

**PROYECTO HEMISFÉRICO OEA
COORDINACIÓN DE LA SUBREGIÓN NORTE**

**ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS
PARA LA PREVENCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR**

EVALUACIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

**Programas Escuelas de Calidad
MÉXICO**

México 2005

Coordinación General: Rosalinda Morales Garza.

Colaboración: Miguel Gutiérrez y Carlos Aguilar.

PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD. MÉXICO.

Indice

1. Introducción
2. Organización y estructura del sistema o subsistema educativo involucrado en la política / programa / experiencia de prevención del fracaso escolar.
 - 2.1. La organización de la gestión del sistema o subsistema educativo.
 - 2.2. La estructura de niveles y ciclos educativos.
 - 2.3. La matrícula a la que atienden.
 - 2.4. La cantidad de alumnos por docente.
 - 2.5. El tamaño de las secciones.
 - 2.6. La población en edad escolar del país.
3. La escolarización en el país. Indicadores de cobertura y rendimiento.
 - 3.1. Tasas netas de escolarización por nivel o ciclo.
 - 3.2. Tasas de repetición por nivel y/o ciclo, y por año de escolaridad.
 - 3.3. Tasas de atraso escolar por nivel y/o ciclo, y por año de escolaridad.
 - 3.4. Tasas de abandono interanual por nivel y/o ciclo, y por año de escolaridad.
 - 3.5. Tasas de promoción efectiva por año de escolaridad.
 - 3.6. Tasas de graduación por nivel y/o ciclo.
 - 3.7. Duración media de la permanencia de los que abandonan.
 - 3.8. Grado / año estudio promedio aprobado por los que abandonan.
4. La política / programa / experiencia para prevenir el fracaso escolar.
 - 4.1. Introducción
 - 4.2. Antecedentes
 - 4.3. Organismos responsables
 - 4.3.1 Otros organismos participantes
 - 4.3.2. Modo de Funcionamiento
 - 4.3.2.1 Procesos
 - 4.3.2.2 Procesos de incorporación
 - 4.3.2.3 Ejecución
 - 4.3.2.4 Auditoría, control y seguimiento
 - 4.4. Problema central que aborda.
 - 4.5 Presentación de la política / programa / experiencia.
 - 4.5.1 Los objetivos generales y específicos.

- 4.5.2 Líneas de acción o subprogramas que la componen
- 4.5.3 Cronograma
- 4.6 Dimensiones que abordan las líneas de acción (pedagógica, asistencial, ambas u otras)
 - 4.6.1 Reorientación de la gestión institucional para ampliar los márgenes de decisión en la escuela . Dimensión: Organizacional.
 - 4.6.2 Provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela . Dimensión Financiera
 - 4.6.3 Capacitación a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado. Dimensión: Pedagógica y Asistencial.
 - 4.6.4 Apertura de espacios significativos para la participación social responsable. Dimensión: Social.
- 4.7 Niveles o ciclos del sistema educativo incorporados y cobertura efectiva o potencial.
- 4.8 Resultados logrados y/o que se esperan lograr
- 5. Reflexiones finales y desafíos pendientes.
- Bibliografía
- Glosario

1. Introducción.

En el marco del Programa Escuelas de Calidad (PEC) la Secretaría de Educación Pública (SEP) figura como su órgano rector. Para el ciclo escolar 2003-2004, la Coordinación Nacional del Programa (CNPEC) es actualmente la instancia normativa que interpreta y define los aspectos que regulan la implementación del PEC, el cual tiene como estructuras innovadoras una *nueva gestión administrativa, participación social activa y apoyos financieros*. Tiene como objetivo principal “establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de *autogestión*, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.”

Así este trabajo, está estructurado en cinco partes incluyendo la presente introducción; 2) Organización y estructura del sistema o subsistema educativo involucrado en la política/ programa / experiencia de prevención del fracaso escolar. Su propósito es mostrar tanto las características formales del sistema en cuanto a su estructura funcional como la dinámica en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos de gobierno; 3) La escolarización. Indicadores de cobertura y rendimiento. Se presentan tasas netas de escolarización por nivel o ciclo, repetición por nivel, atraso escolar, de abandono entre otras, son indicadores que permiten medir el comportamiento de la problemática del fracaso educativo; 4) Política / programa / experiencia para prevenir el fracaso escolar, cuyo objetivo es la transformación de las escuelas públicas de nivel básico en escuelas del calidad mediante la gestión administrativa, la participación social y financiamiento buscando la equidad, calidad, rendición de cuentas en la escuela. Además busca transformar el diseño de la política educativa de una formulación central, lo cual que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, estrategias, los recursos y su distribución hacia una política que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo. Dicha propuesta está conformada por organismos responsables, un modo de funcionamiento, procesos, ejecución, un problema central, un objetivo general y objetivos específicos, líneas de acción, dimensiones y recursos financieros entre otros. 5) Reflexiones finales y desafíos pendientes, contiene sugerencias para mejorar la implantación del PEC a mediano y largo plazo para prevenir el fracaso educativo en México.

2. Organización y estructura del sistema o subsistema educativo involucrado en la política / programa / experiencia de prevención del fracaso escolar.

2.1. La organización de la gestión del sistema o subsistema educativo.

El sistema educativo mexicano actual surge por un pacto entre interesados que se llevó a cabo a principios de los 90 y es conocido como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En este se establecieron criterios bastante importantes de competencias y recursos para el sistema.

Tres fueron los componentes del *Acuerdo*:

- 1) Formas de reorganización del sistema educativo,
- 2) Reformulación de los contenidos y los materiales,
- 3) Revaloración de la función magisterial.

El primero constó del federalismo educativo y la nueva participación social. La segunda no tiene desagregación alguna. La tercera, se integró por la formación, actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio; salario profesional; carrera magisterial; y, nuevo aprecio social hacia el maestro. (SEP, 1992: 8-20).

En el federalismo educativo se planteó la *distribución de competencias* entre los niveles de gobierno. Al ámbito federal le competaría el diseño y elaboración de los principales insumos educativos: contenidos, libros de texto, planes y programas, y lineamientos para la formación y capacitación de maestros. También, la búsqueda de los equilibrios regionales (equidad entre regiones); la evaluación del sistema; la transferencia de los recursos a los estados para que ellos puedan cumplir con sus atribuciones. (SEP, 1992: 9-11).

Al ámbito estatal le fueron asignadas las competencias de mantenimiento de las escuelas; formación de maestros y la nómina de maestros (manteniendo todos los acuerdos laborales que tenían con la federación); por último se le transfirió la posibilidad de diseñar contenidos educativos regionales, aunque sólo de algunas asignaturas "... la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente" (SEP, 1992: 11).

Al municipio no se le transfirió nada en concreto. El *Acuerdo* sólo menciona que "...se fijan las condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios" (SEP, 1992: 9-11). Lo anterior bajo el *principio de cercanía*: "Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela. Ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas más inmediatos de la escuela" (SEP, 1992: 11). Para lo anterior se propuso crear consejos municipales de educación. El mismo *Acuerdo* previó que el proceso de transferencia de mantenimiento y equipamiento de las escuelas se iba ir trasladando a los municipios.

De ese acuerdo surgió la Ley de Educación incluida una enmienda constitucional al Art. 3º de la Constitución Nacional. Así, el sistema está compuesto por varias instancias administrativas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) quien funge como la rectora del sistema, el cuál es un órgano de orden federal (nacional) que tiene como atribuciones principales normar al sistema en todos los niveles (inicial, básica, media y superior)¹. En el último periodo de gobierno se viene haciendo especial énfasis en dos herramientas importantes de gestión del sistema: 1) los estándares de desempeño (en los diferentes ámbitos) y 2) las evaluaciones sistemáticas.

A su vez, en los Estados existen las Secretarías Estatales de Educación (SEE) las cuales tienen como mayor responsabilidad la administración del sistema. A las entidades federativas les compete prestar los servicios de educación inicial básica; prestar los servicios de formación y actualización del personal docente; autorizar a los establecimientos privados la prestación del servicio; además llevar a cabo actividades de promoción de la educación y la investigación. Es decir, mientras la federación dicta la normatividad y lineamientos de la educación básica y normal, los Estados se convierten en prestadores de servicios. En otras palabras, en materia educativa, los Estados fungen de manera significativa como delegados de la federación.

Al ámbito municipal le corresponden las competencias complementarias de: 1) editar libros y otros materiales didácticos, 2) prestar servicios bibliotecarios y 3) promover la investigación de la innovación educativa; adicionalmente si la entidad federativa lo promueve, el municipio participará en el mantenimiento y provisión de equipo básico a escuelas públicas (Art. 15 Ley de Educación). Sus competencias en materia de educación se limitan a apoyar a los estados. Paradójicamente tienen poca responsabilidad normativa en cuanto al apoyo directo a las escuelas. Esto se puede apreciar en que el financiamiento de la educación es concurrencia del Ejecutivo Federal y las entidades federativas. Los recursos que el municipio reciba serán para llevar a cabo las tres actividades expuestas anteriormente (Art. 25 y 26 Ley de Educación).

En este panorama de competencias y recursos, en el sistema normativo no se plantea expresamente a la escuela. No obstante, aparece en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE). Allí se busca reformar la gestión escolar "...como el vehículo más adecuado para la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia."² (SEP, 2001: 139). En el PRONAE se tienen otras alternativas de transformación, como por ejemplo

¹ Para efectos de este trabajo se hará énfasis en el nivel básico, puesto que es allí donde se enfocan los mayores esfuerzos para combatir el rezago educativo.

² El concepto de gestión también es usado bajo la acepción de *lobby* ("La comunidad escolar tendrá la capacidad de gestión necesaria ante los órganos administrativos correspondientes para asegurar la dotación oportuna, adecuada, y suficiente de los materiales, recursos e infraestructura necesarios para su operación regular..." (126)).

la relación federal en la educación, reformulación de los contenidos y materiales educativos, tecnologías de información y comunicación, una política de formación inicial y en servicio de docentes, entre otras.

Con lo anterior, se puede afirmar que *la estructura del sistema es centralizado en lo pedagógico y descentralizado en lo administrativo* y éste se concentra en los Estados. Según la Ley de Educación, este sector de gasto social le compete básicamente a los Estados y al Distrito Federal. Esto incluso está expuesto en la Constitución Política, donde menciona que “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes [...]” (Carbonell M., 2000: 225) y no está contemplado el sector educativo (Art. 115. III). Es decir, en el nivel constitucional no está presente esta competencia. No obstante, sí aparece en el nivel de Ley, como en la General de Educación (como competencia) y en la de Coordinación Fiscal (como recurso).

En el PRONAE, se plantean las *competencias* de los diferentes ámbitos del sistema: federal, estatal, municipal y escolar. Sin embargo, sólo aparecen las responsabilidades de las escuelas. Se expresa claramente que “El conjunto de los profesores y directivos de la escuela asumirá la responsabilidad por los resultados educativos alcanzados en el transcurso del ciclo escolar y rendirá cuentas a los beneficiarios del servicio (alumnos y sus padres) por el desempeño de la escuela en su conjunto.” (SEP, 2001: 127). Es decir, todo el andamiaje y la ingerencia de los otros ámbitos del sistema serían soportados por los docentes y directivos ante los beneficiarios³. Esta no es una relación de corresponsabilidad en el sistema.

Dadas estas características de la descentralización en educación, la autonomía en la gestión escolar es mínima en México (aunque se pretende cambiar por medio del PRONAE).

Si esas decisiones se transfieren a las escuelas; es decir, al pretender construir cierta autonomía de las escuelas, esta incluirá al menos “...tres dimensiones básicas: qué tipo de autoridad se está otorgando; a quién dentro de la escuela se otorga la autoridad y por consiguiente la responsabilidad, y dentro de qué marco de recursos y limitaciones se ejerce” (Álvarez B., 2002: 14). Esas dimensiones básicas deberán estar en concordancia y sin traslapes con otros ámbitos del sistema educativo.

