

Calidad en los Servicios Educación Básica

Serie Propuestas

No. 26

Abril 2003

2 Introducción

3 I. Aspectos Preocupantes de la Educación en México

5 II. Educación y Desarrollo Económico

7 III. Sistema de Educación Pública

9 IV. Lineamientos de Reforma

12 Propuestas

14 Conclusiones

15 Bibliografía

Introducción

El desarrollo económico de un país depende, entre otros elementos, de su estabilidad macroeconómica, de un entorno institucional con incentivos adecuados para la asignación eficiente de recursos y de una protección efectiva del estado de derecho. Sin embargo, una vez considerado lo anterior, la evidencia muestra que una economía avanza si cuenta con más y mejor capital humano.

El capital humano —salud y educación de la población en términos de habilidades y conocimientos para el trabajo—, aumenta la productividad laboral e incrementa la capacidad de las personas para innovar y adoptar nuevas tecnologías en beneficio de la producción. De esta manera, muchos estudios acerca de las diferencias entre las tasas de crecimiento económico entre países consideran sin excepción que las variables del capital humano son significativas para el desarrollo; por ejemplo, la esperanza de vida y el número de años de escolaridad de la población.

Si bien dentro del capital humano la educación de nivel superior es especialmente relevante para la investigación y el desarrollo tecnológico, un crecimiento económico sostenido sólo es posible si gran parte de la población posee una educación mínima. Es decir, los individuos deben tener conocimientos básicos y valores para actuar y poder organizarse en una economía de mercado. Además, a diferencia de la educación superior, la enseñanza preescolar, primaria y secundaria genera mayores beneficios para la sociedad que para el individuo a modo de externalidades positivas, como una mejor salud e higiene.

Por lo anterior, no resulta extraño que el Estado intervenga en el sector educativo para asegurar la cobertura universal de la enseñanza básica. Nuestro país no es la excepción. En décadas recientes, el Estado mexicano ha logrado importantes avances en la cobertura de la instrucción básica y en el incremento del grado de escolaridad de la población.

Sin embargo, los malos resultados de los estudiantes mexicanos en pruebas estándar de conocimiento internacionales revelan una calidad deficiente de la enseñanza básica del sistema de educación pública en nuestro país, lo cual resulta muy preocupante. Investigaciones recientes advierten que la calidad de la educación es incluso más importante que la cantidad para el desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, los conocimientos matemáticos y de ciencia han demostrado ser un componente central del capital humano relevante para la productividad laboral, y las diferencias en la calidad educativa —medida por la puntuación de estudiantes en pruebas de conocimiento en tales campos—, dan cuenta en un mayor porcentaje de las variaciones internacionales en las tasas de crecimiento económico.

Este trabajo se centra en la calidad de la educación básica de nuestro país y tiene como principal objetivo señalar la necesidad imperante de cambiar el sistema de educación pública en México para superar las deficiencias en la enseñanza básica e impulsar el desarrollo económico sostenido a largo plazo. En nuestro análisis se argumenta que la utilización de mecanismos de mercado puede ser un medio efectivo para aumentar la calidad de los servicios educativos del país.

El trabajo se divide en cinco secciones. En la sección I se comentan aspectos preocupantes del sistema educativo en México; en la sección II se analiza la importancia de la calidad educativa para el desarrollo económico. En la sección III se presenta un diagnóstico de los principales problemas del sistema de educación pública de nuestro país.

Partiendo de la experiencia internacional, en la sección IV se presentan algunos lineamientos para conducir una reforma del sistema educativo en nuestro país. En especial, se hace hincapié en los mecanismos de mercado como medio para propiciar una mayor calidad en los servicios educativos. Posteriormente, se presentan nuestras propuestas para lograr una educación básica de calidad, seguidas de las principales conclusiones del trabajo.

I. Aspectos Preocupantes de la Educación en México

En décadas recientes, México ha presentado avances importantes en la provisión de servicios de educación básica a su población, esto es: instrucción preescolar, primaria y secundaria. Si bien entre 1980 y 2002 la matrícula de alumnos pasó de 18.7 a 24 millones, el número de planteles y maestros empleados para atenderla se incrementó de 97.8 a 204.8 mil en el primer caso y de 576 a 1,040 mil en el segundo.

Actualmente, la cobertura de la población con necesidades de educación básica es prácticamente total y el porcentaje de alumnos que concluye este nivel educativo ha aumentado de manera significativa. Entre 1980 y 2002 la eficiencia terminal en primaria pasó de 63.9 a 88.7% y en secundaria de 75.5 a 79.1%.¹ Como resultado de estos avances, en la población de 15 años y más, el porcentaje de analfabetos se redujo de 17 a 8.8% y el número promedio de grados de escolaridad aumentó de 4.6 a 7.8.

