

## Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Calidad de la Educación  
Editor Invitado  
Harry Anthony Patrinos

Harry Anthony Patrinos

Sripad Motiram  
Jeffrey B. Nugent

Sebastián Calónico  
Hugo Ñopo

Jesús Álvarez  
Vicente García Moreno  
Harry Anthony Patrinos

María Emma Santos

Facundo Crosta

Ximena Dueñas

Carlos Muñoz Izquierdo



# Bienestar y Política Social

## INTRODUCCIÓN

LAS DESIGUALDADES, LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿A QUÉ COLEGIO FUISTE?, DIFERENCIAS PÚBLICO-PRIVADAS EN TRAYECTORIAS ESCOLARES Y SU ROL EN LOS INGRESOS

EL EFECTO DE FACTORES INSTITUCIONALES COMO FACTOR DETERMINANTE DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE: ESTUDIO DE VARIACIONES EN LOS ESTADOS MEXICANOS

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA: DETERMINANTES Y DISTRIBUCIÓN UTILIZANDO LOS RESULTADOS DE PISA 2000

ESTUDIO DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA A LOS NIVELES EDUCATIVOS EN LA ACCESIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN Y SU CALIDAD: LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN DE ARGENTINA

“LA NOCTURNA”: ESTUDIO DE LA ELECCIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA

RESEÑA DE LIBRO. MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO: POSICIONES Y PROPUESTAS, EDITADO POR FRANCISCO MIRANDA, HARRY PATRINOS Y ÁNGEL LÓPEZ

# RESEÑA DE LIBRO. MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MÉXICO: POSICIONES Y PROPUESTAS, EDITADO POR FRANCISCO MIRANDA, HARRY PATRINOS Y ÁNGEL LÓPEZ

Carlos Muñoz Izquierdo<sup>1</sup>

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana  
carlos.munoz@uia.mx

## Introducción

**E**n este libro se reúnen los análisis realizados por varios autores acerca de las políticas que el Banco Mundial considera adecuadas para mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en México; y-de manera especial- la de aquélla que reciben los sectores mayoritarios de nuestra sociedad (Banco Mundial: 2005).

Sin lugar a dudas, el objetivo perseguido por esas políticas es uno de los que depende en mayor grado el futuro de México. Sin embargo, a pesar de que el mismo ha estado presente durante varios años en la agenda de quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas, todavía no ha sido posible alcanzarlo en un grado aceptable.<sup>2</sup> Por esta razón, el libro que estamos reseñando es de mucho interés para todos los actores que tienen alguna ingerencia en el desarrollo económico, social y cultural de este país.

La principal sugerencia que hace el Banco en el informe citado consiste en transferir a las escuelas que imparten educación básica, la facultad de administrar los recursos que utilizan -a cambio de exigirles que rindan cuentas por los resultados de su gestión.

Es imposible negar, *a priori*, las ventajas que podrían derivarse de llevar a la práctica esta propuesta. Sin embargo, la factibilidad técnica y la viabilidad política de implementarla en un país como México no son tan nítidas. Por tanto, es necesario analizarla detenidamente. Algunos capítulos del libro aquí reseñado y los comentarios que se hacen en seguida, están dirigidos hacia ese fin.

---

<sup>1</sup> Director del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

<sup>2</sup> Para ilustrar la magnitud de este problema baste señalar que, de acuerdo con las pruebas de rendimiento en matemáticas que fueron administradas en el año 2003 por el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (conocido como PISA por sus siglas en Inglés), el 38.1% de los jóvenes mexicanos están en el “nivel de habilidades cero” En contraste, sólo el 8.2% de los jóvenes que residen en los demás países pertenecientes a la OECD se encuentra en la misma situación. Por otra parte, el rendimiento obtenido en esa asignatura por dos terceras partes de nuestros estudiantes es inferior al que, según el PISA, es indispensable para un adecuado comportamiento en el mundo contemporáneo; en tanto que sólo el 20% de los jóvenes que residen en los países mencionados no pudo alcanzar el estándar señalado.

El análisis que aquí se realiza está dividido en tres partes. En la primera, se describen las características y resultados de algunas experiencias (registradas en varios países, incluido el nuestro) en las que se han implementado políticas similares a la propuesta por el Banco. En la segunda, se mencionan las condiciones que de acuerdo con la literatura disponible sobre el tema, son necesarias para lograr que esa política sea exitosa. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y se hacen algunas sugerencias, que estarán dirigidas a distintos actores.