Según, Lopez-Acevedo G. y Salinas A., (2000: 3), durante la década de los 90 el gasto público en México presentó una serie de resultados interesantes, dentro de los que destacan:

³ En el mismo PRONAE pareciera que el ámbito federal, responsable de la política Educativa, SEP, evadiera parte de su responsabilidad en los resultados educativos del país. Mencionan que “... sin embargo, en el marco de las características del sistema educativo descrito en capítulos anteriores es posible señalar que también en la escuela se generan y reproducen prácticas que provocan que, pese a los esfuerzos de la política educativa (producción y distribución de materiales, actualización de profesores, programas de estímulos al desempeño profesional), persistan las prácticas de enseñanza y de evaluación que impiden mejorar los resultados.” (SEP, 2001: 116). El documento plantea que el ámbito federal hace *esfuerzos*, pero en las escuelas no, y esta es la causa que impide el mejoramiento de los resultados.

a) A nivel nacional, los grupos de población más pobres reciben una buena proporción de los subsidios, los cuales se focalizan en educación básica (gasto federal mas estatales), mientras el nivel universitario recibe relativamente menos subsidios;

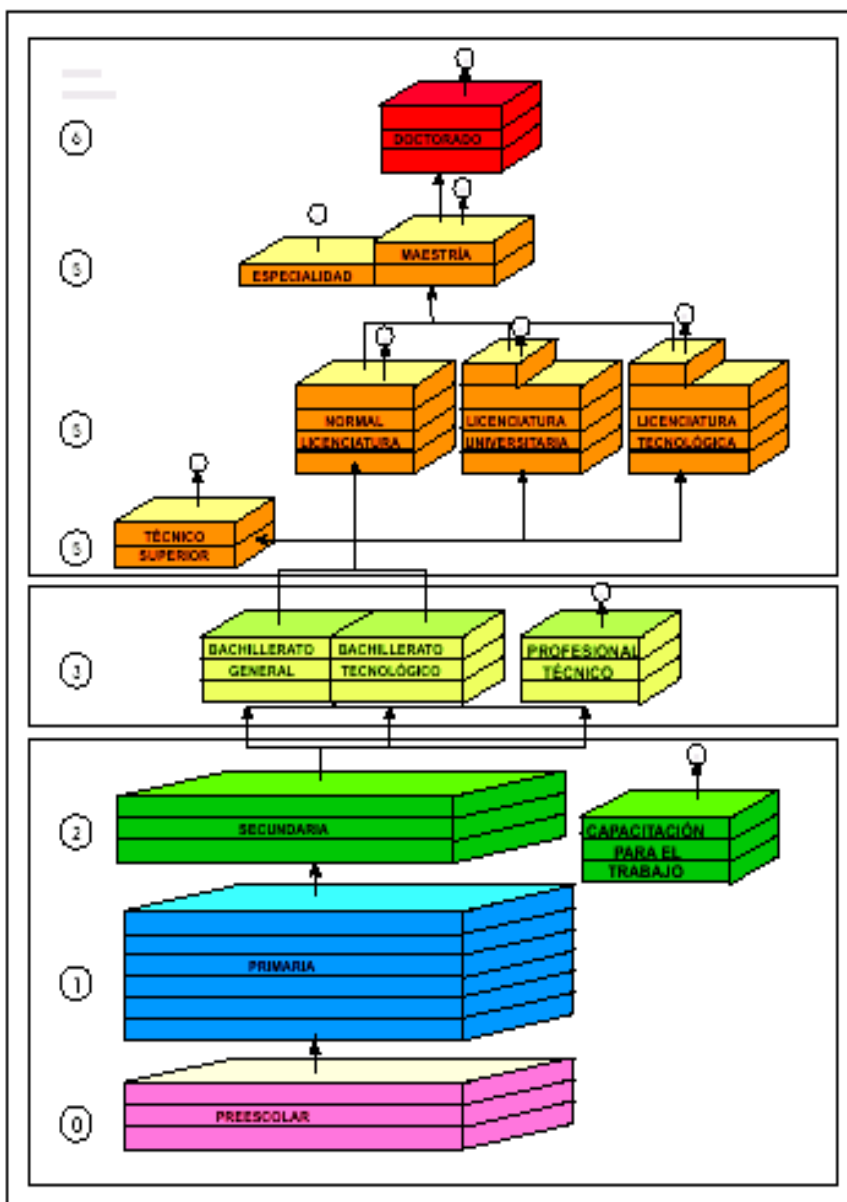
b) Hay diferencia regional en la distribución del gasto. En la región Norte se presenta equidad en los niveles básicos, y es regresivo en los otros niveles. En la Región Central, la educación primaria y secundaria está cerca de la línea de equidad (aunque menor en la secundaria). El nivel pos-secundario del gasto es bastante regresivo, los deciles de más altos ingresos son quienes se benefician de los subsidios. En la Región Sur, la educación básica es bastante progresiva, la pos-secundaria está cerca de la línea de equidistribución, mientras la terciaria tiene una pendiente de 45°.

En cuanto al gasto público en educación del gobierno federal se puede decir que viene en aumento. En 1994 el gasto total en educación ascendió a 26 millones de dólares, mientras en 1998 fue de 28 millones, el cual equivale al 5,6% del PIB (en 1995 fue de 4.9%) (Lopez-Acevedo G. and Salinas A., 2000: 7-8). Según el Word Bank (2004), para el años 2001-2002 ascendió a 5.3% del PIB. El gasto público en educación por nivel se distribuyó para el ciclo 2001-2002 en 9.1% para pre-primaria, 39.6% para primaria y 34.4% para secundaria (World Bank, 2004).

Según SEP (2003), para el año 2003, el 65.7% del presupuesto total de educación fue erogado por la federación, 14.7% por los estados y el 0.2% por los municipios.

El Ramo 11, que corresponde al gasto que realiza en forma directa la propia SEP. Incluye recursos que la SEP destina a los servicios estatales, con el fin de impulsar la calidad y un desarrollo más equitativo entre los sistemas estatales. El Ramo 25, que corresponde a los recursos que se destinan a los servicios educativos del Distrito Federal, cuya administración compete a la SEP por conducto de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D. F. El Ramo 33, que incluye los recursos de operación e inversión que se canalizan en forma directa a los gobiernos estatales, para el financiamiento de la educación básica y normal.

A continuación se presenta una gráfica en la que se muestra, además de los niveles de básica, toda la estructura de niveles educativos del sistema mexicano con la respectiva equivalencia con la clasificación normalizada de la educación.



Fuente: SEP, 2004.

2.2. La estructura de niveles y ciclos educativos.

La educación básica en México sólo presenta un ciclo escolar entre septiembre y junio, con una jornada programada de 200 días hábiles y con diferente intensidad horaria en las jornadas matutina y vespertina (primaria y secundaria): tres horas para el preescolar, cuatro para la primaria y cerca de seis en la secundaria. A continuación se describe cada nivel de la educación básica.

1) Preescolar: La educación preescolar constituye la fase inicial del sistema escolarizado, precede a la educación primaria y se conforma de tres grados. Al primer grado asisten niños de

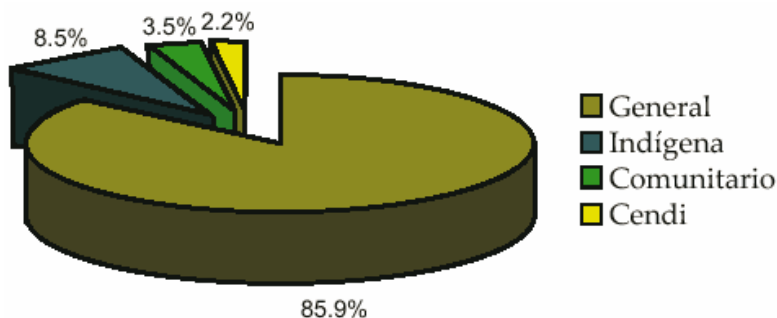
tres años de edad; al segundo, niños de cuatro años; y al tercer grado se inscriben los niños de cinco años.

Conforme a la reforma del artículo tercero de la Constitución, del 12 de noviembre de 2002, este nivel educativo se hará obligatorio para los niños de cinco años a partir del ciclo escolar 2004-2005, para los de cuatro en el 2005-2006 y para los de tres años en el 2008-2009. Su principal objetivo es propiciar el desarrollo integral y armónico de las capacidades afectivas, sociales, físicas y cognitivas del niño, atendiendo las características propias de su edad y entorno social (SEP, 2003: 16).

En el ciclo escolar 2003-2004, la matrícula atendida en este nivel educativo fue de poco más de 3.7 millones de alumnos, de los cuales el 49.75% correspondió a los niños de cinco años de edad; 37.63% a los niños de cuatro años; 12.20%, a los infantes de tres años y 0.42%, a los alumnos que rebasaron los cinco años de edad. En el periodo escolar 2003-2004 se benefician, con el servicio de educación preescolar, 3.7 millones de niños, 106 730 alumnos más que el periodo anterior y más de 319 0253 con relación al 2000.

De los anteriores, el 85% de los alumnos es atendido en la modalidad de preescolar general, conocido también como jardines de niños. El 8.5% de los niños asiste a las escuelas indígenas, donde se imparte una educación intercultural bilingüe, 2.2% asiste a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). El 3.5% restante asiste a preescolar comunitario, que se imparte en localidades rurales con menos de 500 habitantes; esta modalidad se ha adoptado como una estrategia para responder a la demanda educativa de población con alto grado de dispersión y marginalidad y los servicios son operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública; estos servicios son generalmente de tipo unitario, es decir, son atendidos por un solo instructor comunitario.

Distribución de matrícula preescolar por tipo de servicio

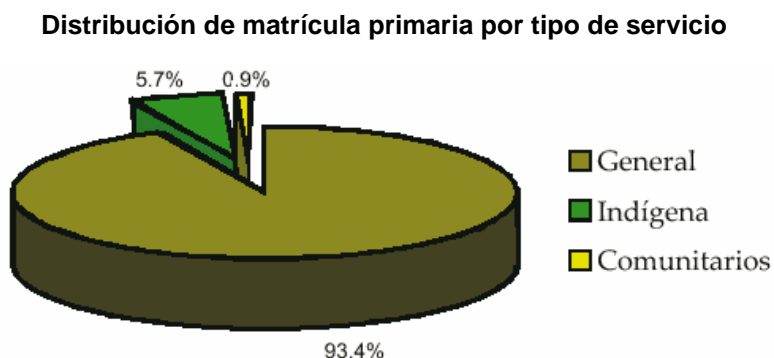


Fuente: SEP, 2004.

2) Primaria: es obligatoria y se imparte a niños y niñas entre los seis y catorce años de edad en seis grados. Es obligatorio haberla cursado para continuar en la secundaria. Los planes y programas de primaria hacen énfasis en las competencias de lógica matemática, escritura y comprensión lectora (SEP, 2004). Así, el currículo está organizado en asignaturas que se organizan con horarios amplios para estas dos asignaturas, y más baja intensidad horaria a las demás (ciencias naturales, historia, geografía, educación física, cívica y artística. Las tres primeras se integran en primero y segundo en una que se llama “conocimiento del medio”).

Este nivel presenta las siguientes modalidades: general, indígena, cursos comunitarios y educación para adultos. A la educación primaria asisten 14.8 millones de niños y jóvenes, equivalente al 60.8% de la educación básica y 47.2% de todo el sistema educativo, ubicándose como el nivel educativo de mayor dimensión y cobertura entre la población demandante, ya que asiste al sistema escolarizado para este ciclo escolar el 93.0 % de la población de 6 a 12 años de edad.

La educación primaria se imparte en tres servicios: la *primaria general* abarca a 93.4% de la matrícula, la *primaria indígena* o bilingüe y bicultural alcanza el 5.7% y la educación comunitaria, denominada también *cursos comunitarios*, que opera en localidades rurales con menos de 100 habitantes, cubre el 0.9% de este nivel.

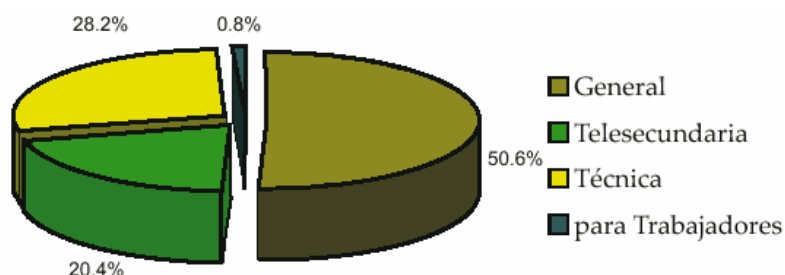


Fuente: SEP, 2004.

3) Secundaria: al igual que las demás, este nivel es obligatorio, y se requiere para poder continuar con la educación media superior o profesional. Se imparte a jóvenes entre doce y dieciséis años. Su extensión es de tres años. Las modalidades que presenta este nivel son: general, técnica para trabajadores, para adultos y telesecundaria. De los alumnos egresados del ciclo anterior de la educación primaria, el 94.7% ingresó a primer grado de la educación secundaria para el ciclo escolar 2003-2004. La matrícula de este nivel educativo, que asciende a 5.8 millones de alumnos, se atiende en tres opciones de servicios: la secundaria general, que cubre al 50.6%; la telesecundaria, con el 20.4%; y la secundaria técnica con una cobertura del 28.2%, en la que se capacita a los alumnos en alguna actividad tecnológica industrial, comercial, agropecuaria, pesquera o forestal y la secundaria para trabajadores de servicio al 0.8%. De estas cuatro

modalidades de servicio, la telesecundaria es la que ha experimentado mayor crecimiento en los últimos años, en virtud de que el mayor rezago educativo se localiza en las zonas rurales. Actualmente el 87% de los jóvenes de 13 a 15 años asiste a este nivel educativo.

Distribución de matrícula secundaria por tipo de servicio



Fuente: SEP, 2004.

2.3 La matrícula que se atiende .

A continuación se presente un cuadro donde se menciona el total de alumnos, maestros y escuelas por entidad federativa en el ciclo 2003-2004 en la educación básica.

ENTIDAD FEDERATIVA	Alumnos		Docentes	Escuelas
	Preescolar	Primaria Secundaria		
Aguascalientes	37,356	154,794 62,303	10,409	1,551
Baja California	81,371	372,084 143,652	25,993	3,011
Baja California Sur	17,931	65,025 26,243	4,994	834
Campeche	26,780	106,473 41,216	8,010	1,729
Coahuila	97,004	333,181 134,800	24,627	3,871
Colima	21,681	76,432 30,958	6,318	1,023
Chiapas	215,930	769,623 248,868	51,156	16,070
Chihuahua	103,195	439,841 161,441	29,546	5,531
Distrito Federal	299,976	989,942 484,027	84,121	8,174
Durango	53,541	227,223 88,321	19,113	4,875
Guanajuato	217,136	754,083 272,384	49,122	10,218
Guerrero	150,482	563,699 181,521	43,219	9,841
Hidalgo	82,438	364,399 155,291	28,738	7,382
Jalisco	246,252	919,030 362,602	64,130	11,384
México	381,763	1,917,393 782,497	121,505	16,141
Michoacán	147,707	643,020 231,551	47,857	11,004
Morelos	51,744	222,031 93,005	14,203	2,274
Nayarit	36,218	130,066 56,479	11,843	2,632
Nuevo León	148,034	497,795 206,809	38,145	5,319
Oaxaca	151,492	634,922 216,231	45,559	11,422
Puebla	225,333	819,162 307,827	52,453	10,469
Querétaro	63,095	231,795 90,653	14,328	3,166
Quintana Roo	36,676	150,296 55,787	9,884	1,552
San Luis Potosí	103,944	367,497 149,264	29,742	7,712
Sinaloa	91,498	367,788 138,936	28,648	5,980
Sonora	79,581	317,950 124,673	22,562	3,995
Tabasco	99,570	300,354 130,064	20,262	4,678

Tamaulipas	90,530	388,910	153,527	27,269	4,683
Tlaxcala	37,374	158,056	62,418	10,981	1,773
Veracruz	215,642	1,053,614	397,016	78,463	19,320
Yucatán	71,476	244,755	102,009	19,691	3,062
Zacatecas	59,883	200,094	88,064	17,252	4,803
TOTAL	3,742,633	14,781,327	5,780,437	1,060,143	205,479

Fuente: SEP,2004.