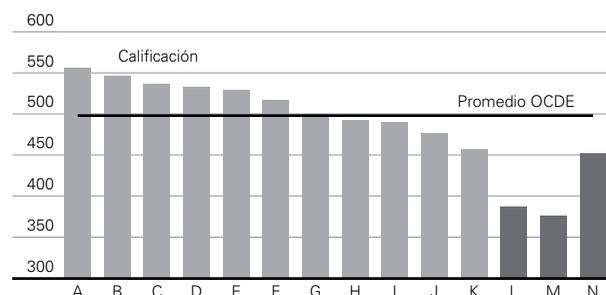
No obstante lo anterior, cuando se compara el esfuerzo educativo de México con el de países desarrollados, las limitaciones son claras y resultan evidentes las graves deficiencias en la formación académica de los estudiantes. Por ejemplo, mientras el número promedio de grados de escolaridad en México es 7.8, en Estados Unidos es 13.7. Además, en relación con el promedio de economías de la OCDE, la calidad educativa en nuestro país es baja.

Las malas posiciones alcanzadas en varias pruebas de conocimiento de los estudiantes mexicanos, aplicadas internacionalmente en grados equivalentes, confirman los problemas de baja calidad educativa en el nivel de instrucción básica de nuestro país. En 2000, la OCDE coordinó el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) en 31 países y aplicó a jóvenes de 15 años

pruebas para examinar tres rubros de conocimiento: lectura, matemáticas y ciencias. Entre los 27 países participantes de la OCDE, México ocupó el último lugar en las tres categorías examinadas. Cuando en la muestra se incluyó a Brasil, Latvia, Liechtenstein y Rusia, México se colocó en penúltimo lugar, sólo superando a Brasil.

En una escala de 0 a 800 puntos, los estudiantes mexicanos obtuvieron en ciencias una calificación promedio de 422 puntos vs. la media de 502 puntos para el conjunto de la OCDE. Además, los resultados en los otros dos exámenes evidenciaron una mínima comprensión de lectura y escasas habilidades para resolver problemas mediante las matemáticas. Como ilustra la siguiente gráfica, las calificaciones de México en matemáticas se ubicaron muy por abajo del promedio de la OCDE, e incluso los resultados son aún más bajos cuando se hace referencia a las escuelas públicas de nuestro país.

Calificación en Comprensión Matemática de Alumnos de 15 Años*



* Escala de 800 puntos

- | | |
|-----------------|------------------------------|
| A Japón | H Estados Unidos |
| B Corea | I Alemania |
| C Nueva Zelanda | J España |
| D Canadá | K Italia |
| E Suiza | L México |
| F Francia | M Escuelas públicas (México) |
| G Noruega | N Escuelas privadas (México) |

Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2000)

1 La eficiencia terminal es la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se incorporaron al primer grado de ese nivel educativo *n* años antes.

El rezago y la baja calidad de la educación básica en México resultan preocupantes. La experiencia internacional revela que la educación y otras formas de capital humano son fundamentales para la prosperidad económica de un país a largo plazo. Por ejemplo, una preparación deficiente de la fuerza laboral actúa en contra del progreso económico pues limita a las personas en su capacidad para adoptar o desarrollar tecnologías, en su productividad y por consecuencia en el crecimiento de sus remuneraciones reales.

Según la OCDE (2000), sólo 54% de los trabajadores mexicanos cuentan con estudios de primaria, 23% de secundaria y el 23% restante con estudios superiores. En cambio, en el promedio de los países desarrollados de la organización, 13% de los trabajadores tienen sólo la primaria, 18% la secundaria y 69% cuenta con estudios superiores.

II. Educación y Desarrollo Económico

En una economía moderna la gente debe invertir en acrecentar sus conocimientos, habilidades e información a lo largo de toda su vida. En especial, cuando las personas deciden invertir recursos para adquirir habilidades relevantes para el desarrollo de su actividad en el mercado laboral se dice que acumulan capital humano.

La acumulación de capital humano tiene amplios y extensos beneficios para las personas: aumenta su productividad laboral, incrementa su capacidad para innovar y adoptar nuevas tecnologías y facilita el conocimiento para un mejor cuidado de la salud. Por lo anterior, no resulta extraño que numerosas investigaciones confirmen una gran relación positiva entre las inversiones en capital humano y el desarrollo económico.

Becker *et al.* (1990) confirma una correlación positiva entre capital humano y desarrollo económico para los Estados Unidos en la primera parte del siglo XX; Barro (1996), en una investigación para más de 100 países durante el periodo 1960-1990, revela que la tasa de crecimiento del PIB por habitante aumenta en tanto mayor es el capital humano inicial.

En particular, Barro analiza el capital humano con tres variables: escolaridad —en términos del promedio de años de estudio de hombres de 25 años o más con educación media o superior—, salud —como el logaritmo de la expectativa de vida de la población—, y finalmente mediante la interacción entre el logaritmo del PIB inicial y de la escolaridad. Sus resultados muestran que un año adicional en la escolaridad promedio o en la expectativa de vida de la población incrementa la tasa de crecimiento del PIB por habitante 1.2 y 4.2% por año, respectivamente.

Otros investigadores, luego de emplear nuevas técnicas econométricas y bases de datos de mejor calidad, han encontrado un efecto cuantitativo más alto de la educación respecto al desarrollo económico. Por ejemplo, Bassanini y Scarpetta (2001), en una investigación para 21 países de la OCDE durante el periodo 1971-1998, estiman en

6% el efecto de un año adicional de escolaridad sobre el crecimiento del PIB por habitante a largo plazo. En su estudio se emplea como indicador de escolaridad el número de años promedio de educación formal de la población económicamente activa, a partir de una versión revisada y ampliada de la base de datos de Barro.

