

Reseña

Miranda López, F; H. A. Patrinos y Á. López y Mota (coords.) (2007). *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*, México: COMIE/SEP/Banco Mundial/FLACSO.

UN PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS CRÍTICO

CARLOS MUÑOZ-IZQUIERDO

Introducción

En este libro se analizan, desde diversas perspectivas, las políticas que el Banco Mundial recomienda poner en marcha en México, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación básica y, de manera especial, la que reciben los sectores mayoritarios de nuestra sociedad (World Bank, 2005). Sin lugar a dudas, esas políticas se refieren a uno de los problemas más trascendentes para 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 relacionadas con la educación, todavía no ha sido posible solucionarlo cabalmente. Por esta razón, me parece que este libro atraerá el interés de todos los sectores de la sociedad; y, en especial, el de quienes tienen una mayor injerencia en el desarrollo educativo del 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. Creo que nadie puede negar, *a priori*, las ventajas que podrían derivarse de llevar a la práctica esta propuesta. Sin embargo, como la factibilidad técnica y la viabilidad política de ejecutarla en un país como México no son tan nítidas, debemos analizarla detenidamente. Algunos capítulos del libro que estamos reseñando y los comentarios que haré en seguida, están dirigidos hacia ese fin.

Dividiré mi análisis en tres secciones. En la primera, mencionaré las características y resultados de algunas experiencias (registradas en varios países, incluido el nuestro) donde se han operado políticas similares a la

Carlos Muñoz-Izquierdo es director del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana. CE: carlos.munoz@uia.mx

mencionada. En la segunda, me referiré a las condiciones que, de acuerdo con la literatura disponible sobre el tema, son necesarias para lograr que esa política sea exitosa. Finalmente, presentaré mis conclusiones con algunas sugerencias, dirigidas a distintos actores.

Características y resultados de algunas experiencias en las que se ha transferido poder de decisión a las escuelas

Las experiencias que mencionaré en esa sección han sido registradas en varios países centroamericanos. La primera se refiere al programa Educo (Educación con participación de la comunidad), puesto en marcha en El Salvador. En esencia, 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 al 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 los resultados obtenidos (Jiménez y Sawada, citados por Gertler *et al.*, 2006:4).

Por otra parte, el programa de Autonomía Escolar, 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 resultados académicos de las escuelas. (King and Ozler 1998, Ozler 2001, citados por Gertler *et al.*, 2006:4).

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 instrumentados en Centroamérica (incluyendo los que acabo de mencionar), 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.

[Los 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, 2005).

Sin embargo, las evaluaciones 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 a 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 (Di Gropello, 2005.).

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 tienen que asumir el compromiso de invertirlo en pequeñas mejoras en la infraestructura de las escuelas. En 2005 más de 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 1998-1999 y 2001-2002 hubo una reducción de casi medio punto porcentual (equivalente a 4.4%) en la proporción de estudiantes reprobados y repetidores que anteriormente había sido observada. Esos autores no analizaron, 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, que fue llevado a cabo por iniciativa de Sylvia Schmelkes.¹ 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 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; por lo que es muy evidente que su diseño se apoyó en el del Proyecto Escolar, que mencioné con anterioridad (SEP, 2003).

Durante los tres primeros años de operación del PEC, la SEP fijó una meta de aumentar en cada escuela, a un ritmo de 10% anual, las habilidades tanto de razonamiento lógico-matemático como lingüísticas. Sin embargo, ante la evidencia de que esa meta era muy ambiciosa, ese propósito fue sustituido en las reglas de operación del ciclo 2005-2006, 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 y Cázares, 2005).

Hasta la fecha se han realizado tres evaluaciones de este programa. Una de ellas fue conducida por Skoufias y Shapiro (2006); otra estuvo a cargo de Loera y Cázares (2005) y la tercera fue realizada por investigadores de la Universidad Harvard (Reimers, 2006).

Tanto Skoufias y Shapiro, como los investigadores de Harvard, sólo observaron el impacto del programa en la reprobación (que, como sabemos, depende del criterio de cada maestro); en la consecuente repetición de cursos y en la deserción del sistema escolar. 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 mi 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. Sin embargo, esos resultados variaron entre los diferentes tipos de escuelas que participaron en el programa: “Los [efectos] de mayor magnitud fueron observados en escuelas no indígenas y [particularmente] en las localizadas en localidades urbanas. [Correlativamente], el impacto no fue estadísticamente significativo en las escuelas indígenas”.

Loera y Cázares (2005) sí examinaron longitudinalmente el impacto del PEC en el aprovechamiento escolar, con base en información generada por el Instituto Nacional 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 cuatro años de ejecución del PEC, el aprovechamiento escolar **no cambió significativamente** en 88% de las escuelas observadas. Más aún, en 24 escuelas (equivalentes a 6% de las observadas) se registró una disminución constante en el aprovechamiento; y sólo en una cantidad semejante de establecimientos (26 escuelas, también equivalentes a 6% del total) hubo una mejoría académica estadísticamente significativa.