Según estadísticas oficiales (SEP, 2004), la tasa de crecimiento de la matrícula en preescolar durante la década del 90 tiene un comportamiento ascendente para inicios de la década, pero se desacelera para mediados y finales, esto dada la dinámica poblacional (reducción de la tasa de natalidad). Es probable que con la entrada en vigor de la obligatoriedad en este nivel, la matrícula aumente ostensiblemente, pero ese comportamiento se estabilizará por unos años y posteriormente, si continúa el descenso de la tasa de natalidad, se llegue a presentar una sobreoferta escolar.

Respecto a la primaria, durante los 90, la matrícula presentó leves aumentos, muy probablemente debido a dos factores: *cobertura casi universal y dinámica poblacional*.

A su vez, la educación secundaria tiene un comportamiento ascendente, debido en particular a su incorporación en la dinámica de la obligatoriedad a partir de 1994. Esta dinámica también ha logrado aumentar la capacidad de absorción de los egresados de educación primaria. Es decir, la obligatoriedad moviliza tanto a los tutores como al propio Estado a aumentar la demanda y la oferta, respectivamente.

2.4 Cantidad de alumnos por docente.

A continuación se procede al cálculo de alumnos por docente según la matrícula de cada nivel educativo en el ciclo 2003-2004.

$$\begin{array}{l} \text{Nivel} \\ \text{PREESCOLAR} \end{array} = \frac{3,742,633 \text{ alumnos}}{169,081 \text{ docentes}} = \mathbf{22} \text{ alumnos por docente}$$

$$\begin{array}{l} \text{Nivel} \\ \text{PRIMARIA} \end{array} = \frac{14,781,327 \text{ alumnos}}{559,499 \text{ docentes}} = \mathbf{26} \text{ alumnos por docente}$$

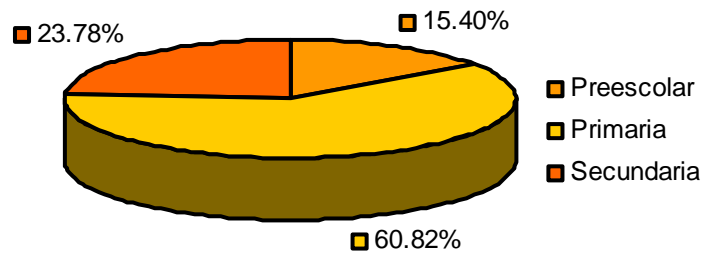
$$\begin{array}{l} \text{Nivel} \\ \text{SECUNDARIA} \end{array} = \frac{5,780,437 \text{ alumnos}}{331,563 \text{ docentes}} = \mathbf{17} \text{ alumnos por docente}$$

Fuente: SEP, 2004.

2.5 El tamaño de las secciones.

De la cobertura actual, 15.4% corresponde a la educación preescolar, 60.82%, a la educación primaria y el 23.78% restante a la enseñanza secundaria. En la prestación de este tipo educativo participan 1,060,143 maestros en 205,479 planteles de sostenimiento federal, estatal y particular.

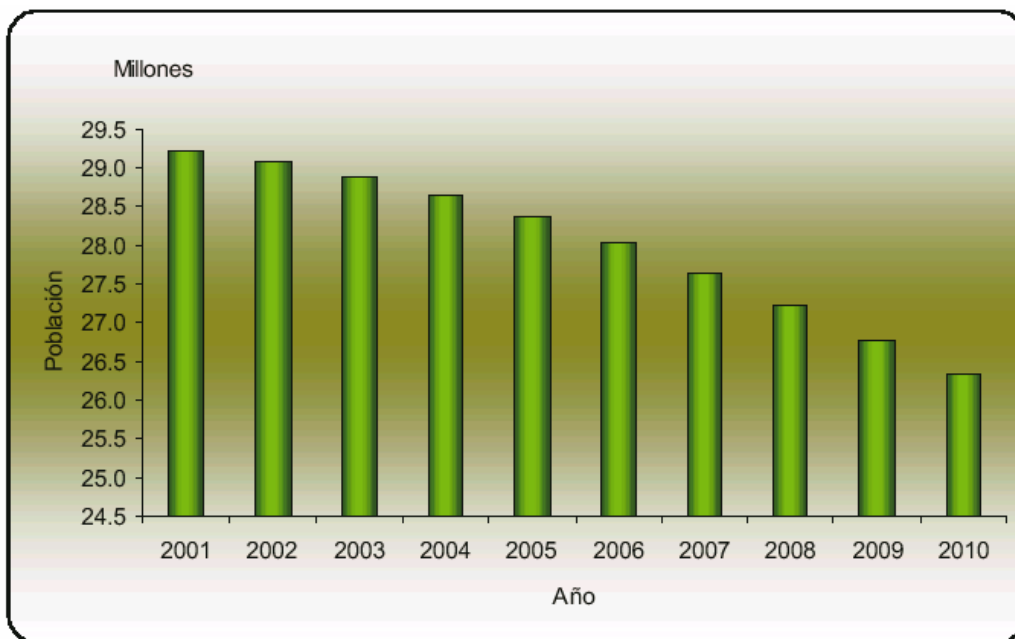
Porcentaje de la cobertura por nivel en el ciclo 2003-2004.



Fuente: SEP, 2004.

2.6 Población en edad escolar.

A continuación se presenta una gráfica con la población edad escolar. A partir del año 2005 se muestran las proyecciones que CONAPO estima para el año 2010.



Fuente: SEP, 2004.

3. La escolarización en el país. Indicadores de cobertura y rendimiento.

Los siguientes datos describen estadísticamente y de acuerdo a la definición de indicadores propuestos en las pautas de elaboración, el escenario actual de la matrícula, escolarización, deserción y reprobación por nivel educativo. La información proviene de fuentes oficiales.

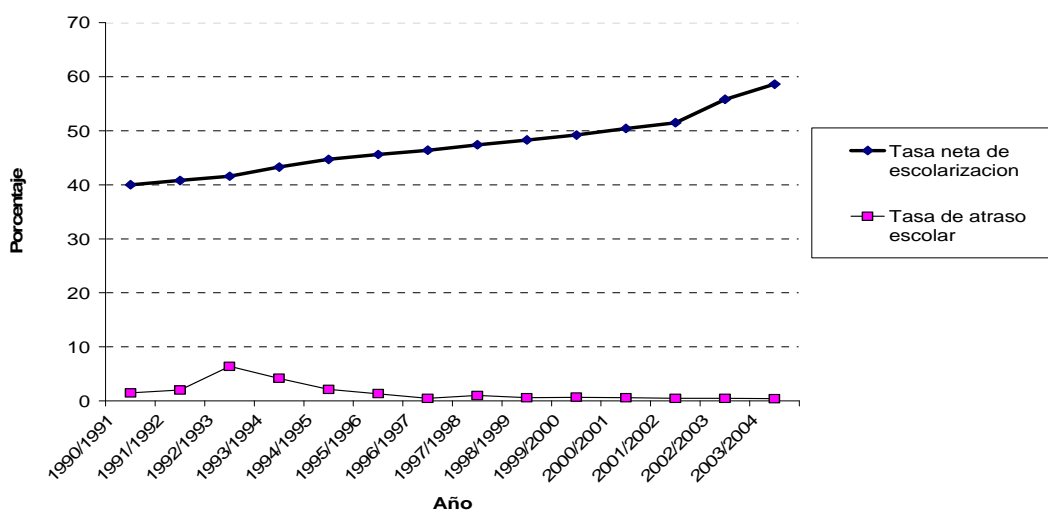
Preescolar

En este nivel sólo se encontraron datos con respecto a los indicadores tasa de escolarización, atraso escolar y sobre-edad. Como se muestra en el grafico, el primero de ellos reportó un incremento sustancial pasando del 40% en 1990 a un 58.6% en el 2004. El segundo reportó una disminución de un punto porcentual para todo el periodo (1990 - 1.5%, 2004 - 0.4%). Sin embargo, entre 1991-1992 y 1994-1995 hubo una variación importante ya que el porcentaje salto de un 2% a un 6.4% para después volver a caer a un 2.1%.

En cuanto a la sobre-edad, a partir del ciclo 1993-1994 se reportó una notable disminución que se ha ubicado en un rango menor a 0.6% después del ciclo 1998-1999. Esta disminución podría explicarse por la aflicción de control escolar y los criterios de inscripción, permanencia y promoción establecidos por la autoridad educativa. Finalmente no se cuenta con cifras oficiales a propósito de la deserción en preescolar. Sin embargo el costo excesivo de los materiales didácticos en este nivel provoca una alta tasa de deserción que hasta el momento no se ha documentado (Ibarrola, 2001:25).

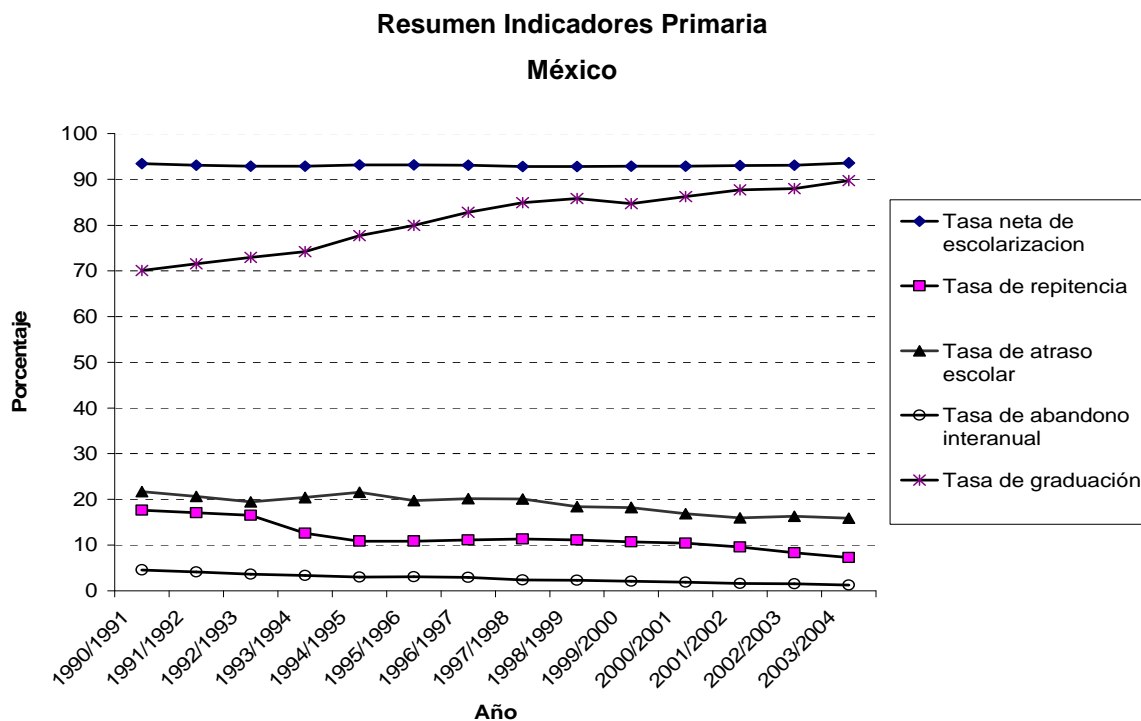
Resumen Indicadores Preescolar

México



Primaria

Al observar el gráfico se puede ver que el único indicador que mantiene un comportamiento regular durante el periodo estudiado (1990/2004) es la Tasa de Escolaridad Neta, que en promedio sólo varía en un rango menor a un punto porcentual (92.9%-93.6%). Sin embargo, los demás indicadores muestran una mayor fluctuación a través de los años. La variabilidad más importante corresponde a la Tasa de graduación la cual refleja un crecimiento sustancial y progresivo, comenzando con un 70.1% en 1990 para llegar a un 89.6% en el 2004. Por otra parte la Tasa de repitencia es la que presenta un mayor decrecimiento; para 1990 se ubicó en 17.6% bajando hasta 7.3 % en el 2004; de este 10.3% de diferencia, el 5.6% se dio sólo en tres años (1992 a 1995). La Tasa de atraso escolar se comportó irregularmente y sólo exhibió un decrecimiento sostenido a partir de 1998 (20.1%) hasta el 2004 (15.9%). Finalmente, la Tasa de abandono interanual gráficamente no refleja una disminución importante, sin embargo los porcentajes muestran un comportamiento regular hacia la baja, iniciando con 4.6% en 1990 y tendiendo a desaparecer llegando a 1.3% en 2004.