Para el caso de países en desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (2000) señala que a largo plazo la expansión del ingreso por habitante refleja incrementos en capital físico de 60 a 70%, e incrementos en educación y capital humano de 10 a 20%. El resto se explica por mejoras en la productividad factorial total.

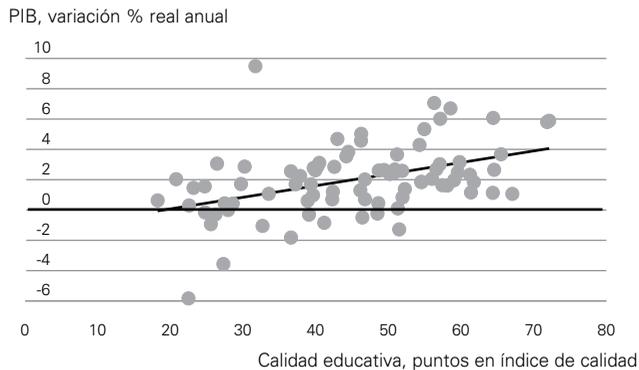
No obstante, la mayor parte del trabajo empírico sobre la relación entre capital humano y desarrollo económico se centra en el avance educativo de la fuerza laboral, esto es, en su cantidad de años de educación formal. Sin embargo, la evidencia muestra que los ingresos de los individuos se encuentran estrechamente relacionados con las inversiones en educación realizadas. De ahí el interés cada vez mayor en muchos países desarrollados por la calidad de la educación desde su nivel básico. Es decir, por lo que aprenden los menores de edad y por su progreso a partir de las escuelas.

Las escuelas facilitan la adquisición de habilidades para posteriormente realizar tareas productivas de manera constante y especializada. Es por ello que la educación escolar básica desempeña una función central en acumular capital humano y está comúnmente presente en las políticas gubernamentales. En el caso de la educación pública, los funcionarios y programas del gobierno determinan la estructura y la calidad de las opciones de inversión en capital humano para la población desde sus primeros años.

La calidad de la educación básica tiene un claro efecto positivo en la productividad posterior de la mano de obra y, por tanto, en los ingresos futuros de los individuos y en el desarrollo económico. Como lo ilustra la siguiente gráfica, cuanto más alta es la calidad en la instrucción básica —gene-

ralmente medida a partir de la puntuación en exámenes respecto a conocimientos en ciencias y matemáticas—, mayor será la tasa de crecimiento del ingreso por habitante a largo plazo.

PIB por Habitante y Calidad Educativa, 1970-1990



Fuente: BBVA Bancomer con datos de datos de Hanushek (2000)

Hanushek y Kimko (2000) señalan que las diferencias en la calidad educativa tienen un considerable efecto en el crecimiento económico. Empleando resultados de distintos exámenes estandarizados en matemáticas y ciencias practicados a nivel internacional a estudiantes de 9, 13 e incluso 17 años, estos investigadores contrastan la calidad educativa entre países y luego, con métodos estadísticos, explican las diferencias en tasas de crecimiento del PIB por habitante para el periodo 1960 a 1990.

De acuerdo con Hanushek y Kimko, una diferencia de una desviación estándar respecto al desempeño en los exámenes referidos está relacionada con una diferencia de un punto porcentual en la tasa de crecimiento anual del PIB por habitante. Según su estudio, los efectos de la calidad educativa en el desarrollo económico se mantienen aun después de considerar otros factores de crecimiento, como el comercio internacional y la inversión.

III. Sistema de Educación Pública

En México, de acuerdo con el artículo tercero constitucional, todo individuo tiene derecho a recibir educación. Además, el Estado tiene la obligación de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. Según el mismo artículo, estos niveles educativos conforman la educación básica obligatoria. De esta manera, en nuestro país la prioridad gubernamental en materia educativa se ha centrado en la cobertura universal, y el gobierno se ha convertido en el principal proveedor del servicio de educación básica.

En 2002, la presencia del sector público en la educación preescolar, primaria y secundaria cubrió 91.5% de la matrícula, hizo uso de 92% de las escuelas y empleó 89.4% del total de maestros. La participación del Estado en la educación básica es tan amplia que el número de docentes en sus escuelas representó, en 2002, 43.4% del total de los trabajadores adscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

Por la gran participación del sistema de educación pública en México, es evidente que los problemas de escolaridad baja y de aprovechamiento deficiente de los estudiantes en el nivel básico deben resolverse a partir de un cambio en el funcionamiento del sistema público. Por ejemplo, Sánchez (2003) señala que la baja calidad de la educación en México parte del predominio de las escuelas públicas, en las cuales las remuneraciones magisteriales y la asignación de presupuestos son independientes del desempeño de los alumnos y de la eficiencia en el uso de recursos.

En particular, la evidencia revela que el abatimiento de los problemas de calidad en las escuelas públicas se relaciona más con incentivos adecuados para los administradores y maestros que con la asignación de nuevos y mayores recursos presupuestales. Por ejemplo, entre 1990 y 2002 el gasto público en educación como proporción del PIB pasó de 3.7 a 5.5%, pero el número promedio de años de escolaridad en la población no presentó incrementos significativos.

