

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
Del 3 de abril de 1981



“PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta

MELISSA PORTENY BACKAL

Director: Dr. César Velázquez Guadarrama

Lectores: Mtro. Francisco Calderón Aragón y Mtra. Diana Piloyan Boudjikianian

Programa Escuelas de Calidad

Índice

	Pág.
I. Introducción.....	3
II. Motivación.....	5
II.1 Importancia de la educación: cobertura y calidad en México.....	5
III. Programa Escuelas de Calidad (PEC).....	10
III.1 Contexto Histórico.....	10
III.2 Programa Escuelas de Calidad.....	13
IV. Análisis del PEC.....	20
IV.1 Revisión de la literatura.....	20
IV.2 Modelo empírico.....	26
IV.3 Resultados del programa.....	31
V. Consideraciones de política pública.....	32
VI. Conclusiones.....	35
VII. Bibliografía.....	36

I. Introducción

“La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social” (SEP, 1974). Ésta fue la definición que se modificó en el artículo 2º de la Constitución a principios de los años setenta y sigue teniendo validez hasta nuestros días. La educación permite la movilidad social, mediante un aumento del ingreso; y, en general, el progreso de la sociedad hacia un camino de mayores oportunidades y una mejor calidad de vida.

En este campo tan importante, México vive una situación de aparente mejora, con tasas de terminación de la primaria cerca del 100% en la mayoría de los estados, pero en realidad se encuentra muy rezagado a nivel mundial en cuanto a deserción, reprobación y resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas. A pesar de que los años de escolaridad eran la principal preocupación de investigadores y políticos en años anteriores, ahora el enfoque central se ha vuelto el estudio de la calidad de la educación, evaluada desde una perspectiva de cuatro criterios fundamentales: eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia.

Sin duda, el final de los años ochenta y el principio de la década de los noventa marcó el rumbo a seguir de las políticas educativas en el año 2000. Los cambios en las relaciones económicas del país que se dieron desde que México pasó a formar parte del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), pusieron en evidencia el hecho de que la nación se encontraba en una etapa de transición: en pocos años se pasó del proteccionismo a una economía abierta, en donde ya no era suficiente ser un país productor de bienes intermedios para un mercado interno, sino que se volvía necesario evolucionar para ser un país exportador que satisficiera las demandas internacionales.

Esto puso presiones a la educación pública, ya que para lograr los objetivos económicos, era forzoso que se mejorara la calidad y la cobertura de la enseñanza para poder enfrentar los cambios venideros, ya que “la educación era y es considerada un motor fundamental del crecimiento económico y de la competitividad en los nuevos mercados globalizados. La calidad en conocimientos de la población de un país constituye en los actuales escenarios económicos, un factor diferenciador estratégico” (Kliksberg, 1999).

Bajo el contexto mencionado, se dio la creación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en abril del año 2001. Éste forma parte de la “política nacional de transformación de la gestión educativa” (R.O. PEC, 2009,) que busca lograr cambios significativos en este sector, que se encuentra muy rezagado según los estándares mundiales. El fin del programa es lograr la igualdad de oportunidades para los individuos del país mediante, la mejora de la calidad en el sistema educativo público.

La cobertura del PEC es nacional y opera de acuerdo al federalismo educativo. Éste pretende cambiar el diseño de la política de la educación, desde una perspectiva centralista, a otra que permita a las escuelas y a las autoridades de los tres niveles de gobierno tomar las decisiones acerca de “las prioridades, las estrategias y los recursos y su distribución” (SEP, 2010);, ya que los maestros, los directores, los alumnos y los padres de familia, que forman la comunidad escolar pueden identificar de mejor manera cuáles son las necesidades, los problemas y las metas de sus instituciones.

Este programa se dirige a las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles, dándole prioridad a los colegios de menores recursos. Existen dos tipos de apoyos: Por un lado, se encuentran los técnicos, en los cuales la SEP brinda asesoría pedagógica en las distintas entidades federativas; y por el otro, los apoyos financieros.

En el análisis empírico de este trabajo se estudia el impacto del Programa Escuelas de Calidad sobre los resultados de español y de matemáticas obtenidos en la prueba ENLACE. Para esto se utiliza una técnica econométrica de corte transversal, en la cual los datos son de escuelas a nivel nacional.

El efecto de pertenecer al Programa Escuelas de Calidad es de un aumento de .08 u 8 centésimas sobre el promedio ponderado de español y de matemáticas de los alumnos de cada escuela. Aunque este efecto es positivo y significativo, en realidad es muy pequeño y deja bastantes dudas sobre la efectividad de su implementación.

Los resultados nos indican que los alumnos que asisten a escuelas particulares reciben una educación con mayor calidad, que en las escuelas públicas. Así mismo, las escuelas CONAFE y las escuelas indígenas que, por lo general, son las de menores recursos, tienen los promedios más bajos. Las escuelas de turnos matutinos tienen mejores promedios y, a mayor ingreso per cápita del municipio, el promedio ponderado de español y de matemáticas es mayor. Lo mismo sucede con el índice de salud. Es decir, un mejor estado de salud de la población de un municipio, mejora los resultados del promedio académico.

Este trabajo consta de siete secciones: la primera es la introducción. La segunda habla de la motivación de este estudio, presentando la importancia de la educación y, en general, la situación actual del país en cuanto a educación se refiere. La tercera sección marca el contexto histórico que se dio para la creación del programa y explica el funcionamiento del PEC, utilizando herramientas como árbol del problema y matriz de marco lógico. La cuarta se centra en el análisis del PEC, haciendo una revisión de la literatura pertinente para entender mejor en qué están basados los objetivos del programa; y, por otra parte, nos muestra el análisis empírico que estudia el impacto del PEC, en el promedio de los alumnos en la prueba estandarizada ENLACE. La quinta sección habla sobre algunas consideraciones de política pública; y por último terminamos con una sección de conclusiones y una sección de la bibliografía utilizada a lo largo de este trabajo.

5

II. Motivación

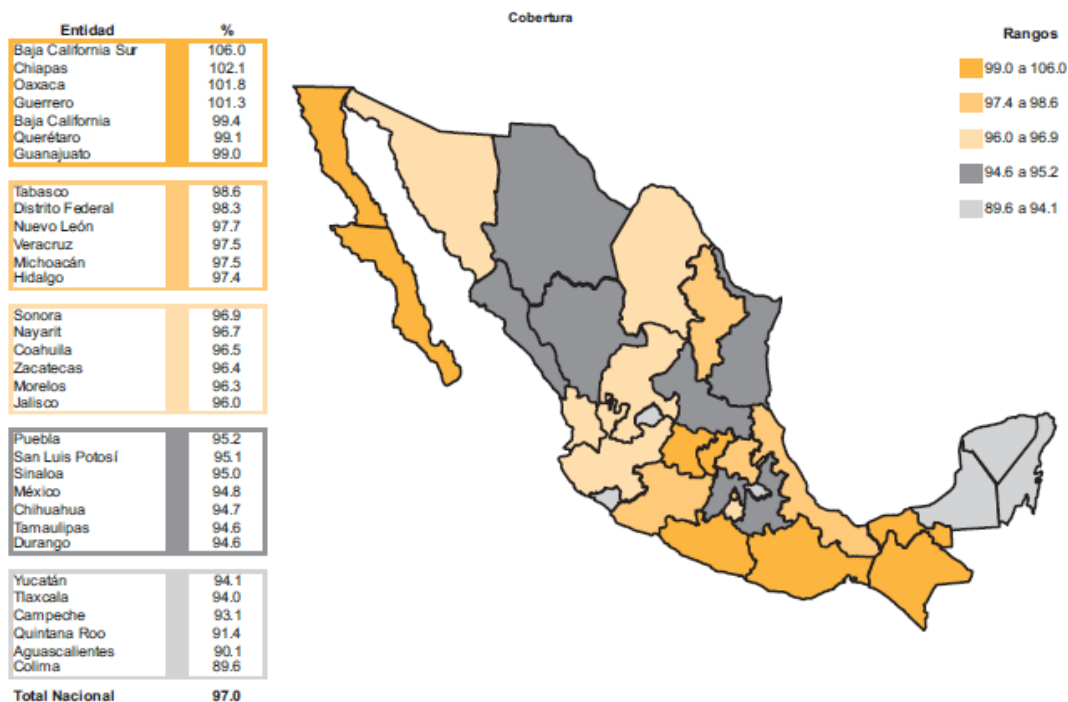
II.1 Importancia de la educación: cobertura y calidad en México

En el artículo 2º de la Constitución se define a la educación como “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; proceso permanente que

contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social” (SEP, 1974). La educación permite la movilidad social, mediante un aumento del ingreso; y, en general, el progreso de la sociedad hacia un camino de mayores oportunidades y una mejor calidad de vida.