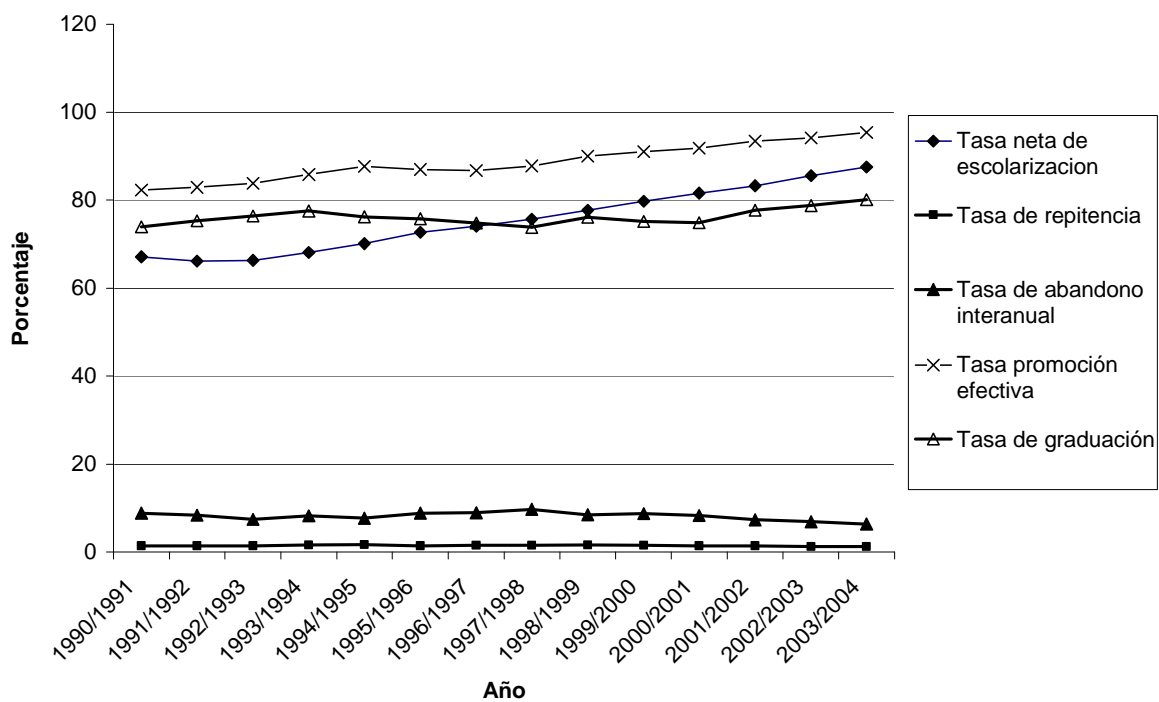


Fuente SEP, 2004

Secundaria

Tanto la Tasa de promoción efectiva como la de escolarización muestran un incremento considerable y progresivo a partir del periodo 1992-1993 en el que mostraron respectivamente un 83.8 % y un 66.3% llegando en el 2004 a 95.4% y 87.5%. Los indicadores que no presentaron cambios porcentuales notorios fueron Tasa de repitencia y Tasa de abandono interanual los cuales en el periodo de 1990-1991 fueron del 1.4% y 8.8% y para el 2004 disminuyeron solamente a un 1.2% y 6.4% correspondientemente. Por ultimo, la tasa de graduación presentó un comportamiento irregular en el que se observan dos picos altos, en 1993-1994 (77.5%) y 1998-1999 (76.1) para alcanzar en el 2004 un 80.1%. Ver gráfico.

Resumen Indicadores Secundaria México



Fuente SEP. 2004

4. La política / programa / experiencia para prevenir el fracaso escolar.

4.1. Introducción.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) es una iniciativa del Gobierno Federal cuyo propósito general es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, con base en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales enfocados a este nivel educativo, a través de la construcción de nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social, que permitan transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al PEC. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo.

La estrategia será apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar tanto la calidad del servicio educativo como los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; ofrecer capacitación y acompañamiento técnico especializado para enriquecer el proceso de transformación escolar; apertura de espacios significativos para la participación social responsable y proveer recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela⁴.

4.2. Antecedentes.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) responde a las necesidades de garantizar la igualdad de oportunidades educacionales para todos los estudiantes sin importar su estatus socio-económico, su origen étnico o su ambiente familiar.

El PEC forma parte de la política nacional de reforma de la gestión educativa, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación (PRONAE 2000-2006), como son el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de

⁴ Diario Oficial de la Federación, DOF, 12 de Noviembre de 2004. p 3

los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

La democracia y una nueva gestión están en la base de la propuesta del PEC, el cual está centrado en la escuela. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo.

La investigación educativa y varias experiencias a nivel nacional e internacional hacen énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empeño que muestran para orientar responsablemente sus tareas al propósito fundamental de que todos los estudiantes aprendan.

En el PEC se considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad del servicio educativo. Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto de desarrollo propio que la enorgullezca y entusiasme, dejará de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo. A su vez, el PEC está conformado por los siguientes organismos:

4.3. Organismos responsables

Desde el inicio de las operaciones del PEC en el año 2001, fue ubicado como parte de las políticas de la **Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN)** de la **Secretaría de Educación Pública (SEP)**, reportando directamente al Subsecretario correspondiente. Sin embargo, se identificaba como un programa estratégico, que no estaba directamente inserto en la estructura formal de la SEByN.

En el ciclo escolar 2003-2004 el PEC se inserta en la **Dirección General de Investigación Educativa (DGIE)** de la SEByN la cual, por conducto de la **Coordinación Nacional del Programa (CNPEC)** es actualmente la instancia normativa que interpreta y define los aspectos que regulan la implementación del PEC⁵.

⁵ Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad" CIDE, México, p 13

Describiendo brevemente lo asentado en el Diario Oficial de la Federación⁶, se presentan las funciones de otros organismos participantes:

4.3.1 Otros organismos participantes ⁷

Participantes	Funciones principales
SEP/ Subsecretaría de Educación Básica y Normal/Dirección General de Investigación Educativa/Coordinación Nacional del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Definir e interpretar las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad y los criterios generales a los que se sujetará el Programa en las entidades federativas. • Administrar el FNEC y supervisar la correcta distribución de los recursos federales a las entidades federativas. • Establecer los mecanismos para la implementación del PEC en las entidades federativas y supervisar la aplicación de las Reglas de Operación. • Capacitar y asesorar a las Coordinaciones Generales y Académicas Estatales y apoyar a las entidades federativas en la elaboración de sus convocatorias. y dar seguimiento a sus procedimientos de inscripción, capacitación, evaluación, dictaminación y selección, así como al de transferencia de recursos a las escuelas incorporadas. • Promover el diseño y puesta en marcha de programas de desarrollo profesional para directivos escolares, personal técnico y Consejos de Participación Social. • Diseñar y desarrollar el Sistema Nacional de Información del PEC (SIPEC), supervisar su implantación y operación en las entidades federativas. También desarrollar estrategias de difusión del PEC, fortalecer y articular los programas federales y estatales orientados al mejoramiento de la calidad educativa. • Promover la evaluación externa e interna del PEC y de las escuelas incorporadas con el apoyo de las instituciones pertinentes, así como de especialistas en la materia.
Autoridad Educativa Estatal/Responsables Estatales de la Educación Básica	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar la estrategia estatal de operación del Programa ponerla al Consejo Estatal de Participación Social así como emitir la convocatoria para el proceso de inscripción de las escuelas solicitantes. • Promover la constitución de los Consejos Municipales y Escolares

⁶ El Diario Oficial de la Federación es el medio de difusión oficial del Gobierno Federal.

⁷ Diario Oficial de la Federación, DOF, 12 de Noviembre de 2004. p 12

Participantes	Funciones principales
	<p>de Participación Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar una eficiente y eficaz coordinación intra e interinstitucional a través del funcionamiento de los siguientes cuerpos colegiados: el Comité Dictaminador, el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, la Comisión Ejecutiva del PEC (integrada por las áreas de educación básica, planeación, finanzas, administración, contraloría, evaluación, actualización, jurídico y participación social, Delegado de CONAFE y el responsable de programas compensatorios, entre otros. • Fortalecer a la Coordinación General Estatal del PEC y a su Coordinación Académica para que puedan articular mejor su labor con las Mesas Técnicas de Educación Básica. • Proporcionar a los cuerpos colegiados mencionados los recursos necesarios para la realización eficaz de sus tareas. • Involucrar permanentemente en el Programa al personal de supervisión y de las áreas técnico-pedagógicas. • Llevar a cabo los programas de desarrollo profesional para directivos escolares. También aplicar las evaluaciones cuantitativas y cualitativas. • Diseñar y operar las estrategias estatales de procuración de fondos, difusión del Programa y participación social. • Administrar el Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad y supervisar la transferencia de recursos a las escuelas seleccionadas. • Fortalecer y articular los programas federales, estatales y municipales orientados al mejoramiento de la calidad educativa. • Asegurar la asesoría técnica a las escuelas para la construcción y mantenimiento de espacios educativos. • Asegurar que la operación del Programa (financiamiento, administración de recursos, capacitación, elaboración de PETE y PAT, entre otras) se ajuste a las condiciones de trabajo de las escuelas multigrado, los campamentos de migrantes, y los centros comunitarios de CONAFE, de manera que se favorezca el intercambio de experiencias y la creación de redes horizontales entre los responsables de dichas escuelas.
Consejo Estatal de	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar y opinar sobre la estrategia de operación del PEC en la

Participantes	Funciones principales
Participación Social (CEPS)	<p>entidad, los criterios de asignación de recursos y su transferencia a las escuelas. También, seleccionar, a las escuelas que se incorporarán al Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Involucrar a los Consejos Municipales y Escolares de Participación Social en el Programa. • Conocer, analizar y opinar sobre los resultados de las evaluaciones interna y externas. • Apoyar el seguimiento al desarrollo del Programa.
Coordinación General Estatal del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y articular las acciones de diseño, operación, difusión y evaluación del PEC en la entidad. • Proponer los criterios estatales de focalización y asignación de recursos a las escuelas para la emisión de la convocatoria. • Fungir como secretariado técnico de la Comisión Ejecutiva del PEC • Articular las acciones de la Coordinación Académica y del Comité Dictaminador y, a través de los responsables de los niveles y modalidades de educación preescolar, primaria, secundaria, indígena, comunitaria y especial, sus mesas técnicas y jefaturas de enseñanza, así como el de los jefes de sector, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos, equivalentes, dar seguimiento operativo y académico a las escuelas incorporadas y reincorporadas. • Administrar los recursos destinados a los gastos de operación del Programa, a partir de un presupuesto operativo anual por ciclo escolar. • Fomentar la participación de la comunidad en la vida escolar, la transparencia y la rendición de cuentas. • Asegurar que la operación del Programa (financiamiento, administración de recursos, capacitación, elaboración de PETE y PAT, entre otras) • Asesorar a las escuelas en el manejo del Sistema Escolar de Información del PEC (SEI).
Coordinación Académica Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar acciones de desarrollo profesional para las mesas técnicas de nivel, jefaturas de enseñanza, jefes de sector, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos. • Asegurar el adecuado acompañamiento que proporcionan las mesas técnicas, jefaturas de enseñanza, jefes de sector.

Participantes	Funciones principales
Mesas Técnicas de Nivel y Personal Técnico de Sector y de Zona	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a los directivos y docentes para la elaboración del PETE y el PAT. • Dar seguimiento académico y operativo a las escuelas incorporadas y reincorporadas al Programa.
Comité Dictaminador Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los PETEs y los PATs y emitir las recomendaciones a la Coordinación General Estatal.
Comisión Ejecutiva Estatal del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en el diseño e implementación de la estrategia estatal de operación del Programa y asegurar la eficaz articulación intra e interinstitucional para facilitar el cumplimiento de la normatividad del Programa. • Asegurar que la operación del Programa (financiamiento, administración de recursos, capacitación, elaboración de PETE y PAT, entre otras) se ajuste a las condiciones de trabajo de las escuelas multigrado, los campamentos de migrantes, y los centros comunitarios de CONAFE
Comité Técnico del Fideicomiso Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar el presupuesto operativo anual de la Coordinación General Estatal del Programa y la transferencia de recursos a las escuelas.
Consejo Municipal de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el ingreso al Programa de las escuelas. • Gestionar recursos adicionales provenientes del gobierno municipal, sectores privado y social. • Conocer y analizar los resultados de las evaluaciones realizadas a las escuelas de su municipio.
Jefes de sector, Supervisores y Equivalentes	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar y apoyar a las escuelas para que participen en el Programa. • Involucrar a su personal de apoyo técnico en las actividades del Programa. • Validar la integración de los Consejos Escolares de Participación Social. • Promover la creación de redes de escuelas de calidad para el intercambio de experiencias y generalización de buenas prácticas. • Vigilar la implementación de la autoevaluación y su seguimiento en las escuelas. • Alcanzar los estándares de desempeño escolar.
Directores Escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y coordinar las actividades del Consejo Técnico Escolar para la elaboración, ejecución y seguimiento del PETE y del PAT, involucrando al Consejo Escolar de Participación Social.