Además, como lo ilustra el siguiente cuadro, como proporción del PIB, México destina recursos a la educación básica similares y en algunos casos mayores a los de países desarrollados, como Japón y Canadá, los cuales obtienen mejores resultados en las pruebas internacionales de conocimiento. Este hecho refuerza la hipótesis de que la calidad educativa no es principalmente un asunto de recursos, sino de incentivos.

Gasto en Educación en Países Seleccionados, 1998 • % del PIB

	A	B	C
Estados Unidos	6.4	3.7	nd
Canadá	6.2	4.1	nd
Chile	6.2	3.9	3.1
Alemania	5.5	3.7	2.7
México*	5.2	4.4	3.3
Italia	5.0	3.5	2.5
Reino Unido	4.9	nd	nd
Argentina	4.8	3.1	2.9
Japón	4.7	3.0	2.3

A Gasto público y privado para instituciones en todos los niveles educativos

B Gasto público directo para instituciones educativas

C Gasto público y privado para educación preescolar, primaria y secundaria

* Los datos corresponden a 1999

nd no disponible

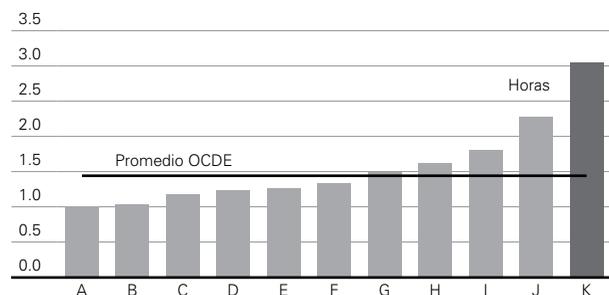
Fuente: Segundo Informe de Gobierno VFO, 2002

El pobre desempeño de los estudiantes mexicanos en las pruebas internacionales de conocimiento hace evidente que los incentivos en las escuelas públicas para administradores y maestros no favorecen la calidad y la eficiencia. Por ejemplo, en comparación con el promedio de países desarrollados de la OCDE, los profesores en México destinan más horas a los alumnos, lo cual no se traduce en mejores calificaciones.

Tomando como referencia el examen de matemáticas de PISA, con puntuación máxima de 800 puntos, la calificación promedio de los alumnos y el número de horas que los profesores destinan a los alumnos se puede tener una medida de la eficacia del personal docente. Por cada punto en el examen, los docentes en México requieren

dedicar 3.1 horas a los alumnos vs. 1.4 horas en promedio destinadas por sus homólogos de la OCDE. Esta ineficiencia se ilustra mejor en la siguiente gráfica.

Horas de Instrucción Secundaria sobre Calificación Promedio de Alumnos de 15 Años*



* Calificación en matemáticas sobre escala de 800 puntos

- | | |
|-----------|------------------|
| A Japón | G Alemania |
| B Corea | H Suiza |
| C España | I Nueva Zelanda |
| D Francia | J Estados Unidos |
| E Noruega | K México |
| F Italia | |

Fuente: BBVA Bancomer con datos de OCDE (2000)

La baja calidad de la instrucción pública se puede atribuir tanto a una oferta monopolizada en los servicios magisteriales como a la falta de libertad de los padres de familia para elegir la escuela en la cual desean inscribir a sus hijos. El personal docente en educación básica del sector público se encuentra afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El SNTE ejerce gran influencia en el funcionamiento de las escuelas y en los incentivos de los docentes.

Por ejemplo, el sindicato determina la ubicación geográfica de los puestos de trabajo de los maestros mediante la gestión de cambios de adscripción, determina la asignación de nuevas plazas, participa en la Comisión Mixta de Escalafón e influye en el ascenso profesional de los maestros. Además, un número importante de supervisores y directivos en las escuelas son nombrados por la organización.

De acuerdo con Rubio *et al* (1992), la asignación de plazas según criterios gremiales y no meritocráticos enfrenta al maestro con una estructura de incentivos muy clara: si aspira a la movilidad laboral es menester la fidelidad sindical, así como una participación activa en Comisiones de Trabajo

—cuyos objetivos no son académicos—, para apoyar al director en el cumplimiento de los objetivos exigidos por la pirámide burocrática-sindical.

A cambio del control político de sus agremiados, el SNTE ha ofrecido a sus miembros estabilidad en el empleo y salarios altos. De acuerdo con López-Acevedo (2002), las remuneraciones reales de los maestros en el sistema público de educación básica han estado significativamente por arriba de otras ocupaciones y grupos de población. Además, cuando los maestros se unen al sistema de educación pública el sindicato protege su posición laboral y los flujos de ingreso a lo largo de su carrera. De esta manera, los docentes enfrentan un bajo riesgo de ver reducido su nivel de vida, medido como ingreso laboral.

Lo anterior actúa en contra de la calidad educativa porque el maestro tiene grandes incentivos para dar más prioridad a las actividades organizativas y administrativas del sindicato que a las académicas. Además, como las remuneraciones de los profesores no se encuentran vinculadas directamente con su desempeño profesional o con el rendimiento académico de sus alumnos, no cuentan con incentivos para mejorar sus conocimientos ni para dedicar tiempo extraescolar a la preparación de clases. A su vez, el control centralizado del SNTE sobre sus agremiados actúa en contra de la calidad educativa porque cualquier reorganización potencial del aparato educativo debilitaría al sindicato y, consecuentemente, tiene muchos incentivos para obstaculizar ese tipo de proyectos.