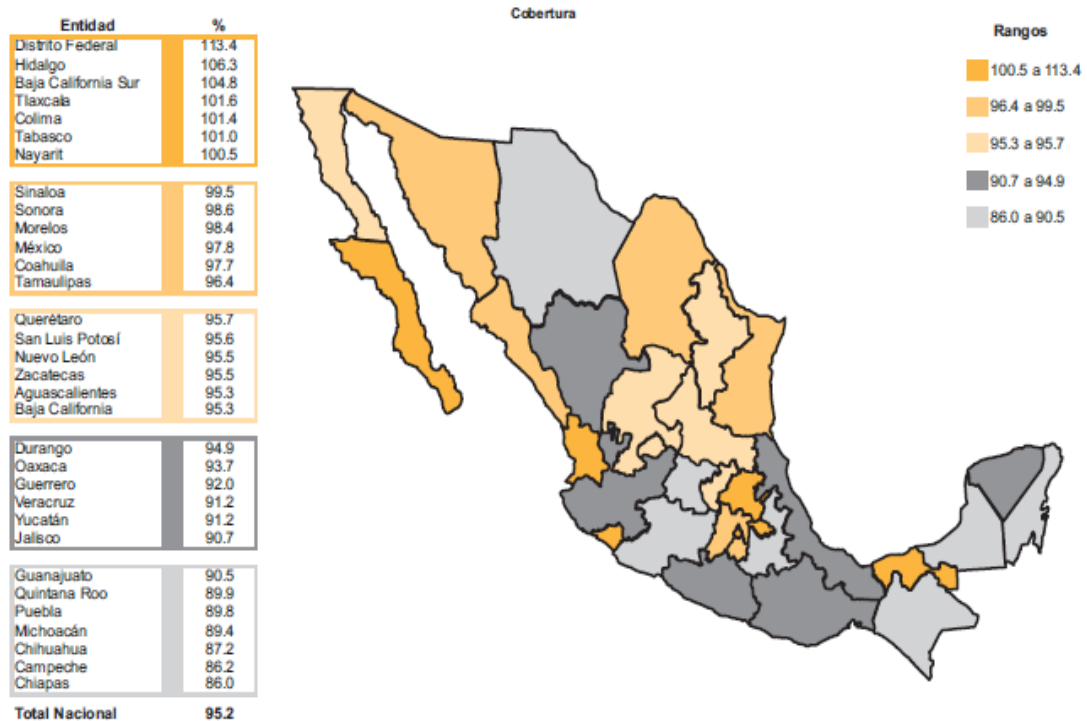
Según el Dr. Fernando Reimers (2005) se ha visto que muchos individuos y grupos sociales han sido incorporados al sistema educativo en Latinoamérica en las últimas décadas. Sin duda, México no se ha quedado atrás en este punto y ha avanzado en gran medida en la expansión de la matriculación. De hecho, a nivel primaria se puede hablar de una “universalización” en la cobertura, con tasas de terminación cerca del 100% a nivel nacional.

Como se puede observar en el mapa que a continuación se presenta, los rangos de cobertura van del 89.6% al 100% en todo el país.



Fuente: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo escolar 2008-2009. Documento estadístico de la Secretaría de Educación Pública.

En cuanto a la educación secundaria, podemos observar que ésta también tiene una gran cobertura, aunque todavía existen brechas que cubrir.



Fuente: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo escolar 2008-2009. Documento estadístico de la Secretaría de Educación Pública.

Es importante hacer notar que, aunque sí ha aumentado en gran medida la matriculación, la calidad de las escuelas se ha quedado muy rezagada, en cuanto a estándares mundiales (Patrinos, 2006). Como se puede ver en la siguiente gráfica, según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), México tiene consistentemente las medias más bajas, en cuanto a los resultados de los alumnos en las pruebas de lectura, de matemáticas y de ciencias.

Medias por País. Pruebas PISA Lectura 2000, Matemáticas 2003, Ciencias 2006						
Países OCDE	Media 2000	Media 2003	Media 2006	Dif.2003-2000	Dif. 2006-2003	Dif. 2006-2000
Finlandia	546	549	563	3	15	17
Canadá	534	528	534	-6	6	0
Japón	522	527	531	5	5	9
Nueva Zelanda	529	511	530	-18	19	1
Australia	528	517	527	-11	10	-1
Países Bajos	*	528	525	*	-3	*
Corea	525	537	522	12	-15	-3
Alemania	484	514	516	30	2	32
Reino Unido	523	*	515	*	*	-8
República Checa	492	528	513	36	-15	21
Suiza	494	533	512	39	-21	18
Austria	507	513	511	6	-2	4
Bélgica	507	530	510	23	-19	3
Irlanda	527	502	508	-25	7	-19
Hungría	480	496	504	16	8	24
Suecia	516	514	503	-2	-10	-13
Polonia	479	492	498	13	6	19
Dinamarca	497	516	496	19	-20	-1
Francia	505	507	495	2	-12	-10
Islandia	507	513	491	6	-23	-16
Eslovaquia	*	513	488	*	-24	*
España	493	492	488	-1	-4	-5
Noruega	505	494	487	-11	-8	-18
Luxemburgo	441	501	486	60	-15	45
Italia	487	475	475	-12	1	-12
Portugal	470	465	474	-5	9	4
Grecia	474	446	473	-28	27	-1
Turquía	*	413	424	*	11	*
México	422	394	410	-28	16	-12
Estados Unidos	504	476	489	-28	12	-15
OECD total	499	487	491	-12	4	-8

Fuente: Tabla elaborada por Julio Carabaña, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, según informes de PISA 2000, 2003 y 2006.

Los resultados académicos de los alumnos son muy bajos en la mayoría de los casos, e incluso llegan a ser reprobatorios (véase sección III.2). Los individuos, especialmente los de menores recursos, no salen de las escuelas con las habilidades necesarias para poder entrar al mercado de trabajo de forma competitiva y esto genera un gran rezago y una inminente desigualdad.

En la siguiente tabla, podemos notar el porcentaje de deserción por estado, el cual sigue siendo mayor en las entidades más pobres. En cuanto a la cobertura y a la eficiencia terminal (el porcentaje de alumnos que concluyen oportunamente los estudios correspondientes a un nivel educativo de acuerdo al número de años programados) podemos ver que ésta es alta. Sin embargo, nos dice poco de la calidad de esa educación. La relación de alumnos por maestro oscila entre 25 y 30, la cual es muy alta para los estándares internacionales (entre 12 y 15 alumnos por maestro) y esto indica que no se le está dando una atención adecuada a cada estudiante.