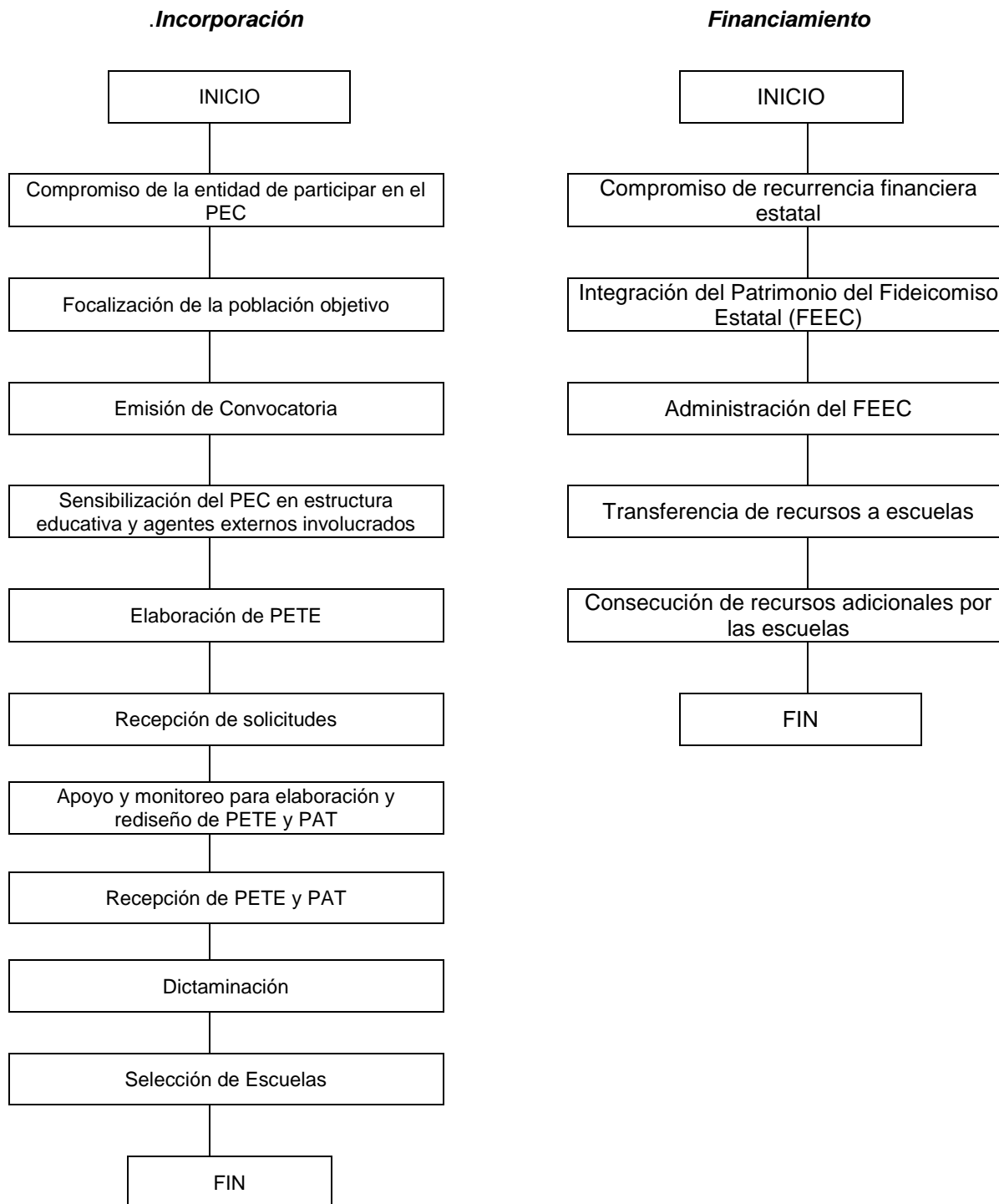
Participantes	Funciones principales
	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y coordinar las actividades académicas y administrativas para alcanzar los objetivos colectivos propuestos en el PETE y PAT. • Firmar los convenios de desempeño del PETE y el PAT. • Implementar y coordinar la autoevaluación y su seguimiento en la escuela. • Integrar y capturar la información necesaria para alimentar el SEI y retroalimentar periódicamente el SEIPEC.
Docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la elaboración, ejecución y evaluación del PETE y del PAT, así como en el cumplimiento de los objetivos y metas del PETE y el PAT. • Promover prácticas pedagógicas flexibles, acordes con la diversidad de los estudiantes. • Comprometerse a alcanzar los estándares de desempeño escolar.
Consejo Escolar de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Validar el PETE y el PAT elaborados por el Consejo Técnico Escolar. • Apoyar al director de la escuela en la realización de tareas administrativas, incluyendo la captura necesaria para el SEI. • Supervisar la administración y comprobación del uso de los recursos. • Apoyar al Consejo Municipal de Participación Social en la obtención de recursos adicionales.
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y/o Equivalente Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar asesoría en el mantenimiento y/o construcción de espacios educativos y apoyar en la capacitación sobre uso de recursos y estrategias de participación social. • Apoyar acciones de coordinación eficiente y eficaz entre los organismos -federal, estatales y municipales- de construcción de espacios educativos. • Participar en el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.
Representación de la SEP en el Estado ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a la autoridad educativa estatal para el buen funcionamiento del Programa. • Apoyar las acciones que realizan las diversas instancias federales que inciden en el logro de los objetivos del Programa. • Participar en el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.

⁸ El nuevo nombre de este organismo es Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República

4.3.2. Modo de Funcionamiento⁹

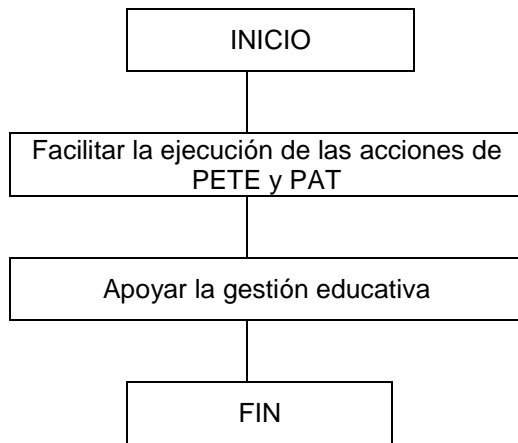
4.3.2.1 Procesos.

Se presentan de manera esquemática los procesos para la operación del PEC: *Incorporación, Financiamiento, Formación, Acompañamiento, Evaluación y Comunicación.*

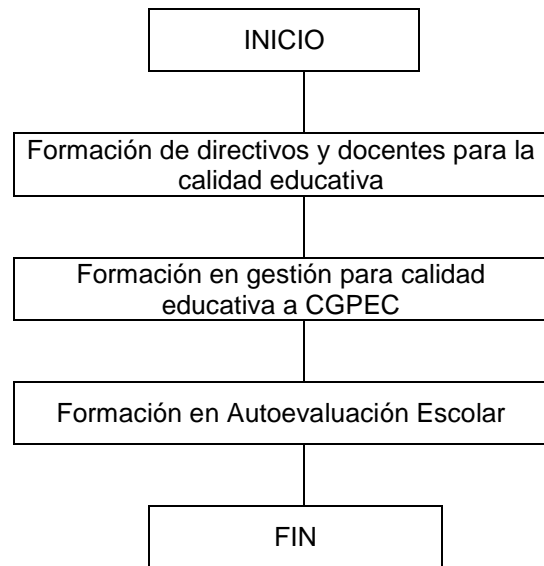


⁹ Diario Oficial de la Federación, DOF, 12 de Noviembre de 2004. p 19

Formación



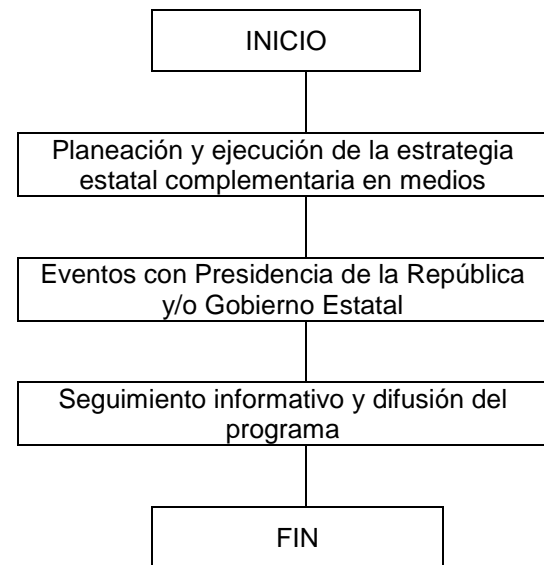
Acompañamiento



Evaluación



Comunicación



4.3.2.2 Procesos de incorporación.

Para asegurar que las escuelas inicien adecuadamente el proceso de transformación que busca el PEC se prevén las siguientes etapas:

1. La inscripción de escuelas solicitantes en respuesta a la convocatoria publicada en cada entidad,
2. La capacitación y asesoría a las escuelas solicitantes para la elaboración de su PETE y de su PAT,
3. La elaboración, por parte de las escuelas solicitantes, del PETE con el correspondiente PAT,
4. La dictaminación de los PETEs y de los PATs y
5. La selección de escuelas que se incorporan o se reincorporan.

Cada una de las diferentes etapas que componen este proceso, se sujetará a los criterios y acciones que se presentan a continuación¹⁰:

1. Convocatoria y la inscripción.

Establecer, de forma clara y notoria, las fechas, requisitos y lugares de entrega de solicitudes de participación; difundir ampliamente la convocatoria para que sea conocida por la población objetivo; señalar los criterios de focalización y selección de escuelas y los mecanismos para garantizar la transparencia de asignación de recursos; se deberá señalar el monto inicial de recursos que el Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad entregará a cada escuela seleccionada.

2. Capacitación y elaboración de los Planes Estratégicos y Programas Anuales.

Las coordinaciones generales estatales determinarán los términos, contenidos y procedimientos a seguir para la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores.

3. Proceso de dictaminación.

La dictaminación de los PETEs y de los PATs será responsabilidad de un Comité Dictaminador integrado en cada entidad, según los lineamientos y procedimientos que establezca y publique la Coordinación General Estatal del PEC. Se deberá invitar a este Comité a revisar las áreas de actualización, evaluación, participación social, planeación, organismos estatales responsables de la construcción de escuelas, finanzas, así como supervisores y personal técnico-pedagógico. El Comité Dictaminador, deberá considerar entre otros los siguientes criterios:

- Que el PETE se fundamente en cuatro dimensiones: **pedagógica-curricular, organizativa, administrativa y, de participación social,**

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, DOF, 12 de Noviembre de 2004. p 21

-Que establezca objetivos a mediano plazo (cinco años) para favorecer la equidad, la calidad del servicio educativo, mejoramiento de los índices de permanencia y egreso, así como disminución de la reprobación.

- Que las acciones específicas del PAT sean congruentes tanto con los resultados de la auto evaluación como con los objetivos, metas, estrategias y acciones del PETE.

5. Selección de Escuelas. Terminado el procedimiento de dictaminación, corresponderá a los consejos estatales de participación social la selección final de las escuelas que serán incorporadas

4.3.2.3 Ejecución.

Avances físico-financieros.

Se enviarán a la Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las Reglas de Operación.

La Coordinación General Estatal del Programa, formulará trimestralmente un reporte de avances físico y financieros y será utilizado para integrar los informes institucionales correspondientes para la toma oportuna de decisiones.

Acta de entrega-recepción.

Para garantizar el buen ejercicio de los recursos las autoridades educativas estatales elaboraran un acta de entrega-recepción por cada una de las obras terminadas con presupuestos del Programa.

Cierre de ejercicio.

La Coordinación General Estatal del Programa integrará el cierre de ejercicio programático presupuestal y lo remitirá a la Coordinación Nacional del PEC, en documentos y medios magnéticos antes del inicio del ciclo escolar siguiente.

Será responsabilidad de la Coordinación Nacional del Programa concentrar y analizar tal información, así como solicitar a las Coordinaciones Generales Estatales del Programa las aclaraciones a que haya lugar.

4.3.2.4 Auditoria, control y seguimiento

Los recursos asignados para la operación del PEC serán controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoria Superior de la Federación quienes podrán realizar actividades de auditoria respecto al ejercicio de los recursos del PEC. Con el objeto de asegurar el seguimiento del PEC se deberá operar un sistema de información. Será responsabilidad del área competente que maneje esta información en cada entidad, proporcionar los datos para la construcción del Sistema de Información del Programa

Escuelas de Calidad (SIPEC). Este sistema deberá proporcionar la retroalimentación necesaria para una toma de decisiones oportuna y adecuada.

4.4 Problema central que aborda.

El **Programa** de Escuelas de Calidad (PEC) surgió en el año 2001 como respuesta a la falta de oportunidades educacionales en los grupos socialmente desfavorecidos. En su tercer año, el PEC atiende casi a 15,364 escuelas, beneficiando a 3.7 millones de alumnos de educación básica (20 por ciento de la población estudiantil total en educación primaria pública).

Es verdad que en las últimas décadas han aumentado los años de escolaridad promedio de la población y ha habido una significativa movilidad educacional entre generaciones, resultado de políticas educativas iniciadas años atrás¹¹. Sin embargo, se sigue ampliando la brecha de las oportunidades educacionales entre diferentes estratos sociales. La razón parece simple: los niños pobres acceden a la primaria, pero sus niveles de aprendizaje son bajos, de manera que muchos de ellos no llegan a concluir su educación básica. Cada año, más de 600 mil niños abandonan la escuela sin concluir su educación básica. El fenómeno de la deserción está explicado principalmente por la alta tasa de reprobación, especialmente en los primeros grados de la primaria y de la secundaria¹².

Por ello, el PEC se fundamenta en la necesidad de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades, origen social, étnico o del ambiente familiar del que proceden; es decir, busca en todo momento la equidad, mejorando la calidad en la educación básica (el indicador de equidad en el PEC I y PEC II fue de 53%¹³).

El PEC busca abatir los factores que obstaculizan el logro educativo y se dividen en dos principalmente:

1) La gestión del sistema educativo y la escuela misma. El estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación, la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información, los excesivos requerimientos

¹¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 y la descentralización de la educación básica hacia los Estados y el aumento en la cantidad y calidad de insumos, como aumento del presupuesto educativo, ampliación del ciclo básico obligatorio, extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio, reorganización curricular de la Educación Primaria y Secundaria, reforma de libros de texto entre otros (Álvarez, 2001)

¹² Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.2

¹³ Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad" CIDE, México, p. 127

administrativos que consumen el tiempo de los directores y supervisores, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector, la escasa comunicación entre los actores escolares, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, las prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas basadas en modelos únicos de atención a los educandos, así como las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento¹⁴.

2) Las condiciones socioeconómicas que limitan el aprendizaje de los alumnos. Se menciona el hecho de que no basta con abrir escuelas para facilitar el acceso cuando las condiciones de hacinamiento, desnutrición y enfermedad hacen que sea un lujo para los educandos marginados el mero hecho de asistir con regularidad a la escuela (34.1% de la población nacional en edad escolar básica no puede cubrir sus necesidades de alimentación ni sufragar los gastos mínimos en educación¹⁵). Además, las escuelas de zonas marginadas son las más pobremente atendidas, como resultado del insuficiente poder de presión que pueden ejercer sobre el sistema esas comunidades. Un fenómeno todavía más grave, es que los enfoques pedagógicos y los objetivos curriculares -estandarizados a nivel nacional- no resulten pertinentes para la vida presente y futura de los educandos procedentes de familias con recursos muy escasos. En este caso, la asistencia a la escuela incluso puede ser considerada por los niños y sus padres como una pérdida de tiempo¹⁶.