Respecto a la demanda, los padres de familia no cuentan en general con el derecho de elegir la escuela para sus hijos. Dentro del sistema de educación pública, los alumnos son asignados a las escuelas en función de la zona postal donde residen. De esta manera, los incentivos para una atención de alta calidad son pocos porque el presupuesto de las escuelas no depende de la satisfacción de los usuarios y porque éstos no pueden premiar o castigar con su demanda la calidad del servicio que reciben. Con la actual organización del sistema educativo, las únicas opciones para los padres de familia son: aceptar el servicio educativo tal y como lo proporcionan las instituciones públicas u optar por la educación privada.

IV. Lineamientos de Reforma

La educación básica es un factor esencial del desarrollo. No obstante, las graves deficiencias del sistema de educación pública en nuestro país no generan condiciones apropiadas para una instrucción de calidad a nivel básico, en perjuicio del crecimiento económico sostenido de largo plazo.

Reconociendo esta situación, el Estado ha emprendido algunas acciones en el pasado para corregir las deficiencias. Por ejemplo, la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica permitió a partir del ciclo escolar 1992-1993 reestructurar la atención a la demanda. Se descentralizó la oferta de servicios de control federal en educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Éstos se transfirieron al control estatal, aumentando la cobertura de este último. Además, en 2002 el Congreso reformó la Ley General de Educación para asegurar que el gasto público en educación alcance, por lo menos, 8% del PIB en 2006.

Sin embargo, los países con más altos estándares en calidad educativa —reflejados en mejores resultados en pruebas internacionales de conocimiento, y mayores niveles de desarrollo— no son aquellos cuyos gobiernos necesariamente gastan más. Así con la actual estructura de incentivos para administradores y maestros en las escuelas públicas, es previsible que el incremento del gasto gubernamental en educación básica se mantenga por sí solo, lejos de resolver las deficiencias educativas, y en cambio sí pueda ocasionar problemas potenciales para las finanzas públicas del país.

Para mejorar la calidad de la educación en México se requiere transformar los incentivos que rigen la actuación de los maestros y la organización de las escuelas, definiendo estímulos con base en los resultados de aprendizaje de los alumnos. La experiencia internacional muestra que una manera efectiva de aumentar la calidad de los servicios educativos es propiciando una competencia amplia entre las escuelas por obtener los recursos públicos, pues la medida generaría incentivos a la productividad, medida como mejores calificaciones en las pruebas de conocimiento por peso invertido.

Hoxby (2002) ha medido el efecto de la competencia en la productividad de las escuelas públicas para el caso de Estados Unidos. De acuerdo con su análisis, la posibilidad de elegir de los padres de familia entre diferentes escuelas públicas y la competencia con las escuelas privadas incrementaron la productividad de las escuelas públicas 28%.

Muchos países han emprendido reformas a sus sistemas educativos para mejorar la calidad de la instrucción básica. Un elemento común en todas las reformas adoptadas ha sido el otorgar plena libertad a los padres de familia para elegir la escuela de sus hijos, sea pública o privada, lo cual siempre ha funcionado para aumentar los estándares de rendimiento académico, por efecto de la competencia entre las instituciones educativas para retener a los alumnos. Entre los países con mejores resultados se encuentra Australia, Chile, Dinamarca y Nueva Zelanda. En Estados Unidos destacan los casos de los estados de Arizona, Michigan y Wisconsin.

A finales de los años noventa Australia inició la reforma de su sistema educativo. Con un esquema de descentralización de las escuelas, el gobierno central definió en su política educativa ámbitos de conocimiento y cada estado gozó de autonomía para elaborar el contenido curricular de los programas de aprendizaje.

En Australia los apoyos públicos a las instituciones educativas se basan en estándares de desempeño. Se realizan evaluaciones acerca del desempeño de los alumnos en las escuelas, las cuales se difunden y comparan a nivel estatal. Los padres de familia tienen la facultad de elegir la escuela de su preferencia (pública o privada), pues ambas compiten por recursos públicos de acuerdo con su matrícula registrada.

Según el modelo australiano, el mayor control de las escuelas en la administración de sus presupuestos ha beneficiado los objetivos académicos. Por ejemplo, en la ciudad de Victoria más de 90% del presupuesto educativo estatal se administra directamente en las escuelas. A partir de las re-

formas, el aprovechamiento académico de los estudiantes en todos los niveles se ha incrementado.

En Australia, la autonomía escolar en métodos de enseñanza y la competencia presupuestal ha generado incentivos para que las escuelas busquen mejorar permanentemente la calidad en la enseñanza y contraten a los mejores profesores. De esta manera, al realizar comparaciones internacionales, los resultados de los estudiantes australianos se ubican entre las diez primeras posiciones.