## **1. Características y Resultados de Algunas Experiencias en las que se ha Transferido Poder de Decisión a las Escuelas**

### **1.1 Experiencias obtenidas en países semejantes al nuestro**

Las experiencias que se mencionan en esta sección han sido registradas en varios países centroamericanos. La primera se refiere al Programa EDUCO (Educación con participación de la comunidad), el cual fue implementado en El Salvador. En esencia, ese programa otorga facultades a las Asociaciones de Padres de Familia para contratar –y eventualmente despedir- a los maestros. También proporciona capacitación a los padres de familia para administrar la escuela y para apoyar los aprendizajes de los niños. A pesar de la rápida expansión que han experimentado las escuelas integradas a ese programa, sus evaluadores han demostrado que en ellas se imparte una educación de calidad comparable a la de las escuelas tradicionales. También han encontrado que las acciones impulsadas por el programa se relacionan con la permanencia de los alumnos en el sistema educacional (Jiménez y Sawada, citados por Gertler et al. 2006: 4).

Por otra parte, el Programa de Autonomía Escolar, implementado en Nicaragua, otorga a los consejos escolares (integrados por maestros, alumnos y el voto mayoritario de los padres de familia) la autoridad para determinar el destino del 100% de los recursos de las escuelas, y para contratar y despedir a los directores. Los evaluadores de ese programa encontraron que el número de decisiones tomadas por esos consejos se relaciona con el mejoramiento de los índices de aprobación. Estos índices son determinados por los docentes adscritos a cada escuela (King y Ozler 1998, Ozler 2001, citados por Gertler et al. 2006: 4).

### **1.2 Análisis comparativo de varios programas implementados en esa Región**

Un análisis realizado con la finalidad de comparar el funcionamiento y resultados de varios programas que han sido implementados en Centroamérica (incluyendo los que acaban de ser mencionados), llegó a conclusiones de naturaleza diversa: Por un lado, sus autores detectaron que “los modelos de gestión en la propia escuela proporcionan tres elementos que han sido identificados como necesarios para elevar la efectividad de esos establecimientos: mayor participación de los padres en la gestión escolar, una posible función de liderazgo por parte de los directores, y menor ausentismo estudiantil”. (Esos autores también demostraron que) “al contrario de lo que se podría esperar, los padres muy pobres y relativamente incultos pueden dirigir escuelas si cuentan con la asistencia adecuada” (Di Gropello, E: 2005)”.

Sin embargo, los evaluadores también descubrieron que, a pesar de que esas escuelas aprovechan mejor a sus maestros (los cuales tienen, en términos generales, menores calificaciones que los de las escuelas convencionales) “esas escuelas van la zaga en lo que se refiere a la

adopción de metodologías pedagógicas innovadoras. Además, ninguno de los programas evaluados proporciona información sobre el desempeño escolar y, si bien las escuelas producen cierta información sobre los flujos escolares, la envían a niveles burocráticos superiores, sin utilizarla o compartirla con la comunidad” (Ibid).

### 1.3 Experiencias mexicanas

El programa conocido con el nombre de Apoyos a la Gestión Escolar (o “AGES”), otorga subsidios en efectivo y proporciona capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia para la gestión escolar, con el objeto de que sus integrantes puedan elegir el destino del subsidio que reciben; pero ellos tienen que asumir el compromiso de invertirlo en pequeñas mejoras en la infraestructura de las escuelas. En el año 2005 se observó que más del 45% de las escuelas primarias del país participaba en este programa, las cuales están ubicadas en localidades marginadas y obtienen resultados educativos inferiores al promedio nacional.

Al evaluar ese programa, Gertler et al. (2006) encontraron que entre los ciclos escolares 1998-99 y 2001-02 hubo una reducción de casi medio punto porcentual (equivalente al 4.4%) en la proporción de estudiantes reprobados y repetidores que anteriormente había sido observada. Esos autores no analizaron objetivamente, sin embargo, el impacto que pudo haber tenido el programa en el aprovechamiento escolar.