Como estos hallazgos son complementarios de los obtenidos por y Skoufias y Shapiro, quienes –como lo señalé anteriormente– detectaron un leve descenso en el índice de reprobación, me parece 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* (cursivas del autor). 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 proceden de mediciones estandarizadas– son representativos de los resultados que se habrían obtenido si se hubieran medido objetivamente los resultados académicos de las escuelas.

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 Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA), las autoridades locales y las escuelas gozan de una autonomía sustancial 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, 2005). Ello significa que existe una variable interviniente entre el modelo de gestión y los resultados académicos de las escuelas; relacionada, seguramente, 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 participantes) 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 creo que se justifique el exigir a los directores y maestros de esas escuelas que respondan por los resultados académicos de las mismas.

Me parece que entre las causas de esta situación se encuentran las disposiciones del artículo 12 de la Ley General de Educación (que, por cierto, Andrés Lozano cita en el capítulo que aportó al libro que nos ocupa), la cual reserva al gobierno federal: “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 nuestros 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.

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 unidad del sistema escolar en todo el país quede asegurada solamente mediante el establecimiento de estándares nacionales de rendimiento académico –es decir, de objetivos que deben ser alcanzados por todas las escuelas en las que se imparte la educación básica. Utilizo el adverbio “solamente”, porque la ley deberá ceder 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, la educación básica seguiría siendo socialmente relevante –por cuanto estaría dirigida a lograr dichos estándares–; pero al

mismo tiempo sería culturalmente pertinente –ya que los procesos pedagógicos y administrativos de cada centro escolar 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 contarían 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 Mundial que originó el libro que estamos reseñando. Está dirigida a los investigadores que estén interesados en descubrir –y proponer– procedimientos que contribuyan a mejorar la calidad de la educación. Como todos sabemos, el método que ha prevalecido en la literatura sobre este tema (incluyendo el informe citado), se propone detectar los “factores determinantes” del rendimiento escolar, o bien, los “factores asociados” con dicho rendimiento, sin tomar en cuenta las sinergias que seguramente existen entre los mismos. Por eso me parece que los futuros estudios sobre este tema se deben distinguir de los anteriores, en dos sentidos:

- 1) Por un lado, deberán sustituir los diseños transversales (o sincrónicos) por otros de naturaleza longitudinal (o diacrónicos). De este modo, no generarán 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 permitirán 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 se propondrán medir lo que se conoce como “valor agregado”. Como es sabido, 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.
- 2) Por otro lado, en los diseños de los nuevos estudios será necesario sustituir los “factores” del rendimiento 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 estarían en condiciones de replicar las “buenas prácticas” que, a través de los estudios, hayan sido detectadas.

En síntesis, me parece que la recomendación del Banco Mundial que ha sido comentada en esta reseña, sólo podrá ser exitosamente implementada en México después de que los investigadores de la educación hayan identificado los insumos y procesos (educativos y administrativos) que deben acompañarla –en los distintos entornos geográficos, económicos, sociales y culturales en que se encuentran nuestras escuelas– para que esa propuesta pueda generar los efectos deseados. Por otra parte, para lograr ese propósito también será necesario modificar la Ley general de Educación, con el fin de dotar a las escuelas de la autonomía que necesitan para poder desarrollar currículos adecuados a las diferentes características de los alumnos que asisten a las mismas.

Nota

1 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, son motivados 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, a desarrollar un proyecto escolar encaminado a resolver tales problemas y a evaluar los resultados obtenidos. Un equipo de técnicos (que funciona a nivel estatal) fue entrenado específicamente para apoyar a las escuelas en la realización de estas actividades” (Schmelkes, 2001:577).

Referencias bibliográficas

- Di Gropello, E. (2005). “Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América Central”, *En breve* (Banco Mundial), núm. 72, junio.
- Gertler, P.; H. Patrinos y M. Rubio-Codina (2006) *Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico*, World Bank Policy Research Working Paper 3935, junio.
- Guichard, S. (2005). *The education challenge in Mexico: Delivering good quality education to all*, OECD-Economics Department Working Papers, núm. 447, OECD Publishing.
- Loera, A. y O. Cázares (2005). *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.
- Reimers, F. (ed.) (2006). *Aprender más y mejor: Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SEP (2003). *Qué es el PEC*, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgddie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>
- Skoufias, E. y J. Shapiro (2006). *Evaluating the impact of Mexico's Quality Schools Program: The pitfalls of using nonexperimental data*, World Bank Policy Research Working Paper 4036, octubre.
- Schmelkes, S. (2001). “School autonomy and assessment in Mexico”, *Prospects* (UNESCO), vol. XXXI, núm. 4, diciembre.
- World Bank (2005). *Mexico: Determinants of learning policy note*, reporte núm. 31842-MX.