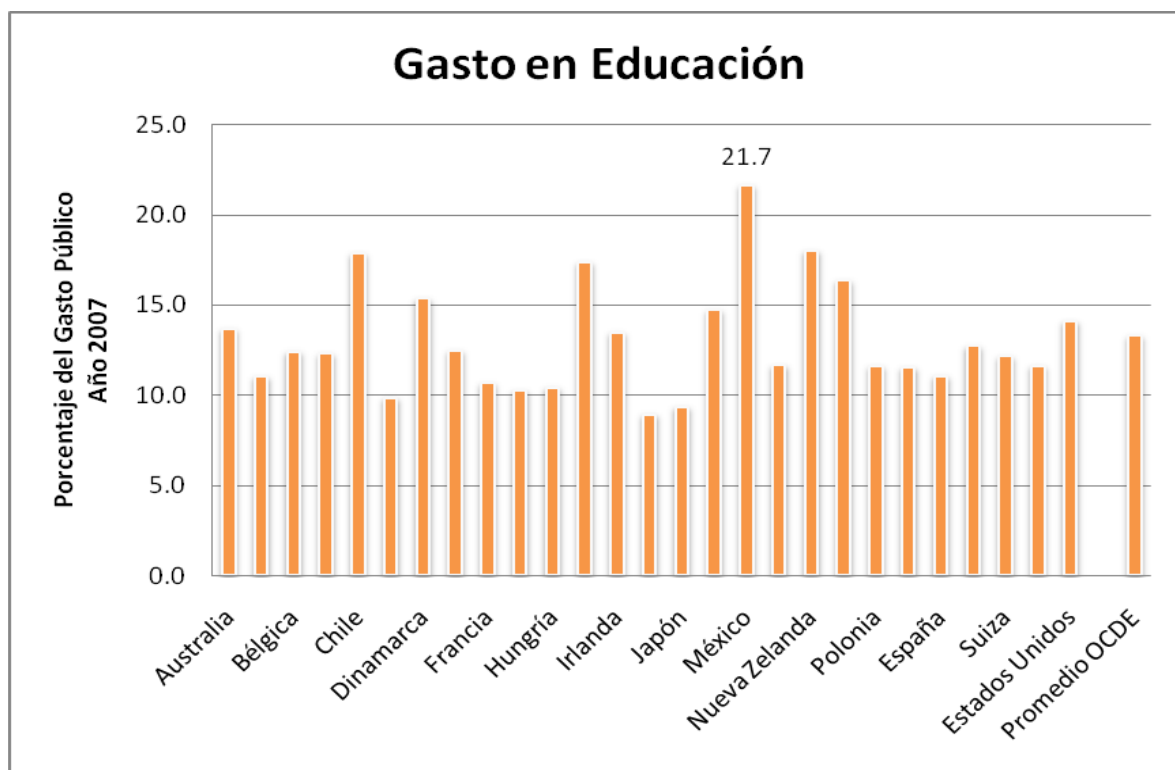
Indicadores Educativos

Entidad Federativa	Cobertura (%)	Eficiencia terminal (%)	Deserción (%)	Relación	
				Alumno/Maestro	Alumno/Escuela
Aguascalientes	90.1	95.6	0.4	30.2	215.5
Baja California	99.4	94.7	0.9	27.9	251.1
Baja California Sur	106.0	101.8	0.1	27.2	188.2
Campeche	93.1	92.2	1.6	25.0	134.1
Coahuila	96.5	96.7	0.3	28.9	194.4
Colima	89.6	95.7	0.2	24.1	148.7
Chiapas	102.1	89.3	2.4	25.7	90.2
Chihuahua	94.7	89.6	1.8	26.2	159.1
Distrito Federal	98.3	99.1	1.0	27.2	281.6
Durango	94.6	92.8	1.4	21.8	86.2
Guanajuato	99.0	92.9	1.0	29.7	166.3
Guerrero	101.3	88.5	2.6	21.1	110.5
Hidalgo	97.4	99.9	0.3	21.4	107.0
Jalisco	96.0	92.9	1.2	28.6	163.2
México	94.8	94.9	0.7	28.4	250.4
Michoacán	97.5	87.2	0.8	21.0	110.9
Morales	96.3	95.2	1.8	28.5	205.6
Nayarit	96.7	96.6	0.1	24.2	115.2
Nuevo León	97.7	97.2	0.1	27.1	212.7
Oaxaca	101.8	89.5	1.6	21.3	102.4
Puebla	95.2	94.2	1.1	29.7	182.1
Querétaro	99.1	99.9	0.3	31.1	169.5
Quintana Roo	91.4	97.5	0.1	30.2	210.1
San Luis Potosí	95.1	95.3	0.8	24.9	106.3
Sinaloa	95.0	92.4	1.0	26.5	127.8
Sonora	96.9	96.6	0.1	26.9	184.5
Tabasco	98.6	92.9	1.0	29.4	138.3
Tamaulipas	94.6	92.9	0.5	28.1	164.1
Tlaxcala	94.0	96.1	0.2	26.8	203.6
Veracruz	97.5	93.8	1.6	22.1	105.5
Yucatán	94.1	94.9	0.9	27.0	178.0
Zacatecas	96.4	95.2	1.4	23.1	97.9
Total Nacional	97.0	93.8	1.1	26.0	150.3

Nota: Cifras estimadas para eficiencia terminal y deserción.

Fuente: Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo escolar 2008-2009. Documento estadístico de la Secretaría de Educación Pública.

El gobierno federal de México gasta una enorme cantidad como proporción del PIB, en el sector educativo para mejorar esta situación. Ese monto, como proporción del gasto público, es incluso el más alto de los países de la OCDE. Pero como podemos notar, esto no es suficiente para mejorar la calidad de la educación. Es importante analizar en qué se está gastando ese dinero.



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de la OCDE "Education at a Glance 2010: OECD Indicators".

El panorama es bastante incierto, ya que aparenta una gran mejora, pero en realidad existe un gran rezago educativo a nivel nacional.

III. Programa Escuelas de Calidad (PEC)

III.1 Contexto histórico

Sin duda, el final de los años ochenta y el principio de la década de los noventa marcó el rumbo a seguir de las políticas educativas en el año 2000. Los cambios en las relaciones económicas del país, que se dieron desde que México pasó a formar parte del

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), pusieron en evidencia el hecho de que la nación se encontraba en una etapa de transición: en pocos años se pasó del proteccionismo a una economía abierta, en donde ya no era suficiente ser un país productor de bienes intermedios para un mercado interno, sino que se volvía necesario evolucionar para ser un país exportador, que satisficiera las demandas internacionales.

Esto puso presiones a la educación pública, ya que para lograr los objetivos económicos, era forzoso que mejoraran la calidad y la cobertura. Debido a que ésta tiene la “obligación” de “formar a los recursos humanos que demanda el país, de hacer frente al reto de crear a productores eficientes para modernizar a México, enseñando a los hombres y mujeres del siglo XXI, quienes enfrentarán severas metamorfosis en la organización social y en la división del trabajo.” Sin duda, el país necesitaba una educación eficiente, para poder enfrentar los cambios venideros; y se dio por hecho que el sistema educativo heredado no era capaz de hacer frente a este reto (Ornelas, 1995). Se da por entendido que “la educación era y es considerada un motor fundamental del crecimiento económico y de la competitividad en los nuevos mercados globalizados. La calidad en conocimientos de la población de un país constituye en los actuales escenarios económicos, un factor diferenciador estratégico” (Kliksberg, 1999).

Por esta razón, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo grandes e importantes acciones en este ámbito:

1.- Se hizo un análisis realista del Sistema Educativo Mexicano, el cual se dio a conocer en el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).

2.- Se inyectaron grandes cantidades de recursos al sistema a partir de 1990, lo cual permitió la recuperación de ingresos de los maestros.

3.- Para finales de 1992, el Presidente Carlos Salinas de Gortari mandó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 3° de la Constitución, con la intención de “beneficiar a las mayorías, acelerar el desarrollo, ampliar la base cultural de la nación y fortalecer la identidad nacional” (Ornelas, 1995). La iniciativa decía que todos los mexicanos tienen derecho a recibir educación impartida por el Estado y que la educación

primaria y secundaria eran (y siguen siendo) obligatorias. También se corroboró el hecho de que el gobierno federal tenía el monopolio de la determinación de los planes de estudio y por último, se garantizó la gratuidad de la educación superior.

4.- Se dio comienzo a una reforma de los currículos de la educación básica, secundaria y normal, así como la elaboración de los nuevos libros de texto correspondientes.

5.- Se avanzó en la descentralización del Sistema Educativo Mexicano (que había comenzado con el Presidente Miguel de la Madrid) a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, entre el secretario de Educación Pública, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores de los 31 estados del país (18 de mayo de 1992). Se estableció que el Sistema Educativo Mexicano debe ser flexible, y de mejor calidad y que debe otorgar poder de decisión en la educación a los estados, a los municipios y a los padres de familia. Esto para, entre otras cosas, lograr una mayor eficiencia que se había perdido por tantos años en los cuales la toma de decisiones se llevaba a cabo en las oficinas burocráticas centrales.

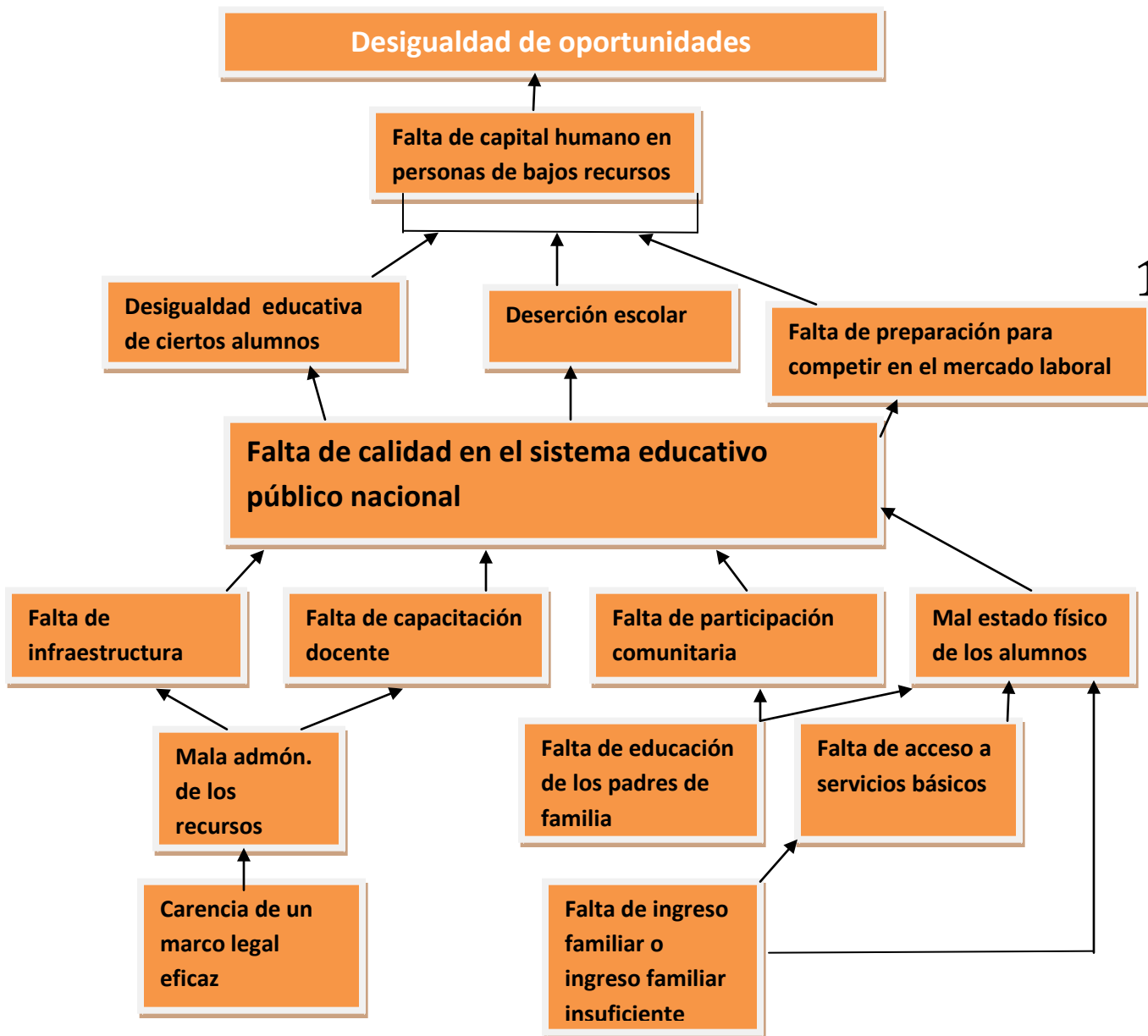
La descentralización de la educación fue un cambio de 180° sobre lo que se venía haciendo en este sector desde 1921. Es importante mencionar que aunque es un hecho que se dio la descentralización en los aspectos operativos, el gobierno central siguió manteniendo un gran control sobre el sistema.