Otro experimento realizado en México con el fin de transferir el poder de decisión a las escuelas, se llevó a cabo en el marco del Programa conocido con el nombre de “Proyecto Escolar”, el cual fue realizado por iniciativa de Sylvia Schmelkes. Concretamente, ese programa se propuso “ensayar (o poner a prueba) una estrategia de entrenamiento orientada a promover el trabajo en equipo en las escuelas. Para lograrlo, los equipos de maestros, bajo el liderazgo de su director, (fueron) capacitados para analizar la realidad educativa de la enseñanza primaria que se imparte en el país, identificar los problemas que específicamente impiden obtener rendimientos satisfactorios en sus escuelas, desarrollar un proyecto escolar encaminado a resolver tales problemas; y a evaluar los resultados obtenidos. Un equipo de técnicos (que funcionó a nivel estatal) fue entrenado específicamente para apoyar a las escuelas en la realización de estas actividades” (Schmelkes, S. 2001: 577).

Cabe señalar que, independientemente de las virtudes de ese proyecto, su promotora encontró que únicamente una tercera parte de las escuelas involucradas en el mismo habían tomado algunas medidas encaminadas a mejorar el rendimiento académico, mediante la adopción de innovaciones; y los efectos de esas innovaciones no fueron sistemáticamente evaluados.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC), iniciado en el año 2001, se ha propuesto “instituir en las escuelas que participan en el mismo una gestión estratégica orientada a la mejora de los aprendizajes a través del perfeccionamiento de las prácticas docentes”; (SEP 2003) por lo que es muy evidente que su diseño se apoyó en el del Proyecto Escolar, que fue mencionado más arriba.

Durante los tres primeros años de operación del PEC, la Secretaría de Educación Pública (SEP) había fijado la meta de aumentar en cada escuela, a un ritmo de 10% anual, las habilidades de razonamiento lógico-matemático y las habilidades lingüísticas. Sin embargo, ante la evidencia de que esa meta era muy ambiciosa, ese propósito fue sustituido en las reglas de operación del ciclo 2005-06, por el de que “los alumnos demostraran, mediante la aplicación de pruebas estandarizadas,

un incremento (de magnitud indefinida) en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático y en las relacionadas con la comunicación” (Loera. A y O. Cázares; 2005).

Hasta la fecha se han realizado tres evaluaciones referidas específicamente a medir los efectos académicos de este programa.<sup>2</sup> Una de ellas fue conducida por Skoufias, E. y J. Shapiro (2006); otra estuvo a cargo de Loera y Cázares (op cit); y la tercera fue realizada por un equipo de investigadores adscritos a Harvard University (Reimers, F: 2006).

Tanto Skoufias y Shapiro, como los investigadores de la universidad mencionada, observaron el impacto del programa citado en los índices de reprobación (los cuales, como es sabido, dependen del criterio de cada maestro); en la consecuente repetición de cursos, y en la deserción del sistema educacional.

Una de varias estimaciones realizadas por los autores citados en primer término obtuvo como resultado que, durante los primeros tres años del programa, la deserción disminuyó en 0.22 puntos porcentuales; lo que equivale a una quinta parte del parámetro inicial. Ese efecto puede ser atribuido (de acuerdo con nuestro criterio) a una reducción de 0.22 puntos porcentuales en la reprobación y de 0.28 puntos en el índice de repetición, que también detectaron los investigadores citados. Ciertamente, la magnitud de ese efecto no es muy importante, pero quienes lo observaron demostraron que es diferente de cero, aunque esos resultados variaron entre los diferentes tipos de escuelas que participaron en el programa. Los investigadores observaron, en efecto, que los resultados de mayor magnitud se registraron en escuelas no indígenas y (particularmente) en las localizadas en localidades urbanas. Correlativamente, el impacto no fue estadísticamente significativo en las escuelas indígenas”.

Loera V. A. y Cázares O (op cit) sí examinaron longitudinalmente el impacto del PEC en el aprovechamiento escolar, con base en información generada por el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE). Sin embargo, sus hallazgos no estuvieron a la altura de las expectativas de quienes diseñaron el programa. En efecto, ellos reportan que durante los primeros 4 años de ejecución del PEC, el aprovechamiento escolar *no cambió significativamente* en el 88% de las escuelas observadas. Más aún, en 24 escuelas (equivalentes al 6% de las observadas) se registró una disminución constante en el aprovechamiento; y sólo en una cantidad semejante de establecimientos (26 escuelas, también equivalentes al 6% del total) hubo una mejoría académica estadísticamente significativa.