En este contexto, la investigación educativa hace énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejora de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la *organización interna de la escuela y en el empeño que muestre para orientar responsablemente sus tareas al propósito de que todos los educandos aprendan*. Por ello, el propósito del PEC es la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar, práctica docente y participación social, que permitan transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al PEC.

La estrategia del PEC es apoyar las acciones que la comunidad de cada escuela decida para mejorar tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados de aprendizaje. En el PEC, se considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejora de la calidad del servicio educativo.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, DOF, 29 de Agosto de 2003. p 103

¹⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. "Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2004," p. 153

¹⁶ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.2

El PEC busca desarrollar en la escuela pública mexicana prácticas innovadoras, sustentadas en valores, tanto en la gestión escolar como en la docencia y en la participación social.

Respecto a la gestión escolar se propone avanzar hacia una gestión educativa estratégica para convertir a la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la innovación; que sustituya a la autoridad fiscalizadora por el asesoramiento y la orientación profesionalizantes y finalmente, que concentre la energía de la comunidad en un proyecto educativo integral con visión de futuro.

El PEC propone abrir espacios que, de acuerdo con las políticas nacionales, permitan que las prácticas docentes incorporen las innovaciones que los maestros consideren pertinentes a las condiciones particulares de sus educandos. En este sentido, se busca que el maestro desarrolle capacidad de crítica y mejora de su propio desempeño, demuestre a los estudiantes confianza en sus capacidades, estimule constantemente sus avances, esfuerzos y logros, y consiga de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa, con un claro mensaje de equidad.

Con respecto a la participación social, el PEC propone un nuevo modelo en el que se ubica a la escuela y al hogar como ambientes de aprendizaje complementarios. De esta manera, la escuela se concibe como un espacio comunitario, que se abre a la sociedad y rinde cuentas. Por su parte, se propicia que los padres ejerzan conscientemente una influencia determinante en sus hijos para mejorar sus logros de aprendizaje, a partir del conocimiento de su personalidad y sus necesidades.

El PEC parte de dos supuestos fundamentales:

- i) La clave para elevar la calidad del servicio educativo está en la organización interna de la escuela y en su habilidad para orientarse responsablemente hacia el propósito de que todos sus estudiantes aprendan, y
- ii) Cada comunidad escolar (especialmente los docentes y padres de familia) tiene la capacidad de identificar con responsabilidad sus necesidades, desafíos y metas realizables, pero requieren de apoyo y confianza por parte de las autoridades administrativas¹⁷.

La evaluación externa del Programa da cuenta de algunos beneficios de incorporar esta nueva cultura de trabajo. El 71% de las escuelas primarias urbanas que van en su segundo año en el

¹⁷ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México:PEC:" Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en la Educación. p3

PEC han mejorado significativamente los resultados de aprovechamiento escolar de sus alumnos, al tiempo que han obtenido los siguientes resultados¹⁸:

	Escuelas PEC	Escuelas no PEC
Tasa de reprobación	4.2%	4.5%
Tasa de deserción	0.65%	1.3%

4.5 Presentación de la política / programa / experiencia.

Misión del Programa Escuelas de Calidad.

Transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen al PEC, institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva.

4.5.1 Los objetivos generales y específicos.

Objetivo General.

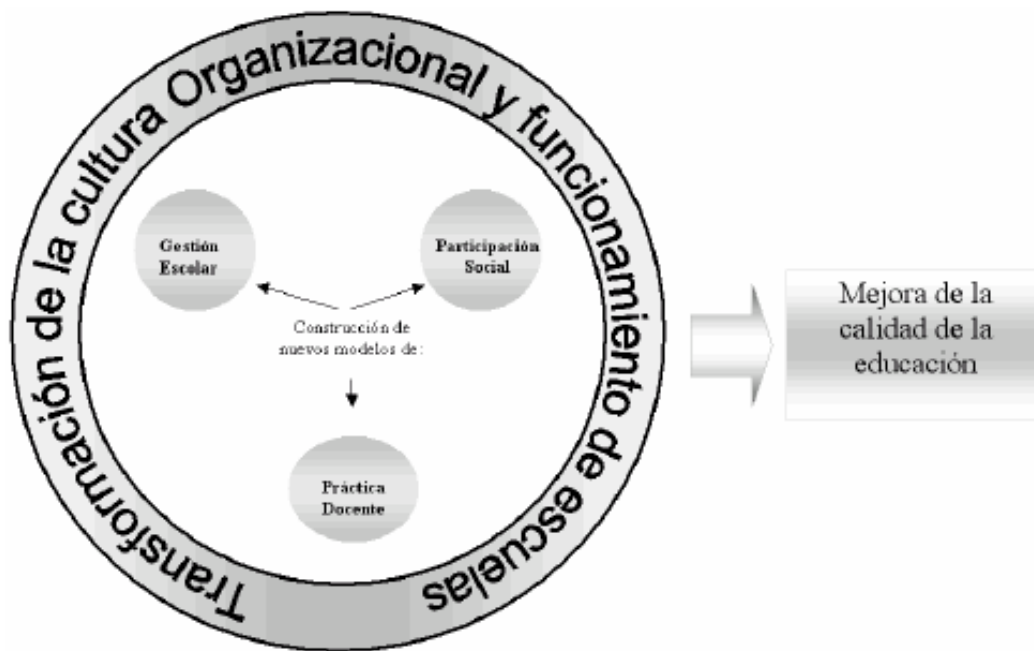
“Establecer en la escuela pública de educación básica un nuevo modelo de *autogestión*, con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una Escuela de Calidad.”¹⁹

Una escuela es de calidad si “asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran conocimientos fundamentales y desarrollen habilidades intelectuales básicas, valores y actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida”²⁰.

¹⁸ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). “Reforma Educativa en México: PEC.” Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.1

¹⁹ Bracho, Teresa (2001), “Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad” CIDE, México, p. 39

²⁰ Ibidem, p. 2



Objetivos específicos²¹.

- Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa, la transformación del centro escolar depende de sus condiciones específicas, su historia y su entorno social, así como del conocimiento, el proceso formativo y la voluntad de las personas.
- Generar en cada escuela una dinámica autónoma, con libertad en la toma de decisiones, mayor responsabilidad por los resultados y práctica de valores.
- Para el funcionamiento eficaz de la escuela, se debe cumplir con el tiempo laborable establecido en el calendario escolar, fomentar la asistencia y la puntualidad, con la infraestructura y equipamiento adecuados.
- Fortalecer las capacidades de los directores para que ejerzan eficazmente su liderazgo académico, administrativo y social, coordinen el trabajo de los docentes, promuevan la evaluación interna como base para el mejoramiento de la calidad educativa.
- Recuperar el conocimiento y experiencia del docente para potenciar el mejoramiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

²¹ Diario Oficial de la Federación, DOF, 12 de Noviembre de 2004. p 4

- Fortalecer el papel pedagógico de los responsables de los niveles educativos, sus mesas técnicas y jefaturas de enseñanza, así como el de los jefes de sector, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos.
- Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.
- Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.
- Establecer estrategias interinstitucionales de impulso a la participación social a fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Contribuir a la generación de una cultura de co-financiamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los gobiernos federal, estatal, municipal, sectores privado y social.
- Impulsar en cada escuela procesos sistemáticos de autoformación de los actores educativos, vía la reflexión colectiva.
- Hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades y características individuales, origen social, étnico o del ambiente familiar del que proceden.

Líneas de acción o subprogramas que la componen²².

La estrategia del PEC es apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje. A partir de un diagnóstico de su situación actual, la comunidad escolar expresa su visión, metas, estrategias y compromisos en un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y en Programas Anuales de Trabajo (PAT) con los cuales se conduce al cambio planificado.

Esta estrategia reconoce las condiciones específicas y el entorno social de cada escuela, por lo que la escuela no competirá con otras escuelas, sino contra sí misma. Mediante las siguientes cuatro líneas de acción se busca lo anterior:

²² Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.5

- i) Reorientación de la **gestión** institucional –federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión en la escuela.
- ii) Provisión de **recursos** financieros adicionales administrados directamente por la escuela.
- iii) **Capacitación** a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado a las escuelas, para enriquecer su proceso de transformación.
- iv) Apertura de espacios significativos para la **participación social** responsable, especialmente de los padres de familia.

La siguiente gráfica muestra la interacción entre las cuatro líneas de acción:



4.5.2 Cronograma.

Un cronograma es la descripción de una serie de actividades con respecto al tiempo en que se desarrollan. A continuación se presentan los cronogramas de operación para escuelas de nueva incorporación al PEC así como para las escuelas ya incorporadas.

Escuelas de nueva incorporación al PEC 2004	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago
Convocatoria pública	✓							
Inscripción de las escuelas	✓							
Capacitación a directivos y docentes		✓						
Capacitación a consejos de participación		✓						
Elaboración de los siguientes documentos, asesorados por equipos técnicos estatales:								
<ul style="list-style-type: none"> • Plan Estratégico de Transformación Escolar • Programa anual de trabajo 			✓	✓	✓	✓		
Dictaminación y selección de escuelas a apoyar							✓	
Entrega de recursos a las escuelas								✓
Evaluación externa								✓

Calendario general de actividades para escuelas ya incorporadas al PEC	sep	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago
Ejecución del Programa anual de trabajo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Acompañamiento técnico estatal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Evaluación cualitativa externa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Evaluación cuantitativa externa										✓		
Informe de avance del PAT* del ciclo escolar que termina											✓	
Entrega para dictaminación del PAT											✓	
Entrega de recursos económicos		✓										✓

Fuente: www.sep.gob.mx

4.6 Dimensiones que abordan las líneas de acción.

El PEC constituye una ruptura con el enfoque tradicional para la elaboración y ejecución de las políticas educativas. Si bien el PEC como política pública se origina a nivel central, la iniciativa de cambio surge por voluntad propia desde cada centro educativo. Para garantizar en la escuela el logro de su proyecto de desarrollo a medio y largo plazo, el PEC busca avanzar – recuperando la experiencia y el conocimiento de los docentes y otros actores sociales- en la consolidación de nuevos modelos en gestión, práctica pedagógica y participación social en la escuela, mediante las siguientes cuatro líneas de acción:

4.6.1 Reorientación de la gestión institucional –federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión en la escuela²³. Dimensión: Organizacional.

Frente a un sistema educativo altamente centralizado, la reorientación de la gestión institucional busca recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa (SEP, 2004).

El PEC busca dejar atrás el modelo de administración escolar tradicional que ha concentrado en la punta del sistema la toma de decisiones y el diseño / ejecución de políticas, lo cual ha dificultado la flexibilidad, el cambio y la innovación. Al estar definidas las funciones de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido la función de solo “administrar” la enseñanza, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto.

Diversas investigaciones han dado cuenta de los resultados de este modelo: ineficiencia en el uso de recursos (de por sí escasos), poca flexibilidad, resistencia al cambio, estandarización, y disociación entre lo pedagógico y lo administrativo (Bracho, 2001). Al generalizar principios abstractos y universales, la práctica y reflexión pedagógicas quedaron relegadas a un segundo plano y con ello, se acentuaron los grandes retos del sistema educativo: *calidad y equidad, pertinencia del currículo y profesionalización de los agentes escolares*. El modelo de gestión educativa estratégica propuesto por el PEC no es un conjunto único de nuevas recetas infalibles, ni solución para todos los problemas y espacios, dado que cada centro educativo es una realidad compleja, específica y singular. Según un estudio del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), la gestión estratégica incluye varios componentes y rasgos característicos, ellos destacan el pensamiento sistémico y estratégico, el liderazgo pedagógico y el aprendizaje

²³ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). “Reforma Educativa en México: PEC.” Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.6

organizacional. Asimismo, sobresalen varios rasgos distintivos: centralidad en lo pedagógico, habilidad para tratar con lo complejo, trabajo en equipo, apertura al aprendizaje y a la innovación, asesoramiento y orientación profesionalizantes, culturas organizacionales cohesionadas por una visión clara de futuro e intervenciones sistémicas y estratégicas (IIPE-UNESCO, 2000).

Al ubicar a las escuelas como columna vertebral del sistema educativo, el PEC promueve una gran coordinación organizacional intra e interinstitucional, que articule –en los ámbitos federal y estatal– las acciones a favor de la escuela que realizan diversas áreas responsables de las tareas de planeación, actualización de maestros en servicio, investigación, evaluación, producción de materiales, infraestructura, administración, programas compensatorios y participación social (Alvarez,2003).

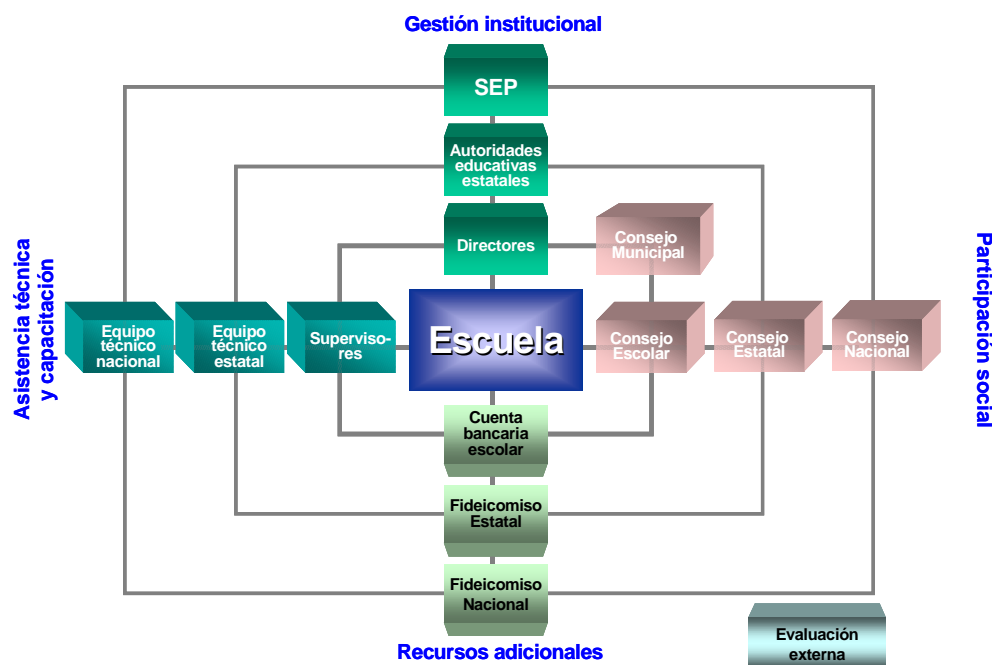
El PEC ha implicado también un replanteamiento de las funciones y responsabilidades de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia educativa, al propiciar que las entidades federativas impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes en el PEC, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero.