Bajo este contexto, se da la creación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en abril del año 2001.

III.2 Programa Escuelas de Calidad

El PEC forma parte de la “política nacional de transformación de la gestión educativa” (R.O. PEC, 2009), la cual busca lograr cambios significativos en este sector que se encuentra muy rezagado según los estándares mundiales. El fin del programa es lograr la igualdad de oportunidades para los individuos del país, mediante la mejora de la calidad en el sistema educativo público nacional.

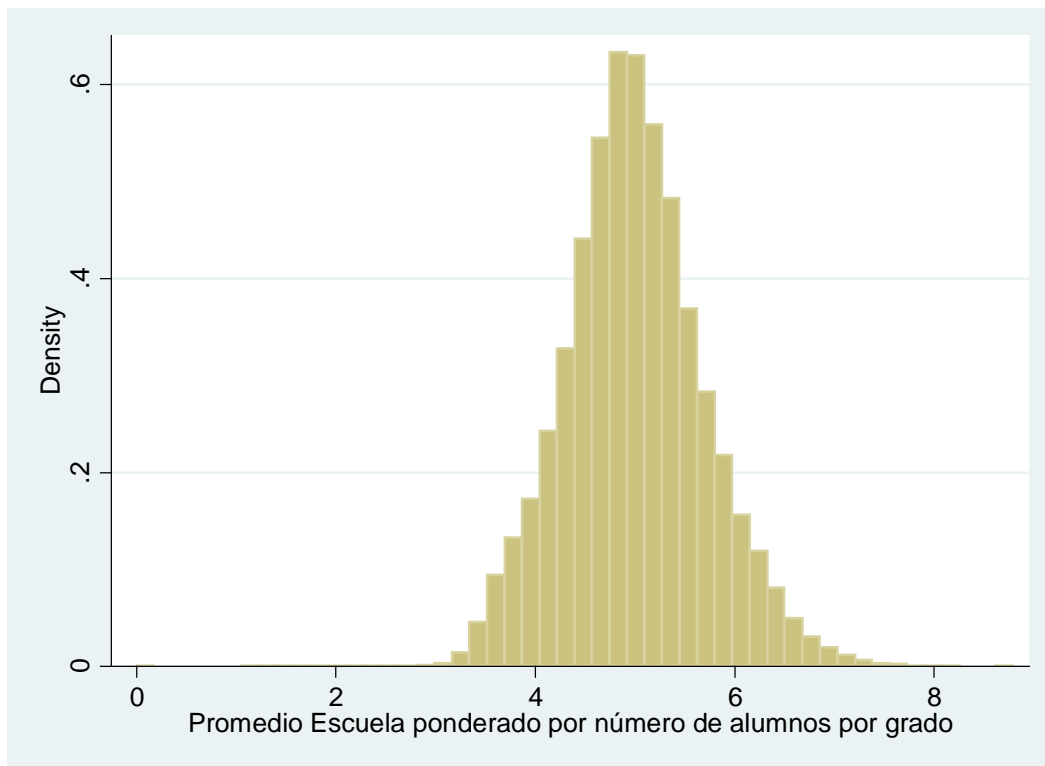
El siguiente árbol ilustra, de manera gráfica, el problema que intenta resolver el programa:



En la actualidad, las escuelas enfrentan grandes obstáculos para tener un desempeño educativo más alto, como lo son, entre otros (SEP, 2010):

- Deficiente preparación de los maestros.
- Pequeño margen para la toma de decisiones.
- Mínimo desarrollo de una cultura de planeación.
- Ausencia de evaluación externa.
- Baja eficiencia en el uso de los recursos disponibles para la escuela.
- Deficiencia en la infraestructura y en el equipamiento.

El histograma siguiente nos muestra la distribución de los promedios ponderados por escuela de los exámenes de español y de matemáticas. Es preocupante observar que la mayoría obtuvo resultados menores a seis, lo cual significa que no son aprobatorios.

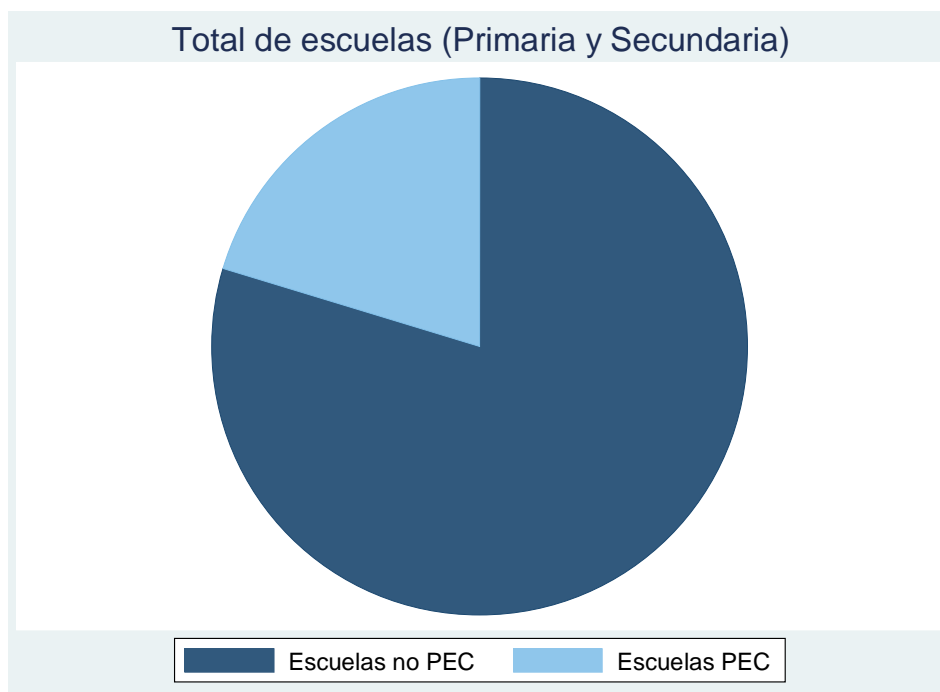


Fuente: Elaboración propia, a con datos de la base realizada para este trabajo.

El objetivo del programa es generar un modelo de gestión escolar, que busque resolver estos problemas y mejorar el aprendizaje de los estudiantes y las prácticas magisteriales.

La cobertura del PEC es nacional y opera de acuerdo al federalismo educativo. Éste pretende cambiar el diseño de la política de la educación, desde una perspectiva centralista, a otra que permita a las escuelas y a las autoridades de los tres niveles de gobierno, tomar las decisiones acerca de “las prioridades, las estrategias y los recursos y su distribución” (SEP, 2010), ya que los maestros, los directores, los alumnos y los padres de familia, que forman la comunidad escolar, pueden identificar de mejor manera cuáles son las necesidades, los problemas y las metas de sus instituciones.

En la siguiente gráfica podemos observar que, en general, la participación del PEC en las escuelas primarias y secundarias del país es bastante importante:



Fuente: Elaboración propia, con la base de datos realizada en el modelo empírico de este trabajo.

Este programa se dirige a las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles. Dándole prioridad a los colegios que se encuentran ubicados en “zonas con índices

de media a muy alta marginación, identificadas a nivel AGEB¹ y por localidad” (DOF, 2009), escuelas con población mayoritariamente indígena, instituciones con alumnos que hayan obtenido resultados insuficientes en la prueba ENLACE², con alumnos becarios del Programa Oportunidades y centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), entre otros.

Existen dos tipos de apoyos: Por un lado se encuentran los técnicos, en los cuales la SEP brinda asesoría pedagógica en las distintas entidades federativas; y, por el otro, los apoyos financieros (adicionales a los recursos que otorgan otros programas destinados a infraestructura de las escuelas).

En cuanto al monto del apoyo, los recursos autorizados por el H. Congreso de la Unión para este programa en el año escolar 2010-2011 son la cantidad de \$1,224,190,872.00 m.n. y se distribuirán a las entidades federativas según la aportación estatal al fideicomiso del PEC. Por cada peso que otorgue el estado, el gobierno federal otorgará tres, teniendo como límite el porcentaje del presupuesto del programa, que refleje la proporción que represente la población de 4 a 14 años del estado, respecto al total nacional. Es importante mencionar que el programa acepta también apoyos privados y de organizaciones sociales, los cuales pueden hacerse en efectivo o en especie (cumpliendo estos últimos con condiciones de calidad, de cantidad y de costo establecidas por las entidades federativas).

La forma en que opera el programa es la siguiente: en primera instancia se incorporan o reincorporan las escuelas al programa. Esto comienza con una convocatoria, en la cual se dan a conocer los criterios de población objetivo y focalización. Posteriormente, las escuelas interesadas llenan la solicitud correspondiente para su inscripción y reciben asesoría y capacitación sobre cómo presentar su Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)³ y su Plan Anual de Trabajo (PAT)⁴. Las escuelas entregan

¹ Área Geo-estadística Básica.

² Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.

³ Este plan resume los puntos más importantes de una autoevaluación inicial que realiza la escuela así como los planes estratégicos que se tienen a mediano plazo para mejorar la gestión educativa. Esto incluye objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores que permitirán realizar una evaluación sobre avances.

⁴ Éste es un programa operativo de un ciclo escolar que se deriva del PETE de cada escuela. En él se desglosan los objetivos y las metas, estableciendo las acciones a realizar con la especificación sus responsables o coordinadores.

estos documentos y el Comité Dictaminador Estatal (CDE) evalúa y emite recomendaciones técnicas a los PETE-PAT según criterios previamente establecidos. Posteriormente, el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE), o su equivalente estatal, tendrá la responsabilidad de elegir a las escuelas que serán beneficiadas por el PEC, y después de esto, los resultados se difundirán en la página de internet de la Secretaría de Educación estatal.

En cuanto al financiamiento, y una vez que las escuelas beneficiarias ya fueron elegidas, la entidad federativa deberá hacer una ratificación por escrito de su voluntad de participar en el programa durante el ciclo escolar y su compromiso de aportar los recursos de contrapartida que le correspondan. Posteriormente, los estados comprueban que hicieron el depósito al Fideicomiso Estatal de las Escuelas de Calidad (FEEC) mediante un proceso administrativo establecido en las reglas de operación del programa y después se entregan los recursos a las instituciones. Las Autoridades Educativas Estatales (AEE) serán las encargadas de verificar que, para cada una de las obras de infraestructura terminadas con recursos del programa, se entregue un acta entrega-recepción, así como de generar los informes de avance físico y financiero correspondientes.

La Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad (CNPEC) brindará asesoría a las Coordinaciones Estatales Generales del PEC sobre los procesos operativos; y a su vez, estas últimas proporcionarán apoyos a la comunidad educativa, mediante la definición, la asesoría y el seguimiento de estrategias para la mejora de la gestión educativa y así poder avanzar y perfeccionar el programa.

Por último, existe un componente de evaluación para poder valorar la mejora de la gestión educativa. En este punto se toma en cuenta la autoevaluación inicial que realizan las escuelas, una evaluación continua que da seguimiento a todos los procesos y acciones y una evaluación final que “compara los resultados alcanzados contra lo planeado, de acuerdo al impacto en el logro académico de sus alumnos, con la finalidad de retroalimentar la toma de decisiones” (DOF,2009). De esta forma se puede actualizar el PETE y mejorar el PAT de cada escuela.

La siguiente Matriz de Marco Lógico ilustra de forma clara el PEC:

	Resumen Narrativo	Indicador	Medio de Verificación	Supuestos
Fin	Mejorar la igualdad de oportunidades para los individuos de bajos recursos.	Como proxy cambio en GINI en 12 años.	ENIGH.	Estabilidad económica y política.
Propósito	Calidad en el sistema educativo público nacional mejorada.	Cambios en los resultados de la prueba ENLACE de las escuelas beneficiadas, a comparación de las no beneficiadas.	Prueba Enlace.	Programa bien focalizado. Se identifican las necesidades verdaderas.
Componentes	a) Escuelas incorporadas/ reincorporadas.	Número de escuelas incorporadas por cada millón del presupuesto.	Bases de datos del programa.	El programa se ha dado a conocer. Buena comunicación entre las instituciones involucradas. Que exista información.
	b) Planes estratégicos financiados de las escuelas públicas beneficiadas.	Costos de operación /presupuesto total.	Contabilidad interna.	
	c) Estrategias de gestión educativa definidas y puestas en marcha.	Tiempo promedio de cumplimiento de metas. Razón metas/metras cumplidas al año.	Bases de datos del programa.	
	d) Gestión educativa evaluada.	Costos de evaluación sobre/costos de operación. (Int y ext)	Contabilidad interna.	
Actividades	a.1) Convocatoria	Encuestas sobre claridad de convocatoria.	Encuestas a las escuelas interesadas.	
	a.2) Inscripción	Escuelas beneficiadas/escuelas inscritas.	Bases del programa.	
	a.3) Asesoría y capacitación	Inscripciones rechazadas/total de inscripciones.	Bases del programa.	
	a.4) Selección	Número de escuelas seleccionadas que cumplen los requisitos de focalización/total de escuelas seleccionadas.	Bases del programa.	
	a.5) Publicación de resultados	Tiempo promedio en que se dan a conocer los resultados a partir de la inscripción.	Bases del programa.	

b.1) Ratificación	Tiempo promedio que se tarda el estado en hacer la ratificación de su participación.	Bases del programa.
b.2) Comprobación del depósito estatal	Costo de comprobación del depósito estatal/costos operativos.	Contabilidad interna.
b.3) Acta entrega-recepción	Número de actas entrega recepción por cada fuente.	Contabilidad interna.
c.1) Estrategias	Encuestas para comparar las estrategias definidas con las necesidades de la comunidad escolar.	Encuestas a la comunidad escolar.
c.2) Implementación	Costo de implementación de estrategias/costos operativos de cada escuela.	Contabilidad de las escuelas.
c.3) Seguimiento	Estrategias definidas/metras cumplidas.	Bases de datos de las escuelas.
d.1) Autoevaluación inicial	Costo promedio de evaluación inicial por escuela/presupuesto por escuela.	Contabilidad interna.
d.2) Evaluación continua	Costo promedio de mantener una evaluación continua para todas las escuelas/presupuesto total del programa.	Contabilidad interna.
d.3) Evaluación final	Indicador de calidad de la evaluación final. ¿Consideran que se están tomando en cuenta las evaluaciones finales para el siguiente ejercicio de trabajo?	Encuestas a la comunidad escolar.

Fuente: Elaboración propia.⁵

⁵ Elaboración propia basada en las Reglas de Operación del PEC y la “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” por Edgar Ortégón, Juan Francisco Pacheco

IV. Análisis del PEC

IV.1 Revisión de la literatura

Existe una vasta literatura que habla sobre la educación y las políticas educativas. En este apartado pretendo hacer una revisión de los temas que se relacionan más que nada con los objetivos del Programa Escuelas de Calidad.

Modelo del capital humano

Como expliqué en la sección anterior, uno de los principales objetivos del programa es generar igualdad de oportunidades para los individuos del país, mediante el incremento del capital humano de las personas, que por tener recursos insuficientes, no han sido capaces de invertir en una educación de calidad, ni la han recibido por parte del gobierno.

Los estudios de Gary Becker (1964), Theodore Schultz (1971) y Jacob Mincer (1974) son sin duda los precursores de la teoría moderna de la educación. Ellos han explicado la relación entre la educación y el aumento en los ingresos personales, lo cual permite a las personas tener una mejor calidad de vida. El concepto del capital humano se refiere a la inversión que realizan los individuos en sí mismos. Como por ejemplo: la educación formal, la formación en el empleo y la salud entre otros. La demanda por educación depende de los costos que la misma implica y de los beneficios que se relacionan a la inversión. De esta forma, un individuo racional va a incrementar su educación, hasta el momento en donde la tasa de rendimiento marginal de su inversión se iguale a la tasa de rendimiento de inversiones alternas (Lassibille, 2004).

Este gasto en educación se justifica por la percepción de un beneficio compensatorio futuro. Obviamente los conocimientos se incorporan a una persona e influyen en todas las actividades que realiza el sujeto. Esto incrementa la productividad individual en el mercado laboral incrementando su ingreso y en todos los demás aspectos de su vida cotidiana.

Al igual que el acervo de capital que conocemos, el capital humano se deprecia, ya que las personas van perdiendo conocimientos a lo largo de su vida, o en varias ocasiones, lo aprendido se vuelve obsoleto. Pero a diferencia del capital físico, el capital humano tiene la característica de que no se puede separar de la persona que lo posee, y en el mercado de trabajo, no se puede vender este tipo de capital en sí.

En el modelo revisado, la calidad de la educación es un tema fundamental, ya que ésta determina el nivel de capital humano que los individuos obtendrán y por consiguiente, qué tan productivos serán. Sin duda en este sentido, el PEC está basado en la teoría del capital humano.

Relación entre educación y distribución del ingreso

Existen múltiples estudios que demuestran que uno de los factores más importantes que afectan el grado de desigualdad del ingreso es la educación. De hecho, el modelo de capital humano descrito con anterioridad, nos dice que la distribución del ingreso está determinada por el nivel y la distribución de la escolaridad entre la población.

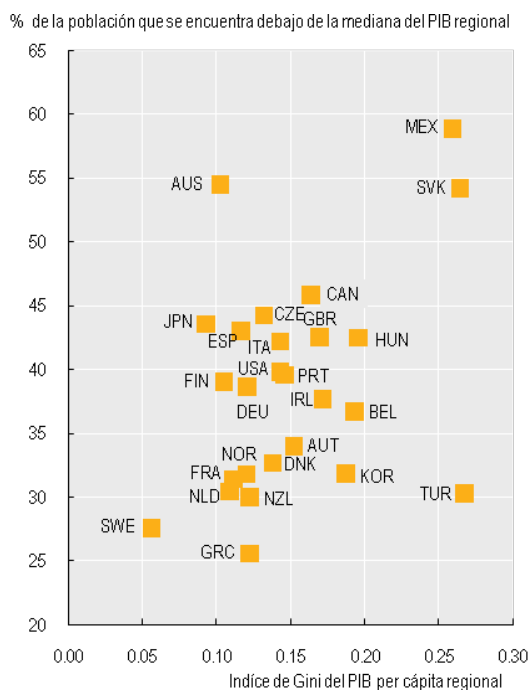
Aunque el modelo predice una asociación positiva y sin ambigüedades entre estos factores, el efecto de un incremento de la escolaridad promedio de la población en la desigualdad del ingreso puede ser positivo o negativo, dependiendo de la evolución de los retornos de la educación.