Como estos hallazgos son complementarios de los obtenidos por y Skoufias y Shapiro, quienes -como se señaló anteriormente- detectaron un leve descenso en el índice de reprobación, es pertinente mencionar que coinciden con los obtenidos por otros autores (Collins y Hanson, citados en Gertler, et al: 2006), los cuales han proporcionado evidencias en el sentido de que *la disminución en la deserción puede ocurrir sin que necesariamente se registren mejoramientos en los aprendizajes*. Conviene hacer notar que ese hallazgo arroja dudas sobre la validez de las conclusiones de quienes han evaluado este tipo de programas *sin analizar el impacto de los mismos en el rendimiento escolar*, bajo el supuesto de que los índices de eficiencia –que no

---

<sup>3</sup> Existen otras evaluaciones, que se han referido al proceso de implementación del PEC. Entre ellas se encuentran las que han sido realizadas en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) bajo la dirección de la Dra Teresa Bracho.

proceden de mediciones estandarizadas- son representativos de los resultados que se habrían obtenido si se hubieran medido objetivamente los resultados académicos de las escuelas.

## **2. Condiciones Necesarias para Asegurar la Efectividad de estas Experiencias**

Aunque no existe un solo modelo para transferir el poder de decisión a las escuelas, hay evidencias de que la mayoría de los países que obtuvieron resultados satisfactorios en las pruebas del PISA, las autoridades locales y las escuelas gozan de una autonomía substancial para adaptar los contenidos educativos y/o para distribuir o administrar los recursos. En esta situación se encuentran Inglaterra, Corea, Finlandia, Japón y Holanda. Sin embargo, ésta no es una regla general, porque Australia y otros países cuyos sistemas educativos son centralizados, también obtuvieron puntajes superiores al promedio del PISA (Guichard, S. 2005). Ello significa que *existe una variable interviniente entre el modelo de gestión y los resultados académicos de las escuelas*; la cual se debe relacionar, entre otras cosas, con los niveles de competencia y el desempeño profesional de los maestros.

Conviene señalar que las escuelas de los países que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas del PISA (en particular las de Finlandia, que alcanzó el primer lugar entre todos los que participaron en esas pruebas) han aprovechado su autonomía para impedir que ningún estudiante que esté obteniendo rendimientos inferiores se quede rezagado (Guichard S. 2005:24).

En cambio, en los experimentos que se han realizado en México sólo se ha otorgado a las escuelas una autonomía relativa -que les ha permitido administrar una proporción muy pequeña de sus recursos- pero no se les han cedido las facultades necesarias para seleccionar, evaluar -y eventualmente despedir- al personal que trabaja en ellas. En esas condiciones, no es justificable exigir a los directores y maestros que respondan por los resultados académicos de sus respectivas escuelas.

Es muy probable que entre las causas de esta situación se encuentren las disposiciones del Artículo 12 de la Ley General de Educación (que, por cierto, son citadas por Andrés Lozano en el capítulo que aportó al libro aquí reseñado). Ese artículo reserva al gobierno federal las facultades de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica...; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República... y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos...”.

Como consecuencia de esa legislación, la enseñanza está dirigida en nuestro país al “estudiante promedio”; por lo que los profesores no toman en cuenta las múltiples diferencias que existen entre nuestros estudiantes. No sería nada difícil, por tanto, que esas disposiciones se encuentren entre los principales factores que explican los bajos niveles de éxito que han obtenido los experimentos que hasta ahora se han realizado en el país para transferir cierto poder de decisión a las escuelas.

## **3. Conclusiones y Sugerencias**

La primera conclusión que se desprende de lo anterior está dirigida a los legisladores y a quienes tienen la facultad de someter iniciativas de ley a la consideración del Congreso de la Unión. Ella se refiere a la necesidad de revisar la Ley General de Educación, con la finalidad de que la calidad de

la educación impartida en la totalidad del sistema escolar quede asegurada *solamente* mediante el establecimiento de estándares nacionales de rendimiento académico -es decir, mediante la fijación de objetivos que deban ser alcanzados por todas las escuelas en las que se imparte la educación básica-. El adverbio “solamente” es utilizado aquí porque se considera necesario que la ley ceda a cada escuela la facultad de elegir los contenidos pedagógicos, los materiales didácticos y, sobre todo, los métodos que considere más adecuados para alcanzar los estándares mencionados.

Si se hiciera lo anterior, es plausible suponer que la educación impartida sería socialmente relevante -por cuanto estaría dirigida a lograr los estándares señalados. Al al mismo tiempo, esa educación sería culturalmente pertinente -ya que los procesos pedagógicos y administrativos de cada escuela estarían adaptados a las posibilidades de sus educandos y partirían de las experiencias y situaciones de los mismos (como lo aconseja la pedagogía constructivista) Por supuesto, las escuelas deberían contar con la asistencia técnica y la capacitación necesaria para realizar estas funciones.