Los diversos actores educativos -a través de estrategias flexibles y del trabajo colegiado- deben buscar soluciones creativas y apropiadas para cada nueva situación problemática. Sólo la experimentación y la innovación podrán dejar atrás viejos temores y romper con las barreras de la inercia, para dar paso a la transformación y a la claridad de metas y objetivos. En este sentido, la gestión estratégica en la escuela consiste en las acciones que despliega la institución para direccionar su proyecto educativo y planear su desarrollo, de acuerdo con una visión y misión precisas, compartidas por todos los agentes. Supone la capacidad para definir la filosofía, valores y objetivos de la institución, y para orientar las acciones de los distintos actores hacia el logro de tales objetivos. Supone también la capacidad para proyectar la institución a largo plazo y para generar los mecanismos que permitan alinear a los actores y los recursos para el logro de esa visión. Exige, además, un fortalecimiento de la función directiva de la institución escolar y nuevos espacios de relación y apoyo desde sistema educativo (Alvarez,2003).

Los principales rasgos de la gestión estratégica en la escuela son: la planeación estratégica situacional; el ejercicio del liderazgo; la integración y desarrollo de los equipos de trabajo y la comunidad escolar; el seguimiento de procesos y resultados (autoevaluación), y la vinculación con el entorno y sus actores (Alvarez,2003).

En la siguiente gráfica se muestra la gestión estratégica del PEC donde la escuela es el centro:

Gestión Institucional del PEC²⁴



4.6.2 Provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela²⁵. Dimensión Administrativa.

Esta línea de acción consiste en otorgar los apoyos financieros y la decisión sobre su uso directamente al centro escolar. En la medida en que el ingreso al PEC es de carácter voluntario, y que los agentes escolares pueden usar libremente los recursos, se cumplen varios objetivos:

- Se permite a las escuelas cubrir sus deficiencias en infraestructura y materiales, así como atender necesidades apremiantes de maestros (capacitación) y alumnos (becas).
- Involucrar a los gobiernos federal, estatal y municipal, así como a los sectores social y privado transmite a la sociedad el mensaje de que la escuela pública es responsabilidad de todos.
- Se fortalece a la comunidad escolar al dar a los padres de familia y docentes poder de decisión sobre el destino, ejercicio y supervisión de los recursos.

²⁴ Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad" CIDE, México, p. 23

²⁵ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.6

- Se avanza en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Debe subrayarse que el 94% de los recursos del Programa son ejercidos directamente por las escuelas, propiciando mecanismos de auditoría social.
- Los recursos del PEC tienen un alto impacto porque están orientados a resultados, aunque dentro del gasto educativo global son relativamente modestos – representan menos del uno por ciento del presupuesto federal para educación básica.

4.6.3 Capacitación a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado a las escuelas, para enriquecer su proceso de transformación. Dimensión: Pedagógica y curricular²⁶.

Al considerar las diferencias de los alumnos y de cada escuela, el PEC reconoce la dificultad de mejorar la calidad de la enseñanza si los maestros, además de incrementar su dominio en los contenidos, no asumen estilos pedagógicos centrados en el aprendizaje activo de los niños. La calidad sólo se alcanzará en la medida en que los docentes adopten prácticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de sus estudiantes, les demuestren confianza en sus capacidades, estimulen constantemente sus avances, esfuerzos y logros y consigan de ellos una participación activa, crítica y creativa.

El reto del PEC es fomentar enfoques pedagógicos flexibles que atiendan a la diversidad de los educandos sustituyendo a las prácticas rutinarias, formales y rígidas. Un estudio sobre las oportunidades educacionales en Latinoamérica, advierte sobre la necesidad de abrir espacios a la innovación y adaptación locales, particularmente de los objetivos educacionales.

Se señala que el fallo de las recientes reformas educativas se encuentra en la influencia corruptora de los enfoques pedagógicos tradicionales que “impiden que el sistema nacional de educación sea capaz de alcanzar objetivos que impliquen prestar mayor atención a tipos particulares de inteligencia, aceptar que el aprendizaje representa una construcción personal de la comprensión y respetar las culturas de las minorías”

Se subraya que se debe corregir el error de pretender imponer un solo modelo pedagógico diseñado “desde arriba” porque con él se desconoce que los alumnos son diversos y tienen distintos estilos de aprendizaje y se ignora que cada centro educativo está influenciado por su contexto socioeconómico y cultural, lo que lo hace responder de manera distinta a las políticas impuestas desde el nivel central. Una escuela estructurada bajo el supuesto de un desempeño

²⁶ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). “Reforma Educativa en México: PEC.” Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.15

uniforme a través de un modelo único inhibe, tanto dentro como fuera del aula, la adopción de nuevos métodos, la apertura a nuevas

4.6.4 Apertura de espacios significativos para la participación social responsable, especialmente de los padres de familia. Dimensión: Social²⁷.

Paralelamente, se considera necesaria la participación de todos los actores sociales en el logro educativo. Con el PEC se pretende crear un sentido de corresponsabilidad en la educación, en donde el Estado continúa siendo un actor clave en la generación y ejecución de política, pero con la participación comprometida de la sociedad. En este sentido, se propicia la participación activa de los padres de familia y de la comunidad en la elaboración y ejecución del proyecto de desarrollo de cada escuela, desde el ejercicio inicial de autoevaluación, la construcción compartida de la visión y misión de su organización escolar y el establecimiento corresponsable de los objetivos a medio y largo plazo.

En cuanto a los recursos económicos asignados a la escuela, los padres de familia comparten con los maestros la responsabilidad de decidir sobre su destino, administración, uso y supervisión. Lo anterior permite no solo democratizar la organización y tipo de gestión escolar, caracterizada por relaciones más horizontales, sino incluso fortalecer el sistema de rendición de cuentas hacia la sociedad, desde y por la escuela. Particularmente, los padres de familia perciben que los espacios generados para su participación son verdaderamente significativos. El desafío para el PEC es desarrollar en ellos las herramientas necesarias para que participen permanentemente de manera informada y responsable.

El PEC pretende impulsar un modelo integral de asociación escuela-hogar, donde los maestros no sean vistos como los responsables únicos del logro académico de los estudiantes. Si bien la familia y la escuela son dos ámbitos distintos con características y responsabilidades propias en términos educacionales, el PEC se convierte en el medio por el cual estos ámbitos se entrelazan y fortalecen mutuamente. El objetivo es doble: por un lado, se busca que el trabajo conjunto en la toma de decisiones incida en el desempeño escolar de los niños y en su proceso evolutivo; y, por otro lado, se pretende abrir la escuela a las necesidades de su entorno y fortalecer las relaciones sociales y las interacciones entre los diversos miembros de la comunidad escolar, a fin de que los padres de familia acumulen el suficiente capital social para atender con éxito también otras necesidades ajenas a la escuela.

²⁷ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.15

Este modelo de asociación entre la escuela y el hogar en el sistema educativo mexicano supone, de entrada, un choque cultural que puede generar reticencias ya que carece de raíces históricas que la sustenten. Su desarrollo implica un cambio que afecta a la lógica de acción de varios actores que están acostumbrados a la toma de decisiones sin la correspondiente responsabilidad de informar sobre las motivaciones y los resultados de éstas. Es por ello que el PEC busca generar desde abajo, la iniciativa del cambio, que refuerce en sí la generación de una cultura de evaluación y rendición de cuentas a la sociedad.

4.7 Niveles o ciclos del sistema educativo incorporados y cobertura efectiva o potencial.

Cobertura Nacional²⁸

Como se Bracho (2004) se presenta una descripción del número de escuelas incorporadas al programa en su primero (PEC I), segundo (PEC II) y tercer año de operación (PEC III) en el ámbito nacional, por nivel y modalidad.

En el período que transcurrió del primer al segundo año de operación del Programa se observó un crecimiento de cobertura de 339% en el nivel nacional, considerando el número total de escuelas beneficiadas, mientras que el crecimiento de PEC II a PEC III fue más moderado del orden del 56%. El crecimiento del número total de escuelas beneficiarias de PEC I a PEC III fue de 586%, lo cual puede significar que el Programa a cumplido con las expectativas de crecimiento establecidas en sus metas de operación, esto es, que se juzga prudente este ritmo de crecimiento para lograr mantener las metas de seguimiento directo a todas las escuelas.

Año de operación	No. de escuelas	Nivel y modalidad
PEC I (2001-2002)	2,240	Primarias
PEC II (2002-2003)	9,820	Primarias y Telesecundarias
PEC III (2003-2004)	15,364	Educación Básica
PEC IV (2004-2005)	n.d.	Educación Básica

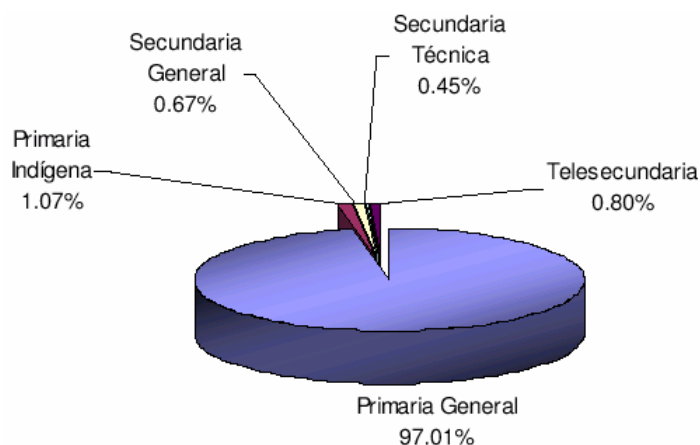
En el PEC I el programa estuvo dirigido fundamentalmente a escuelas primarias urbanas, el resto se reparte en secundarias de tipo general, técnica y telesecundaria con menos de 1% de cobertura en cada una de estas modalidades. En el PEC II la cobertura crece en términos absolutos y su distribución en los distintos niveles y modalidades sufre también modificaciones:

²⁸ Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad" CIDE, México, p. 177

- Por primera vez se incluye a escuelas de educación preescolar y especial, con una participación mínima en el primer caso y destacable en el segundo;
- En primarias generales la participación es menor que el año anterior pues ahora casi 7 de cada 10 escuelas son de esta modalidad;
- Las primarias indígenas incrementan su participación en prácticamente el triple;
- En telesecundarias se logra una participación de una quinta parte del total de escuelas PEC II a nivel nacional;
- En secundarias generales se crece 1.3 puntos porcentuales;
- En secundarias técnicas la participación se mantiene constante respecto a la cifra obtenida el año anterior.

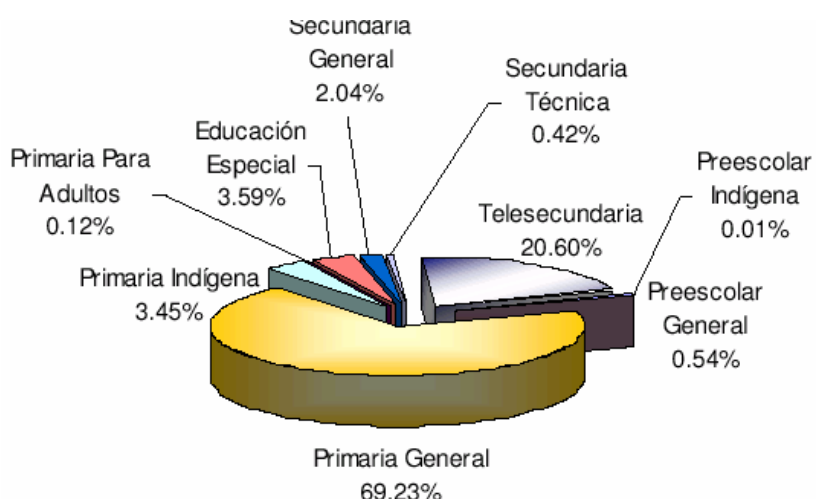
Los gráficos siguientes resumen la evolución de cobertura en los tres primeros años de operación del programa.

Distribución de cobertura nacional del PEC I según nivel y modalidad educativa.



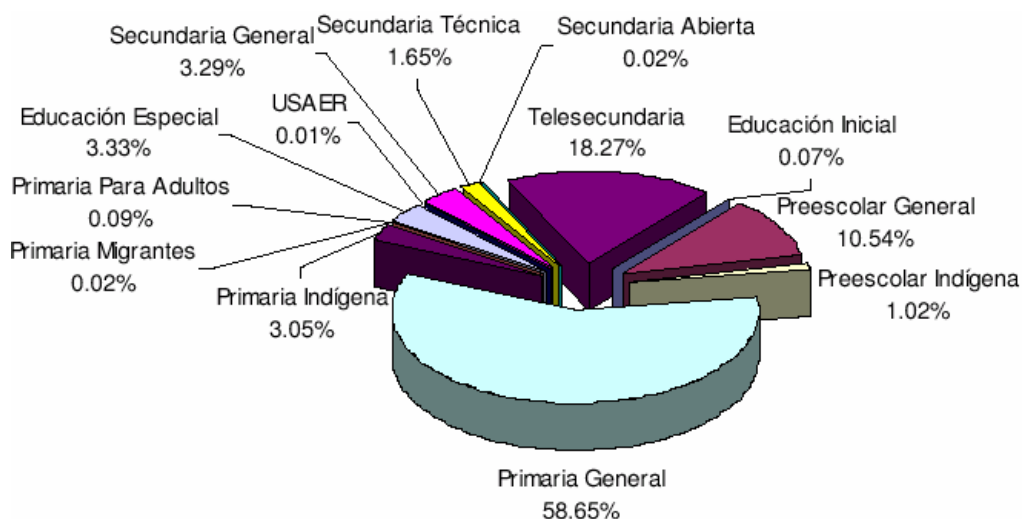
Fuente: CIDE (2004), Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC), pg 74.