En 1980 Chile inició reformas a su sistema educativo. En una primera etapa, las modificaciones consistieron en: 1) descentralizar la administración de las escuelas hacia los municipios, mientras el gobierno central mantenía la responsabilidad en los contenidos, calidad y regulación en la enseñanza; 2) permitir la competencia entre escuelas públicas y privadas a partir de vales educativos²; 3) modificar el esquema de contratación del personal docente para hacerlo competitivo con el del sector privado, y 4) crear un instituto encargado de medir el desempeño académico de los estudiantes.

A los dos años de las reformas, uno de los resultados más importantes fue la disminución en la tasa de abandono de estudios por los alumnos en educación primaria: de 8 en 1981, a 2.7% en 1982. Lo anterior fue porque, con la competencia entre instituciones para captar a los estudiantes con vales, se generaron incentivos para que el sector privado abriera nuevas escuelas.

En los años noventa, Chile complementó las reformas iniciadas la década anterior para mejorar la equidad en el acceso a la educación —en especial para la población de menores ingresos—, entre éstas: aumentar la calidad de la enseñanza, incrementar la infraestructura en las escuelas, hacer más transparente la evaluación, y mejorar las condiciones laborales de los maestros. En 1996 se modificaron los contenidos académicos, se incorporaron incentivos adicionales para la formación docente y se promovió una mayor competencia entre las es-

cuelas mediante evaluaciones al desempeño.

Las reformas de los años noventa han mejorado el desempeño académico en la educación primaria, y disminuido la brecha entre el aprovechamiento de estudiantes de escuelas públicas y privadas, así como también entre estudiantes de zonas rurales y urbanas. Como lo ilustra el siguiente cuadro, entre 1988 y 1996 la calificación promedio de los estudiantes de escuelas públicas chilenas pasó de 49.3 a 68, con un aumento de 18.7 puntos en ocho años; en las escuelas privadas con vales educativos para personas de bajos recursos, el incremento en el mismo lapso fue también significativo: de 17.3 puntos.

Chile: Calificación Promedio Anual de Estudiantes de 4° Año

Tipo de escuela	1988	1992	1996
Municipal	49.3	63.9	68.0
Privada con vale educativo	56.4	70.2	73.7
Privada sin vale educativo	76.2	86.1	85.9

Fuente: BBVA Bancomer con datos de SIMCE

Dinamarca es otro ejemplo: reformó su sistema educativo en 1990. Otorgó mayor autonomía a los municipios en la asignación de recursos. Las escuelas públicas y privadas compiten por financiamiento del gobierno según su matrícula. La competencia entre instituciones no ha debilitado el desempeño de los estudiantes y ha fomentado, en cambio, la creatividad de las escuelas para retener a los alumnos; una consecuencia de esto ha sido el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza.

En Nueva Zelanda la reforma al sistema educativo inició en 1989. Sus principales características fueron: la descentralización, y por tanto una mayor autonomía a las escuelas para administrar su presupuesto; la participación de los padres de familia en la junta de gobierno escolar; nuevos organismos públicos de monitoreo y evaluación académica; libertad en la elección de la escuela, y un cambio en los contenidos de los programas escolares.

Al término de diez años, en Nueva Zelanda destacan como los avances más relevantes: el aumento en la competencia entre escuelas (en 1999, de acuerdo

2 Los programas de vales educativos consisten de tres reformas simultáneas: 1. Permitir a los padres de familia la elección de las escuelas, 2. Crear fuertes incentivos en las escuelas para incrementar su matrícula y, 3. Otorgar autonomía administrativa a las escuelas para responder a la demanda.

con encuestas oficiales, 31% de los directores advertía competencia de otras escuelas, comparado con 21% de los encuestados en 1996), y una mayor autonomía local tanto en el manejo financiero como en las materias que integran los programas educativos de las escuelas. Si bien el mayor rendimiento académico de los estudiantes no ha sido espectacular, esto parece obedecer a la diversidad étnica y a las dificultades para estandarizar el proceso de aprendizaje entre las distintas regiones del país.

En Estados Unidos, en 1990 la ciudad de Milwaukee, en el estado de Wisconsin, lanzó un programa de vales educativos para facilitar a la población de bajos ingresos una educación de calidad. El programa consistió en otorgar vales a las familias para inscribir a sus hijos en una escuela privada. Para las escuelas públicas, en tanto, cada estudiante perdido representó menor financiamiento del gobierno en una proporción equivalente a 50% del vale.

Al inicio, el alcance del programa fue limitado, pero a partir de 1998 los resultados fueron visibles cuando se amplió la cobertura del programa para atender hasta 15% de la matrícula escolar (contra 1.5% en los años anteriores). El aumento en la competencia se dio, naturalmente, en los distritos escolares con mayor concentración de familias pobres; en algunas escuelas, la población elegible para el uso de vales fue de 25% mientras en otras alcanzó 96%. Asimismo, la competencia se centró en escuelas primarias, pues el monto del vale resultaba suficiente para cubrir la colegiatura hasta ese nivel en una escuela privada.

