las lecciones de la última década indican la necesidad de ajustar el diseño y difusión de estas evaluaciones, de manera que se incremente su utilidad, como evidencia en la planeación del sistema educativo, y medir el avance en aprendizajes básicos universales y las brechas que persisten entre entidades, subsistemas escolares y otros grupos desaventajados de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Autor, David. "Skills, education, and the rise of earnings inequality among the 'other 99 percent'". *Science*, 344. (2014). https://www.researchgate.net/publication/262581319_Skills_education_and_the_rise_of_earnings_inequality_among_the_other_99_percent/citation/download (Consultado el 12/05/2019).

Banco Mundial. "Human Capital Index" <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index>. (Consultado el 15/05/2019).

Banco Mundial. *World Development Report 2018. Learning to Realize Education's Promise*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2018. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

Campos Vázquez, Raymundo. *Promoviendo la Movilidad Social en México: Informe de Movilidad Social 2015*. Distrito Federal: El Colegio de México, 2016. <https://movilidadsocial.colmex.mx/images/promoviendo-la-movilidad-rc.pdf> (Consultado el 03/05/2019).

De Hoyos, Rafael, Orazio Attanasio y Costas Meghir. "Targeting High School Scholarships to the Poor: the Impact of a Program in Mexico". *NBER Working Paper Series 26023*. <https://www.nber.org/papers/w26023.pdf> (Consultado el 02/08/2019).

García, Jorge Luis, James J. Heckman, Duncan Ermuni Leaf y María José Prados. "The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program". *NBER Working Paper 22993*. <https://www.nber.org/papers/w22993>, (Consultado el 21/05/2019).

Hanushek, Eric. "Why universal basic skills should be the primary development goal". *WEF articles*, (2015). <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/why-universal-basic-skills-should-be-the-primary-development-goal/> (Consultado el 09/07/2019).

Hanushek, Erik y Wossman, Ludger. "The Role of Education Quality in Economic Growth" *World Bank Policy Research Working Paper 4122*. <https://pdfs.semanticscholar.org/dde1/f536a0cfd06bde87b902c0185b7bb82af763.pdf> (Consultado el 9/11/2019).

Heckman, James. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children". *Science* 312, no. 5782 (2006), 1900-1902. <https://science.sciencemag.org/content/312/5782/1900> (Consultado el 04/05/2019).

Heckman, James y Ganesh Karapula. "Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project". *NBER Working Paper Series 25889*. <https://www.nber.org/papers/w25889> (Consultado el 22/05/2019).

Instituto Nacional para la Evaluación en la Educación. *La educación obligatoria en México, Informe 2019*. Ciudad de México: INEE, 2019. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P1I245.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación en la Educación. *Panorama educativo de México 2017*. Ciudad de México: INEE, 2018. <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/116/P1B116.pdf>

Instituto Nacional para la Evaluación en la Educación. *"Planea. Resultados nacionales 2017, Educación Media Superior"*. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/07/Resultados2017.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development, *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Paris: OECD Publishing, 2016. https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page4

Organization for Economic Cooperation and Development, *"What are the Social Benefits of Education?"*, *Education Indicators in Focus 10*, (2013), [http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20\(eng\)--v9%20FINAL%20bis.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EDIF%202013--N%C2%B010%20(eng)--v9%20FINAL%20bis.pdf) (Consultado el 20/05/2019).

Organization for Economic Cooperation and Development. *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. Paris: OECD Publishing, 2015. https://read.oecd-ilibrary.org/education/universal-basic-skills_9789264234833-en#page3

Organization for Economic Cooperation and Development. "Nota País México: Resultados de PISA 2015", 2016. Consultado del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Nueva York: PNUD, 2016. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf

Solís, Patricio. La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad", en *Los grandes problemas de México: educación*, ed. Alberto Arnaut y Silvia Giorguli. Distrito Federal: El Colegio de México, 2010.

Yong Kim, Jim. "The Human Capital Gap". *Foreign Affairs*, (2018). <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/human-capital-gap> (Consultado el 03/05/2019).