Por ejemplo: una economía en donde el acceso a la educación ha mejorado, puede hacer que las personas con mayores habilidades tengan un ingreso más alto, a comparación de las personas con menos habilidades. En este caso, mientras la educación se va expandiendo, la distribución del ingreso se hace más desigual. Esto puede ser particularmente importante en economías con niveles muy bajos de educación. Sin embargo, mientras más personas van recibiendo educación, los retornos de la misma disminuirán, reduciendo la desigualdad del ingreso (De Gregorio, 1999).

El estudio de José De Gregorio y Jong-Wha Lee (1999) llega a la conclusión de que los países que tienen mayores niveles de educación, tienen una distribución del ingreso más igualitaria. Con su análisis econométrico para más de 45 países observan también que la desigualdad de la escolaridad, medida como la desviación estándar de la escolaridad de la población, tiene un efecto positivo y significativo en la desigualdad de la distribución del ingreso. Lo cual indica que hay una relación directa entre la igualdad de oportunidades educativas y la forma en que se reparte el Producto Interno Bruto.

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, México es de los tres países más desiguales de la OCDE; y es el que tiene el mayor porcentaje de población con un ingreso menor a la media del PIB regional per cápita de las naciones que son miembros del grupo.

Viviendo en un país tan desigual, podemos notar la importancia de la implementación de políticas que, al aumentar la igualdad de la educación, produzcan un doble dividendo y mejoren la distribución del ingreso.



Fuente: OCDE. OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics-OECD 2010. Utilizando datos del año 2006 o el último que esté disponible para el país.

Escolaridad y desigualdad de oportunidades

En cuanto a la relación entre escolaridad y desigualdad de la escolaridad, podemos ver que ésta no es lineal. Para entender este punto, nos podemos imaginar dos casos extremos: el primero consiste en una economía con un grado mínimo de educación. Si se da un incremento en el acceso a la educación, eso significará que algunas personas comienzan a educarse y, por lo tanto, aumenta la escolaridad promedio de la población, así como el grado de dispersión. En el otro extremo, podemos encontrar una economía en la cual la mayoría de las personas tienen educación primaria y secundaria, pero sólo algunos tienen educación superior. Un incremento en el logro educativo es resultado de que más gente está siguiendo con sus estudios y, por lo tanto, la dispersión de la educación tiende a disminuir (De Gregorio, 1999). Entonces, podemos concluir que el impacto de la expansión de la educación en la dispersión, va a depender de su nivel inicial.

El PEC pretende llegar a un nivel en el cual la mayoría tenga una enseñanza de calidad, y para que la expansión de la escolaridad disminuya la dispersión de la educación y se consiga una mayor igualdad de oportunidades.

Existen distintos procesos que contribuyen a la creciente desigualdad de oportunidades educativas según Reimers (2005):

Primero, podemos observar que los niños que pertenecen a familias con mayores recursos, tienen una mayor probabilidad de asistir a preescolar, estar listos para aprender en la primaria, asistir a una escuela de calidad y por lo tanto tener una carrera a nivel licenciatura. Por otra parte, dado que las instituciones educativas están muy estratificadas, otro factor que incrementa la desigualdad es la influencia de los compañeros en el aprovechamiento de las oportunidades de aprender. Niños que obtienen apoyo (no necesariamente económico) en sus casas van a tener mayores expectativas, un mayor potencial y, por lo tanto, “motivarán” a sus compañeros a hacer lo mismo. Sin duda, es importante considerar factores originados por las condiciones de vida de los niños pobres, como una salud deficiente y otros componentes que los hacen vulnerables desde un punto de vista físico y psicológico.

El Programa Escuelas de Calidad pretende mejorar la igualdad de las oportunidades educativas, mediante apoyos técnicos y financieros para escuelas de bajos recursos. Está dirigido únicamente a las escuelas en sí y no toma en cuenta elementos que traten de mejorar el contexto social de los alumnos; lo cual, como vemos, tiene una gran influencia en el rendimiento educativo de los mismos.

Calidad de la educación

La forma de enseñar ha variado a lo largo del siglo XX. Los enfoques han cambiado y esto ha tenido profundas implicaciones en la forma en la cual hoy entendemos y vemos la educación (Sander, 1996). Es por eso que me parece importante dar un breve recorrido por la historia (Peters, 2010):

Durante las primeras tres décadas de 1900, la gestión educativa fue normativa con dimensión humana. Consideraba la naturaleza cultural y política de la nación, y en general era muy importante la unidad nacional.

A partir de 1930, la educación adoptó un enfoque tecnócrata (conjunto de métodos, técnicas y procesos bajo una orientación científica) fundado en los principios de la escuela clásica de administración definidos por Taylor en 1903 (eficiencia y productividad).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el enfoque conductista (basado en el concepto de tratar de obtener una conducta deseada mediante estímulos) tomó mayor relevancia. En éste, la eficacia en la consecución de los fines y objetivos pedagógicos de las escuelas era lo más importante. La educación se pensaba como la responsable de que los niños logaran mejorar su autoestima y ser más participativos.

A partir de 1960, se puede observar una creciente aplicación de las ciencias sociales a la administración de la educación. En dicha época, el criterio político de efectividad era muy importante. Los educadores se preocuparon por la responsabilidad social de la gestión educativa y por la capacidad de los sistemas escolares, para responder de manera efectiva a las demandas de la ciudadanía.

Para el año 2000 se comenzó a aplicar un enfoque cultural, en el cual la relevancia es el principal criterio orientador de la gestión educativa.

A partir de esta perspectiva histórica, surgen cuatro construcciones de gestión educativa, delimitadas en función de los cuatro criterios que hoy en día se utilizan para evaluar, entre otras cosas, la calidad de la educación: eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia, los cuales se relacionan con las cuatro dimensiones fundamentales de la enseñanza (Sander, 1996):

a) Administración eficiente.- se relaciona con la dimensión económica, la cual era parte central de la gestión educativa en los años treinta. Este criterio se enfoca en un análisis costo-beneficio donde se aspira a la productividad.

b) Administración eficaz.- la eficacia administrativa se ocupa esencialmente del logro de los objetivos intrínsecamente educativos y está íntimamente ligada a los aspectos pedagógicos de las escuelas, de las universidades y de los sistemas educativos.

c) Administración efectiva.- se relaciona con la dimensión política, que se observaba en 1960, y se enfoca en el hecho de que se cumplan las demandas de la sociedad.

d) Administración relevante.- se relaciona con la dimensión cultural, utilizada a partir del año 2000. Este criterio mide el desempeño administrativo en términos de importancia, significación, pertinencia y valor.

Sin duda, de esta forma podemos entender a la calidad como un criterio global que no sólo se ocupa de que los alumnos cubran el currículo, sino que también busca ser pertinente y eficiente en el uso de los recursos.

Más formalmente, podemos decir que la educación es de calidad cuando “busca satisfacer las aspiraciones del conjunto de los sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida (relevancia). Si al hacerlo se alcanzan las metas que en cada caso se persiguen (pedagógicamente eficaz). Si es generada mediante procesos adecuados a los intereses y circunstancias de los estudiantes (culturalmente pertinente) y si se aprovechan de manera óptima los recursos para impartir la educación (económicamente eficiente). Además, si se

asegura que las oportunidades de recibirla se distribuyen adecuadamente entre los diversos sectores de la sociedad (socialmente equitativa)” (Peters, 2010).

De esta forma la educación toma un giro muy diferente al anteriormente visto ya que el hecho de que los alumnos tengan más años de escolaridad no es suficiente para cubrir las necesidades globales en este sector.

Hanushek explica el término como la base de conocimiento y las habilidades analíticas, que son el punto focal de las escuelas; y esto se puede observar en exámenes estandarizados de logro académico y de habilidades, los cuales a pesar de tener sus problemas, parecen ser los mejores indicadores accesibles (Hanushek, 2001). Se ha dicho que, en general, la calidad del capital humano es muy importante. La calidad, medida por pruebas de habilidades cognitivas, tiene una influencia directa en la productividad individual así como en la agregada. Es por eso que, en el análisis empírico de este trabajo, se utilizó la variable de resultados de una prueba estandarizada, como proxy de la calidad en las escuelas; ya que este concepto tiene el problema de que es más complicado de medir, ya que es una palabra difícil de definir (Ver análisis empírico).

IV.2 Modelo empírico

En esta sección se realizó un análisis empírico del impacto del Programa Escuelas de Calidad sobre los resultados de español y de matemáticas obtenidos en la prueba ENLACE. Para esto se utilizó la técnica econométrica de corte transversal, en la cual los datos son de escuelas a nivel nacional.