Milwaukee: Calificaciones de Estudiantes en 4º Año de Primaria Según Grado de Exposición al Programa de Vales Educativos

	Grado de exposición	1996-1997	1999-2000
Matemáticas	Alta	34.5	53.3
	Baja	33.7	48.2
	Nula*	50.0	60.6
Ciencias exactas	Alta	31.9	52.8
	Baja	32.3	49.7
	Nula*	56.0	62.9
Ciencias sociales	Alta	41.6	54.2
	Baja	43.4	50.7
	Nula*	61.0	65.6

* Refiere distritos escolares en otras ciudades de Wisconsin
Fuente: Wisconsin Dept. of Public Instruction y U.S. Dept. of Education

En términos de calidad educativa, el resultado del programa fue positivo. Las calificaciones de los alumnos inscritos en las escuelas aumentaron conforme a su grado de exposición al programa. Como ilustra el cuadro anterior, entre los ciclos de 1996-1997 y 1999-2000, cuanto más alta fue la exposición a la competencia generada por el programa, mejor fue el desempeño de los estudiantes.

En 1994, el estado de Michigan lanzó un programa de escuelas públicas alternativas. Con este esquema, el gobierno contrató al sector privado para ofrecer los servicios educativos a la población. El financiamiento estatal a las instituciones privadas dependió de la matrícula que recibían y fue equivalente a la erogación mínima por estudiante en una escuela pública. Por cada alumno transferido a una escuela privada, el distrito escolar perdió el monto de recursos públicos que el gobierno le habría destinado como escuela pública tradicional. Al igual que en el caso de los vales, este esquema fomentó competencia entre las escuelas de nivel básico.

El resultado del programa fue un aumento notable en el aprovechamiento de los estudiantes en las escuelas públicas expuestas a la competencia. Por ejemplo, para estudiantes de cuarto grado, las calificaciones en matemáticas y lectura aumentaron 1.2 y 1.1 puntos porcentuales a partir del inicio del programa. En general, el desempeño de los alumnos mejoró significativamente respecto a los ciclos escolares previos y fue también mejor al observado en distritos escolares donde no hubo competencia.

En Arizona el mecanismo de operación fue similar al de Michigan, pero su cobertura fue más amplia: para el ciclo 1999-2000, la población inscrita en escuelas públicas alternativas fue la más alta en todo el país: 6% de toda la matrícula inscrita en escuelas públicas tradicionales. Al igual que en los casos anteriores, la competencia propició un aumento en las calificaciones de los alumnos en escuelas públicas.

Propuestas

México presenta una baja escolaridad y un deficiente aprovechamiento educativo. El marco institucional para la provisión pública de servicios de educación básica requiere un cambio sustantivo para superar los rezagos y aumentar la calidad del capital humano del país. Por lo anterior, se propone:

- **Permitir a los Padres de Familia la Libre Elección de la Escuela de su Preferencia**

Se debe permitir a los padres de familia participar activamente en la preparación de sus hijos. Se propone que éstos elijan libremente una escuela pública o privada en la cual quieran inscribir a sus hijos.

La libertad de elección sobre la oferta educativa permitirá a los padres de familia tener, con su demanda por servicios, un medio efectivo para premiar o castigar la calidad de la educación que reciben sus hijos. Además, como en cualquier otro mercado, la libertad de elección del consumidor permitirá generar entre los proveedores de servicios escolares un proceso de sana competencia en beneficio de la calidad.

- **Subsidiar con Recursos Públicos la Demanda de Servicios de Educación Básica de las Familias**

Se debe transformar el financiamiento gubernamental de la educación. El Estado debe financiar la demanda de servicios educativos de las familias y eliminar los subsidios directos a las escuelas. Se propone que el gobierno transfiera a cada escuela elegida previamente por los padres de familia un monto fijo de recursos para financiar los gastos de la educación básica.

Siguiendo este nuevo esquema de financiamiento a la educación básica se generarán grandes incentivos en las escuelas para incrementar su matrícula y para mejorar la calidad de sus servicios por dos situaciones: primera, el dinero siempre se dará al estudiante en cualquier plantel educativo elegido por sus padres y, segunda, los ingresos de la escuela quedan determinados como un pago fijo por

alumno, multiplicado por el número de alumnos. De esta manera, siempre será del interés de la escuela mejorar la calidad de sus servicios para ampliar la cobertura e incrementar sus ingresos.

- **Financiar a las Familias de Bajos Recursos con Bonos Educativos**

Las familias de bajos recursos deben tener la oportunidad de acceder a una educación de calidad. Se propone que el gobierno las financie con bonos educativos. Éstos deberán incluir no sólo el gasto educativo, sino además el ingreso sacrificado por no enviar a los niños a trabajar, pues en estos niveles socioeconómicos los niños representan frecuentemente una fuente de ingresos para sus padres.

Este mecanismo evita que la situación socioeconómica del estudiante sea un impedimento para su inversión en capital humano. No menos importante resulta que la libre elección de los padres de familia, junto con los bonos educativos, mantiene al mecanismo de mercado como el instrumento apropiado para generar incentivos en la calidad de las escuelas.

- **Hacer de Conocimiento Público el Desempeño Académico de los Estudiantes en los Planteles Educativos**

El desempeño académico debe ser el eje del sistema de educación en el país. Se propone aplicar pruebas uniformes de conocimiento para todos los alumnos. Además, las calificaciones promedio de los estudiantes por escuela deberán difundirse públicamente.