La segunda conclusión se refiere a la metodología en que se basa el informe del Banco que originó el libro que estamos reseñando. Por tanto, está dirigida a los investigadores que estén interesados en descubrir -y proponer- procedimientos que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.

Como es sabido, el método que ha prevalecido en la literatura sobre este tema (incluyendo el Informe del Banco aquí citado), se propone detectar los “factores determinantes” del rendimiento escolar, o bien, los “factores asociados” a dicho rendimiento, “pero no toma en cuenta las sinergias que seguramente existen entre los mismos.”<sup>4</sup> Por eso, los futuros estudios sobre este tema se deben distinguir de los anteriores, en dos sentidos:

a.- Por un lado, será necesario sustituir los diseños sincrónicos por otros de naturaleza longitudinal (o diacrónicos). De este modo, no se generará información acerca de los niveles de rendimiento que se asocian *estáticamente* con determinados factores -como lo han hecho los estudios hasta ahora dominantes-; sino que se podrá avanzar hacia la explicación de los *cambios* que experimente el rendimiento de los alumnos a través del tiempo, como respuesta a los procesos que hayan sido observados durante el periodo en cuestión. En otras palabras, esos estudios deben medir lo que se conoce como “valor agregado”.<sup>5</sup>

b.- Por otro lado, en los diseños de los nuevos estudios se deberán sustituir los “factores del rendimiento escolar” por los *procesos pedagógicos y administrativos que, mediante la utilización de determinados insumos, en circunstancias claramente delimitadas, producen determinados resultados*. Sólo de este modo, los administradores del sistema escolar podrán estar en condiciones de replicar las “buenas prácticas” que, a través de los estudios, vayan siendo detectadas.

En síntesis, nos parece que con el fin de lograr que las recomendaciones del Banco Mundial que son analizadas en el libro aquí reseñado puedan ser exitosamente implementadas en México, es necesario satisfacer, al menos, tres condiciones.

---

<sup>4</sup> Es necesario hacer notar que los insumos que intervienen en la función de producción educativa pueden ser utilizados y combinados de diversas maneras; lo que significa que no se relacionan en forma unívoca con los resultados generados.

<sup>5</sup> Como se recordará, esa medición permite eliminar los efectos en el aprovechamiento escolar que puedan ser atribuidos a los antecedentes sociales, culturales, económicos y educativos de los alumnos.

- 1.-Detectar las combinaciones de insumos –así como los procesos pedagógicos y administrativos- en los cuales esas recomendaciones pueden generar los efectos esperados. Esto exige realizar diversos estudios basados en una revisión de la metodología que ha sido utilizada hasta ahora para analizar los efectos de los factores asociados al rendimiento escolar;
- 2.-Introducir importantes reformas a la Ley General de Educación; e
- 3.-Implementar diversos programas con la finalidad de fortalecer la capacidad de las comunidades educativas para administrar adecuadamente los recursos asignados a los centros escolares.

## Referencias

**Banco Mundial.** “Mexico: Determinants of Learning Policy Note.” Report No. 31842-MX. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

**Di Gropello, Emanuela.** “Análisis Comparativo de la Gestión Centrada en la Escuela en América Central.” en breve 34205 – No. 72. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

**Gertler, Paul, Harry Patrinos y Marta Rubio-Codina.** “Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico.” World Bank Policy Research Working Paper 3935. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

**Guichard, Stéphanie.** “The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All.” OECD Economics Department Working Papers N° 447. Paris: OECD Publishing, 2005.

**Loera Valera, Armando y Óscar Cázares Delgado.** *Análisis de cambios de logros académicos y eficacia social de las escuelas de la muestra cualitativa 2001-2005. Contraste con grupos control.* Chihuahua: Heurística Educativa, 2005.

**Reimers, Fernando, ed.** *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México 2000 – 2006.* México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

**Schmelkes, Sylvia.** “School Autonomy and Assessment in Mexico.” *Prospects* 120, vol. XXXI no. 4 (Diciembre 2001).

**Secretaría de Educación Pública.** Qué es el PEC. <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>. (Consultado en 2003).

**Skoufias Emmanuel y Joseph Shapiro.** “Evaluating the impact of Mexico’s quality schools program: the pitfalls of using nonexperimental data.” World Bank Policy Research Working Paper 4036. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.