En la regresión se utilizaron las siguientes variables:

Variable dependiente:

- Logpromesc.- esta variable es el logaritmo del promedio de español y de matemáticas ponderado por el número de alumnos por grado, para los estudiantes de tercero, cuarto y quinto de primaria y de primero, segundo y tercero de secundaria. Se utilizaron logaritmos ya que esto facilita la interpretación. La variable toma valores entre 0 y 10 (Prueba ENLACE, 2009).

Variables independientes:

- Escpec.- esta variable toma el valor de uno, cuando la escuela cuenta con el apoyo del Programa Escuelas de Calidad y el valor de cero, cuando no es el caso (Base de datos del PEC).
- Alumesc.- se refiere a la suma del número de alumnos que tiene la escuela en cuarto, quinto y sexto de primaria o en primero, segundo y tercero de secundaria. Se usa esta variable para controlar la regresión, por el hecho de que la escuela sea o no numerosa (Prueba ENLACE, 2009).
- Logsalud.- esta variable toma el valor del logaritmo del índice de salud por municipio, que forma parte del Índice de Desarrollo Humano, medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. De esta forma, se puede controlar la regresión, mediante el efecto que tiene la salud de los individuos sobre el promedio de español y de matemáticas de los alumnos. Se utilizaron logaritmos ya que esto facilita la interpretación. (PNUD, 2009).
- Logpibpc.- esta variable toma los valores del ingreso anual per cápita en dólares PPC⁶ de cada municipio. De esta manera se controla por el efecto que tiene el ingreso de los individuos sobre el promedio de español y de

⁶ Paridad Poder de Compra.

matemáticas de los alumnos. Se utilizan logaritmos, ya que esto facilita la interpretación (PNUD, 2009).

- Conafe.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela es parte de la CONAFE y cero, si no lo es (Prueba ENLACE, 2009).
- General.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela es considerada general y cero, si no lo es (Prueba ENLACE, 2009).
- Indígena.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela es considerada indígena y cero, si no lo es (Prueba ENLACE, 2009).
- Particular.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela es particular y cero, si no lo es (Prueba ENLACE, 2009).
- Telesec.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela es telesecundaria y cero, si no lo es (Prueba ENLACE, 2009).
- Matutino.- ésta es una variable binaria que toma el valor de uno, si la escuela tiene el turno matutino y cero, si es vespertino. (Prueba ENLACE, 2009).

28

La regresión realizada por el método de mínimos cuadrados ordinarios es la siguiente:

$$\text{LOGPROMESC} = \alpha * \text{ESCPEC} + \beta * \text{ALUMESC} + \gamma * \text{LOGSALUD} + \delta * \text{IBPC} + \varepsilon * \text{CONAFE} + \zeta * \text{GENERAL} + \eta * \text{INDÍGENA} + \theta * \text{PARTICULAR} + \iota * \text{TELESEC} + \kappa * \text{MATUTINO} + \lambda$$

Número de observaciones: 116,253

R cuadrada: 0.2656

En la tabla siguiente se presentan los resultados obtenidos:

LOGPROMESC	Coficiente (letra)	Coficiente	Error estándar	P> t
ESCPEC	α	0.0187243	0.0009201	0.00
ALUMESC	β	0.000108	3.30E-06	0.00
LOGSALUD	γ	0.2216687	0.0078838	0.00
LOGIBPC	δ	0.0076623	0.0011549	0.00
CONAFE	ϵ	-0.0226963	0.0026578	0.00
GENERAL	ζ	0.0743096	0.0022466	0.00
INDIGENA	η	-0.0332572	0.0027549	0.00
PARTICULAR	θ	0.2044384	0.0026145	0.00
TELESEC	ι	0.0511199	0.0024417	0.00
MATUTINO	κ	0.0150718	0.0011586	0.00
CONST	λ	1.49449	0.0117085	0.00

Donde podemos observar que:

- a) Todas las variables son significativas.
- b) Una escuela por ser técnica tiene un promedio de 4.4570. (Tomando los demás valores como cero)⁷.
- c) Una escuela por ser CONAFE tiene un promedio de 4.3570. (Tomando los demás valores como cero).

⁷ La expresión "tomando los demás valores como cero" se refiere al hecho de que se obtiene este resultado solamente por el hecho de ser, en este caso, una escuela técnica. Es decir, no toma en cuenta ningún otro factor.

- d) Una escuela, por ser general, tiene un promedio de 4.800. (Tomando los demás valores como cero).
- e) Una escuela, por ser indígena, tiene un promedio de 4.3112. (Tomando los demás valores como cero).
- f) Una escuela, por ser particular, tiene un promedio de 5.4675. (Tomando los demás valores como cero).
- g) Una escuela, por ser telesecundaria, tiene un promedio de 4.6904⁸. (Tomando los demás valores como cero).
- h) Una escuela, por tener un turno matutino, mejora su promedio.
- i) Como se esperaba, el PIB per cápita tiene signo positivo. Esto significa que a mayor ingreso, el promedio ponderado de español y de matemáticas será mayor.
- j) Igualmente, el índice de salud tiene signo positivo. Esto significa que un mejor estado de salud de la población de un municipio, mejora los resultados del promedio académico.
- k) El número de alumnos por escuela tiene un efecto positivo, pero muy pequeño, sobre el promedio académico.
- l) El efecto de pertenecer al Programa Escuelas de Calidad es de un aumento de .08 u 8 centésimas, sobre el promedio ponderado de español y de matemáticas, de los alumnos de cada escuela.

Como conclusión, podemos decir que, sin duda, los alumnos que asisten a escuelas particulares, reciben una educación con mayor calidad que en las escuelas públicas. Así mismo, las escuelas CONAFE y las escuelas indígenas, que por lo general son las de menores recursos, tienen los promedios más bajos. Por otra parte, debo mencionar que aunque el hecho de pertenecer al PEC tiene un efecto positivo y significativo, éste en realidad es muy pequeño y deja bastantes dudas sobre la efectividad de su implementación.

⁸ Estos datos se obtienen mediante el cálculo de la exponencial de la suma del coeficiente de la constante más el coeficiente del tipo de escuela.

IV.3 Resultados del programa

Evaluar el impacto del programa puede ser difícil, ya que debido a que la participación es voluntaria y no es por una lotería a nivel nacional, es mejor hacer comparaciones entre las tendencias de las escuelas PEC y las no PEC, en lugar de tratar de determinar la causalidad exacta de los resultados (Shapiro, 2006).

Un análisis del Banco Mundial, en conjunto con la London School of Economics encontró que el impacto del PEC en la deserción escolar es del 0.411%. Sin embargo, si se hace un estimado de la tendencia de esta variable, para las escuelas no PEC, se puede ver que la mitad de este efecto también se hubiera presentado, en ausencia del programa. (Shapiro,2006). Ocurre un patrón similar con el efecto del PEC en la repetición y en el índice de reprobación de los alumnos. A pesar de que se puede observar que éstos disminuyeron aproximadamente en .08 puntos porcentuales, no se le puede atribuir todo el efecto al programa.

Estos resultados concuerdan con los obtenidos en la regresión realizada en este trabajo. Ya que sin duda se puede observar un efecto positivo y significativo en la educación de los mexicanos por efecto del programa, pero éste es todavía pequeño; lo cual nos indica que hay espacio para mejorar.

Por otra parte, los impactos del PEC son mayores en las escuelas no indígenas y urbanas (Shapiro, 2006). Esto puede estar generando una mayor desigualdad, haciendo más grande uno de los problemas que incentivó la creación del programa.

La evaluación de impacto de la Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard, nos demuestra también que la participación en el PEC mostró su mayor impacto en las escuelas que se encuentran en estados con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio, mientras que las que obtuvieron un menor impacto, fueron las escuelas ubicadas en entidades con IDH bajo (Murnane, 2006). Esto se podría explicar por el hecho de que las secretarías estatales más pobres, cuentan con menos recursos para apoyar a las escuelas.

Según diferentes análisis, el PEC genera grandes externalidades positivas para el Sistema Educativo Mexicano en general. Por ejemplo: en varios estados, los directivos de las escuelas PEC han realizado foros y talleres para compartir experiencias y proponer mejoras que han beneficiado también a las escuelas no PEC. Por otra parte, ha habido una gran difusión de “buenas prácticas” desarrolladas tanto en escuelas PEC como en las secretarías estatales. Esto trae efectos positivos a todo el sistema, ya que se han fortalecido las redes interestatales, generando un mecanismo de apoyo entre entidades que trae grandes beneficios en otros sectores (Murnane, 2006).

V. Consideraciones de política pública

El hecho de que existan altos rendimientos a la escolaridad no necesariamente indica que el gobierno debe participar en esta área. La intervención se justifica típicamente por alguna falla del mercado o por alguna meta como lo es el mejorar la distribución del ingreso. De hecho, la educación puede ser vista como un medio para proveer habilidades a los individuos desfavorecidos y así poder mejorar sus ingresos.

Por otra parte, también se justifica la intervención por el hecho de que la educación genera externalidades en el proceso de crecimiento (basado en el modelo endógeno de crecimiento) y que éstas no son consideradas por los individuos a la hora de tomar decisiones (Hanushek, 2005).

Un estudio de Hanushek (2005), el cual utiliza el Tercer Examen Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS por sus siglas en inglés), para más de 40 países de niños de 9, 13 y 17 años, arroja los siguientes resultados:

-El número de alumnos por clase tiene diferentes impactos según la edad de los niños. Para los más chicos, los salones pequeños tienen un efecto negativo y significativo sobre los resultados de los alumnos. Para los de 13 años, la mayoría de los países muestra un signo positivo y significativo. Esto indica que los alumnos de esta edad tienen mejores resultados si hay más alumnos en su clase.