Los resultados de las pruebas uniformes de conocimiento proporcionarán el marco de referencia a partir del cual los padres de familia podrán evaluar el desempeño de las escuelas. Además, estos exámenes asegurarán que en todo el sistema educativo se cubran por lo menos los temas a tratar en los exámenes, situación que facilitará la tarea de supervisión educativa por parte de los padres de familia.

- **Dotar de Independencia Administrativa a la Dirección de las Escuelas Públicas**

La administración de la escuela pública debe ser independiente. Se propone que la dirección escolar tenga plena libertad para contratar, promover o despedir al personal académico. La dirección deberá gozar también de autonomía para la asignación de sus recursos dentro de la escuela. Además, tanto el director como el personal académico de las escuelas deberán ser evaluados y remunerados conforme al desempeño académico de los estudiantes, medido por pruebas uniformes de conocimientos.

La remuneración del personal académico y directivo conforme al desempeño académico de los alumnos y generará fuertes incentivos para la consecución de metas académicas altas. Por una parte, los profesores tendrán incentivos para actualizar sus conocimientos y técnicas pedagógicas y, por la otra, los directivos estarán motivados para integrar siempre un equipo docente con las habilidades necesarias para mejorar el aprendizaje de los estudiantes a fin de poder competir contra otras escuelas por la inscripción de alumnos.

Conclusiones

La calidad de la educación es un elemento central para la acumulación de capital humano y para el desarrollo económico de un país. No obstante, la evidencia revela que el sistema de educación pública en México no ha sido capaz de ofrecer una enseñanza de alta calidad, y además ha resultado en un importante rezago en la escolaridad básica de la población según estándares internacionales. El desempeño desfavorable de los estudiantes mexicanos a partir de diversas pruebas uniformes de conocimiento a nivel internacional ofrece claras pruebas de lo anterior.

El problema de calidad en la educación básica de nuestro país no es de recursos sino de incentivos para mejorarla. México, como proporción del PIB, destina recursos a la educación básica similares y en algunos casos mayores a los de países desarrollados con mejores resultados en las pruebas internacionales de conocimiento. La baja calidad

de la enseñanza pública se puede atribuir a una oferta monopolizada en los servicios magisteriales como a la falta de libertad de los padres de familia para elegir la escuela en la cual desean inscribir a sus hijos.

Para mejorar la calidad de la educación en México se requiere transformar los incentivos que rigen el desempeño de los maestros y la organización de las escuelas. La experiencia internacional muestra que una manera efectiva de aumentar la calidad de los servicios educativos es propiciando una amplia competencia entre las escuelas por los recursos públicos. Este trabajo considera que financiar a las familias el gasto en educación básica y la libre elección de los padres de familia sobre los planteles educativos en los cuales desean inscribir a sus hijos, pueden ser los principales aspectos para generar una sana competencia en beneficio de una mayor calidad en la educación básica.

Bibliografía

Barro, Robert (1996), "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", Documento de Trabajo núm. 5698, Oficina Nacional de Investigación Económica, agosto.

Bassanini, Andrea, y Stefano Scarpetta (2001), "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates", OCDE, Departamento de Economía, Documento de Trabajo núm. 282, enero.

Becker, Gary S., Kevin M. Murphy y Robert F. Tamura (1990), "Human Capital, Fertility and Economic Growth", Documento de Trabajo núm. 3414, Oficina Nacional de Investigación Económica, agosto.

Fondo Monetario Internacional (2000), "How Can The Poorest Countries Catch Up?", *Panorama Económico Mundial*, capítulo 4, mayo.

Hanushek, Erick A., y Dennis D. Kimko (2000), "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations", *The America Economic Review*, Vol. 90 núm. 5, diciembre.

Hoxby, Caroline (2002), "School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a

Tide That Lifts all Boats?)", Documento de Trabajo núm. 8873, Oficina Nacional de Investigación Económica, abril.

López-Acevedo, Gladys (2002), "Teachers' incentives and Professional Development in Schools in Mexico", Documento de Trabajo, (The World Bank), Banco Mundial, febrero.

OCDE (2000 a), "Measuring Student Knowledge and Skills: The PISA 2000 Assessment of Reading, Mathematical and Scientific Literacy" en www.pisaweb.acer.edu.au.

_____ (2000 b), "The PISA International Database", www.pisaweb.acer.edu.au/oecd/oecd_pisa_data.html.

Rubio, Luis *et al.* (1992), *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*, Serie Alternativas para el Futuro, Editorial Diana y CIDAC.

Sánchez, Manuel (2003), "Una educación de calidad", columna Razones y Proporciones, periódico *Reforma*, 18 de marzo.

Estudios Económicos

Economista Principal

Manuel Sánchez González

Tel. (5255) 5621-3660

manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

Estudios Macroeconómicos y Políticos

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

David Aylett

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

e.torres@bbva.bancomer.com

Sistema Financiero y Bancario

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Javier Amador Díaz

5621-4154

j.amador@bbva.bancomer.com

Estudios Sectoriales y Regionales

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

Economía Internacional y Propuestas a Autoridades

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@bbva.bancomer.com

Octavio R. Gutiérrez Engemann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

Información y Apoyo a Negocios

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

me.sanjuan@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

leonardo.beltran@bbva.bancomer.com

Coordinador

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:

<http://www.bancomer.com/economica>