-Se ha observado que los países más ricos, los cuales dedican más recursos a las escuelas, experimentan rendimientos marginales decrecientes a los recursos adicionales a comparación de los países más pobres. Aunque esto no siempre aplica, ya que depende la forma en que se estén gastando dichos recursos. La evidencia aún no es satisfactoria, para poder hacer una afirmación al respecto.

-En cuanto al nivel de educación de los maestros, medido por el hecho de que los profesores tengan un título universitario o no, tiene un impacto poco consistente en los resultados de los alumnos. Para los más chicos, no existe ningún resultado significativo; y para los alumnos más grandes, podemos observar signos positivos y negativos distribuidos uniformemente entre los distintos países.

- Por otro lado, en cuanto a las medidas del contexto familiar de los alumnos, podemos observar que los niños que provienen de hogares con mayores recursos, consistentemente obtienen mejores calificaciones en las pruebas. Así mismo, el hecho de que los padres tengan por lo menos educación secundaria, contribuye también a que obtengan mejores resultados (siendo sin duda más importante la educación de la madre).

En la actualidad, han aumentado los retornos financieros de las personas con mayor educación. Por lo tanto, la brecha educativa entre los ricos y los pobres se traduce en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

En América Latina se han utilizado diferentes estrategias para corregir esta situación. En particular, podemos observar políticas compensatorias como lo son: programas de alimentos, distribución de libros de textos gratuitos, bibliotecas en los salones, entrenamiento de profesores, sesiones extracurriculares y tutores o mentores, entre otros. En general, estamos hablando de políticas que discriminan a favor de las personas con menores recursos (Anderson, 2007).

En México, se han llevado a cabo programas de distribución de libros de texto gratuitos en escuelas públicas a nivel primaria. Algunos son el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), el cual distribuye y desarrolla libros de texto en español y en ocho lenguas indígenas; y el Programa Nacional de Leer y Escribir (PRONALEES), el cual fue desarrollado para mejorar el índice de alfabetización y las habilidades de lectura en las escuelas públicas, mediante la generación de libros y de guías de profesores, que posteriormente son entregadas en toda la República Mexicana.

En un estudio de Ernesto y de Paulina Schiefelbein (2000) se demuestra que el desarrollo de material de instrucción es una de las estrategias más costo-efectivas en el corto plazo que se pueden hacer para mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Por otra parte, Bruce Fuller y Preme Clarke (1994) demuestran que existe una correlación positiva y significativa entre la distribución de libros de texto y los resultados de los alumnos en pruebas estandarizadas.

En cuanto al entrenamiento de los maestros, el programa PAREIB ofrece sesiones los sábados o en los veranos para los estados más pobres de la República Mexicana. El programa incluye incentivos monetarios para que los profesores participen en este entrenamiento. Un estudio de Muñoz Izquierdo (1995), encuentra que estas sesiones tienen una relación positiva con los resultados de los alumnos en los estados rurales, pero que existe una correlación negativa en los centros urbanos. El autor del análisis argumenta que esto se puede deber a que los entrenamientos no siempre se llevaron a cabo por personal calificado y que los cursos no fueron diseñados para explicar cómo compensar la situación de las escuelas con menores recursos (Anderson, 2007).

Uno de los programas más importantes en México, para que los niños de familias pobres se queden en la escuela, es Oportunidades. Éste, ofrece un incentivo monetario, para que los alumnos asistan a clases regularmente. Se ha observado que esto tiene un impacto positivo, ya que ha contribuido a disminuir la deserción escolar (Anderson, 2007).

El estudio que realiza Joan B. Anderson (2002) con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para niños que cursan cuarto grado de primaria, en escuelas públicas de centros urbanos en Argentina, Brasil, Chile y México, demuestra que para incrementar los resultados de lenguaje, las únicas intervenciones significativas fueron la existencia de una biblioteca en el salón de clases y los años de distribución de libros de texto gratuitos.

Por otra parte, la distribución de alimentos en la escuela contribuye a los resultados en matemáticas; y la probabilidad de pasar el año, en general aumenta con la existencia de una biblioteca en el salón, con el entrenamiento de profesores, con las clases adicionales para alumnos con dificultades y con la distribución de uniformes. Si se divide la muestra, en una sub-muestra que incluya solamente a los alumnos pobres, se puede observar que un programa como Oportunidades, tiene un impacto significativo en la prevención de la deserción, más que en los resultados de los estudiantes per se.

Se ha observado que muchas de estas intervenciones no están bien focalizadas, por lo que muchas veces en vez de disminuir la brecha educativa entre pobres y ricos, la incrementan. Así, este punto debe ser una de las principales preocupaciones, a la hora de planear una política pública, que justamente tenga la intención de ser compensatoria.

Sin duda podemos decir que el PEC representa un gran avance hacia la dirección correcta, pero que en realidad todavía hay mucho por hacer.

VI. Conclusiones

El PEC representa una nueva forma de llevar a cabo las políticas educativas del país. El hecho de que se les esté dando facultades a los gobiernos locales, a los directores y a los padres de familia para tomar decisiones es un gran acierto; ya que no sólo ellos saben mejor que es lo que les puede funcionar, sino que esto también promueve una participación ciudadana, que por lo general, no se da en este sector. Es importante que esta creciente autonomía venga acompañada de reglas claras y de programas de desarrollo de capacidades profesionales, para que la toma de decisiones sea más eficiente.

Analizando las políticas, que tratan de promover una mayor calidad en las escuelas entre países, podemos observar que aquellas que utilizan recursos para aumentar la educación de los maestros o que reducen el tamaño de las clases han sido poco efectivas. En cambio, el contexto familiar de los alumnos siempre tiene un efecto positivo y muy significativo sobre los resultados en pruebas estandarizadas. Los niños que provienen de casas con mayores recursos, los alumnos que cuentan con computadoras y libros en sus hogares, los niños que salen y realizan actividades culturales y tienen padres educados, sin duda tienen mejores resultados que los alumnos menos afortunados.

Estos factores, que tienen una gran importancia a la hora de mejorar el nivel educativo de los colegios, deben ser tomados en cuenta, para que un programa como el PEC tenga un impacto significativo en el rendimiento académico de sus alumnos; y, por lo tanto, logre contribuir en el objetivo principal de mejorar la igualdad de oportunidades para los individuos del país.

Es gracias a trabajos como éste, que los “planeadores de política pública” se pueden dar cuenta de la efectividad de la implementación de los diferentes programas. Pienso que es vital que se sigan promoviendo, para poder aprovechar las técnicas que tenemos a nuestro alcance y lograr un mejor futuro para todos los individuos.

36

VII. Bibliografía

- ANDERSON, Joan B. The Effectiveness of Special Interventions in Latin American Public Primary Schools. Working Paper Series #5. USA, 2007.
- CARABAÑA, Julio. Las diferencias entre países y regiones en las pruebas PISA. Universidad Complutense de Madrid. España, 2007.
- DE GREGORIO, José y Jong-Wha Lee. Education and Income Inequality: New Evidence on Cross Country Data. Serie Económica 55. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Chile, 1999.
- HANUSHEK, Eric y Javier Luque. Efficiency and Equity in Schools Around the World. Economics of Education Review. Vol. 22. USA, 2001.

- KLIKSBURG, Bernardo. Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado. Centro de documentación en políticas sociales. Argentina, 1999.
- LASSIBILLE, Gérard y María Lucía Navarro Gómez. Manual de economía de la educación: teoría y casos prácticos. Editorial Pirámide. España, 2004.
- MURNANE, Richard, John Willett y Sergio Cárdenas. ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México? Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard. USA, 2006.
- ORNELAS, Carlos. El Sistema Educativo Mexicano: la transición de fin de siglo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica de México. México, 1995.
- ORTEGÓN, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie de manuales #42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos e Inversiones. Chile, 2005.
- PATRINOS, Harry A., et al. México: lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas. Informe #35650-MX. Documento del Banco Mundial. México, 2006.
- PETERS CASTILLA, Marlene. Entrevista personal. México, 2010.
- REIMERS, Fernando. Education, Poverty and Inequality. An interview with Fernando Reimers en Unequal Schools, Unequal Chances. Harvard University Press. USA, 2005.
- SANDER, Benno. Administración de la Educación y Relevancia Cultural. Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento, Editorial Troquel, Argentina, 1996
- SHAPIRO, Joseph y Emmanuel Skoufias. Evaluating the Impact of México's Quality Schools Program. World Bank Policy Research Working Paper 4036. USA, 2006.
- Prueba ENLACE nacional, México, 2009.
- OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics-OECD 2010. USA, 2010.

- OCDE Education at a Glance 2010: OECD Indicators, USA, 2010.
- Bases de datos del PNUD México por municipio. México, 2009.
- Acuerdo #502 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre del 2009. México, 2009.
- Descripción del programa (PEC) publicado por la Secretaría de Educación Pública. México, 2010.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) Documentos sobre la Ley Federal de Educación. México, 1974.
- Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del ciclo escolar 2008-2009. Documento estadístico de la Secretaría de Educación Pública. México, 2009.