Distribución de cobertura nacional del PEC II según nivel y modalidad educativa.



Fuente: CIDE, 2004.

Distribución de cobertura nacional del PEC III según nivel y modalidad educativa.



Fuente: CIDE, 2004.

Tomando en consideración el total nacional de escuelas que se ubican en los respectivos niveles y modalidades educativas, el Programa Escuelas de Calidad ha cubierto, en los dos primeros años de operación, un 6.15% de escuelas, según se muestra en el cuadro presentado a continuación.

Niveles y modalidades atendidas por el PEC I, II y III con respecto al total nacional

Estado	Niveles y Modalidades	Total del País	PEC I		PEC II		PEC III	
			#	%	#	%	#	%
Especial	Educación Especial	1,363.00	0.00	0.00	353.00	25.90	511.00	37.49
	USAER	2,709.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.07
Preescolar	Preescolar General	43,907.00	0.00	0.00	53.00	0.12	1,620.00	3.69
	Preescolar Indígena	9,151.00	0.00	0.00	1.00	0.01	156.00	1.70
	Preescolar Comunitario (Se incluyen 10 educandos de Educación Inicial para PEC III)	16,677.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10.00	0.06
Primaria	Primaria General	69,521.00	2,173.00	3.13	6,798.00	9.78	9,011.00	12.96
	Primaria Indígena	9,701.00	24.00	0.25	339.00	3.49	469.00	4.83
	Primaria Comunitaria (Se incluyen 12 y 14 educandos de Primaria para Adultos para PEC II y PEC III, así como 3 educandos de Primaria para Migrantes)	13,971.00	0.00	0.00	12.00	0.09	17.00	0.12
Secundaria	Secundaria General (se incluyen 3 educandos de Secundaria Abierta en PEC III)	6,808.00	15.00	0.22	200.00	2.94	508.00	7.46
	Secundaria Técnica	3,884.00	10.00	0.26	41.00	1.06	253.00	6.51
	Telesecundaria	16,263.00	18.00	0.11	2,023.00	12.44	2,807.00	17.26
TOTAL		193,955.00	2,240.00	1.15	9,820.00	5.06	15,364.00	7.92

Fuente: CIDE, 2004.

En este sentido, se ha alcanzado una mayor cobertura en la educación especial –25.41% del total de escuelas especiales en el país–, que en la educación primaria y telesecundaria: 13.3% y 12.7%, respectivamente. De acuerdo a los datos proporcionados del ciclo escolar 2003-2004, la cobertura del Programa se ha ampliado a un 7.92% con respecto al total nacional, continuando la tendencia hacia una mayor focalización hacia escuelas de educación especial, primaria y telesecundaria, con porcentajes de cobertura nacional de 37.49%, 12.96% y 17.26% respectivamente. Esto es, que del ciclo escolar 2002-2003 a 2003-2004, el porcentaje de cobertura de número de escuelas de educación especial beneficiadas por PEC respecto al total nacional pasó de 25.9% a 37.49%, mientras que para las escuelas primarias pasó de 9.78% a 12.96% y en el caso de las telesecundarias la variación porcentual fue de 12.44% a 17.26%. De esta forma, se puede decir que a pesar de que la menor variación porcentual la presentó la modalidad de telesecundarias, es de suma importancia rescatar que si se compara la participación que tenía en el ciclo 2001-2002, se observa un gran avance ya que pasó del 0.11% al 17.26% de participación nacional²⁹.

Según reporta Bracho (2003) en este mismo periodo se observó un crecimiento de cobertura en el nivel nacional de 586%, considerando el número total de escuelas beneficiadas, mientras que el crecimiento del segundo al tercer año de operación fue del orden del 56%. Con la presentación de estas cifras queda claro el importante ritmo de crecimiento del Programa hacia el logro de la meta sexenal de 35,000 escuelas PEC.

²⁹ Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad" CIDE, México, p. 76

El porcentaje de cobertura en número de escuelas beneficiadas del Programa respecto al total nacional ha pasado de 6.15% durante los dos primeros años de operación, a un 7.92% en el tercer año, lo cual indica que el nivel de participación de este Programa en la educación básica en México ha tomado un papel importante para el desarrollo de la misma. Las modalidades escolares que más resaltan su participación a nivel nacional y que han sufrido evoluciones importantes son la educación especial, primaria general y telesecundarias con participaciones del 37.49%, 12.96% y 17.26% respectivamente, en el tercer año de operación. Con respecto a la procedencia urbano o rural de las escuelas beneficiadas en el PEC II, se observó que la mayoría de las mismas -69%- proceden de zonas consideradas urbanas, sin embargo, es destacable el 31% restante perteneciente a las escuelas rurales con rezago educativo. Para el PEC III, la tendencia fue similar que en PEC II, con un 70% de zonas urbanas y el 30% restante en zonas rurales. El crecimiento de incorporación tanto de procedencia urbana como rural fue por encima del 50%, esto es, 58% y 55% respectivamente. Además, las entidades que mantuvieron durante el 50% de atención hacia escuelas rurales, fueron Hidalgo y Querétaro con un 55% y 61%. El PEC ha logrado apoyar escuelas en el 100% de los municipios de algunos estados de la República. Para el PEC III fueron 9 entidades federativas las que lograron esta cobertura municipal: Campeche, Tabasco, Querétaro, Quintana Roo, Colima, Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California y Distrito Federal. Cabe destacar que poco más del 69% del total de municipios a nivel nacional cuentan con presencia del Programa en sus escuelas en tanto que un 51% y 46% de aquellos municipios con altos niveles de marginación en el país, acceden actualmente a recursos y asesoría provenientes del PEC.

Con respecto al nivel de marginación de estos municipios atendidos por el Programa, el 46% son municipios con “muy alto” o “alto” nivel de marginación, el 21% siguiente tienen un nivel medio de marginación, mientras que el 32% restante presentan “bajos” o “muy bajos” índices de marginación. De esta manera el Programa ha avanzado de manera considerable hacia aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el circuito de rezago educativo y marginación en estas localidades. Los esfuerzos adicionales que realice la CNPEC para garantizar que el Programa llegue a las escuelas con poblaciones en desventaja nunca serán infructuosos. Siguiendo la tendencia de crecimiento con respecto a las escuelas beneficiadas, el número de alumnos, directivos y docentes que están participando en el PEC también se ha incrementado en tasas mayores a 300%, tomando en cuenta la evolución del primer al tercer año de operación.

4.8 Resultados logrados y/o que se esperan lograr

- Bracho (2003) reporta que en el 2001, el PEC incorporó a 2,240 escuelas primarias ubicadas en zonas urbano-marginales, beneficiando a más de 735 mil alumnos, 25 mil maestros y 2500 directivos de escuelas ubicadas en 642 municipios del país.
- Para el 2002 incorporó a 9,820 escuelas primarias y telesecundarias beneficiando a 2.5 millones de alumnos, 86 mil maestros y directivos de escuelas ubicados en 1,467 municipios.
- En 2003 incorporó a 15,364 escuelas beneficiando a 3.7 millones de alumnos en 1,683 municipios.
- El PEC opera a través de 32 Coordinaciones Estatales, integradas por funcionarios de las Secretarías u organismos responsables de la educación en cada entidad federativa.
- Para el 2006 beneficiará a 35,000 escuelas de todos los niveles y modalidades de educación básica pública. Esto significa que una de cada cinco escuelas públicas de educación básica estará incorporada al PEC.
- A continuación se presenta un resumen de los recursos para el financiamiento del PEC en cada ciclo escolar

Concepto	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Recursos federales	\$35.00	\$120.00	\$125.00
Recursos estatales	\$16.40	\$36.50	\$42.60
Recursos municipales y privados	\$5.90	\$35.00	n.d.

Cifras en millones de dólares. Tipo de cambio hipotético: 10 pesos mexicanos por cada dólar estadounidense
Fuente: Álvarez, 2004 y CIDE, 2004.

Alcances e impacto.

El PEC busca la democratización del sistema educativo consolidando una gestión institucional a partir del marco federal de la educación y cambio en el diseño de políticas educativas, de una formulación central que toma todas las decisiones sobre necesidades, recursos, insumos y distribución, a una que permita hacer proyectos desde la escuela a la administración.

Como comenta Alvarez (2003) el PEC entiende la evaluación no como un mecanismo de sanción, sino como elemento clave para impulsar el mejoramiento continuo en las escuelas, perfeccionar sus instrumentos de planeación, reorientar sus acciones y rendir cuentas a la sociedad.

El PEC promueve tanto la evaluación interna como la externa. La primera consiste en ejercicios periódicos de autoevaluación realizados en cada escuela PEC a fin de verificar y reflexionar sobre el alcance de las metas que se fijó la propia comunidad en su proyecto de desarrollo, haciendo

informes anuales públicos. La evaluación externa, por su parte, está compuesta por dos reportes: resultados cuantitativos y cualitativos.

Resultados cuantitativos³⁰.

La primer parte de la evaluación es de carácter cuantitativo y estadísticamente censal, con el objeto de conocer los progresos en los resultados de aprovechamiento en los alumnos. La Dirección General de Evaluación de la SEP aplica a los alumnos de las escuelas PEC, anualmente, pruebas de estándares nacionales en habilidades lógico-matemáticas, de lecto-escritura y de razonamiento crítico y científico. En el ciclo escolar 2002-2003, estos instrumentos – comparables tanto transversal como longitudinalmente- se aplicaron a más de 2 millones de alumnos de 2º de primaria a 3º de secundaria³¹.

Alvarez (2003) señala que el 71% de las escuelas PEC han demostrado un incremento importante en el rendimiento escolar de sus alumnos, lo cual es notable en un contexto generalizado de decremento en los índices de aprovechamiento. Aunque los niños de escasos recursos tienden a obtener bajos resultados de aprovechamiento, el 11% de las escuelas PEC presentan un alto indicador de eficacia social, al obtener resultados destacables a pesar de encontrarse en los peores contextos sociales y económicos.

Bracho (2004) comenta que en los tres años de operación del Programa se ha logrado que las metas de acción sean alcanzadas en un 112%, 98% y 124.45% respectivamente. En este mismo periodo se observó un crecimiento de cobertura en el nivel nacional de 586%, considerando el número total de escuelas beneficiadas, mientras que el crecimiento del segundo al tercer año de operación fue del orden del 56%. Con la presentación de estas cifras queda claro el importante ritmo de crecimiento del Programa hacia el logro de la meta sexenal de 35,000 escuelas PEC.

El porcentaje de cobertura en número de escuelas beneficiadas del Programa respecto al total nacional ha pasado de 6.15% durante los dos primeros años de operación, a un 7.92% en el tercer año, lo cual indica que el nivel de participación de este Programa en la educación básica en México ha tomado un papel importante para el desarrollo de la misma. Las modalidades escolares que más resaltan su participación a nivel nacional y que han sufrido evoluciones importantes son la educación especial, primaria general y telesecundarias con participaciones del 37.49%, 12.96% y 17.26% respectivamente, en el tercer año de operación. Con respecto a la procedencia urbano o rural de las escuelas beneficiadas en el PEC II, se observó que la mayoría de las mismas -69%- proceden de zonas consideradas urbanas, sin embargo, es destacable el 31% restante

³⁰ Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.11

³¹ Ibidem. p.15

perteneciente a las escuelas rurales con rezago educativo. Para el PEC III, la tendencia fue similar que en PEC II, con un 70% de zonas urbanas y el 30% restante en zonas rurales. El crecimiento de incorporación tanto de procedencia urbana como rural fue por encima del 50%, esto es, 58% y 55% respectivamente. Además, las entidades que mantuvieron durante el 50% de atención hacia escuelas rurales, fueron Hidalgo y Querétaro con un 55% y 61%.

Bracho (2003) reporta que el PEC ha logrado apoyar escuelas en el 100% de los municipios de algunos estados de la República. Para el PEC III fueron 9 entidades federativas las que lograron esta cobertura municipal: Campeche, Tabasco, Querétaro, Quintana Roo, Colima, Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California y Distrito Federal. Cabe destacar que poco más del 69% del total de municipios a nivel nacional cuentan con presencia del Programa en sus escuelas en tanto que un 51% y 46% de aquellos municipios con altos niveles de marginación en el país, acceden actualmente a recursos y asesoría provenientes del PEC.

Con respecto al nivel de marginación de estos municipios atendidos por el Programa, el 46% son municipios con “muy alto” o “alto” nivel de marginación, el 21% siguiente tienen un nivel medio de marginación, mientras que el 32% restante presentan “bajos” o “muy bajos” índices de marginación. De esta manera el Programa ha avanzado de manera considerable hacia aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el circuito de rezago educativo y marginación en estas localidades.

Los esfuerzos adicionales que realice la CNPEC para garantizar que el Programa llegue a las escuelas con poblaciones en desventaja nunca serán infructuosos. Siguiendo la tendencia de crecimiento con respecto a las escuelas beneficiadas, el número de alumnos, directivos y docentes que están participando en el PEC también se ha incrementado en tasas mayores a 300%, tomando en cuenta la evolución del primer al tercer año de operación.

Bracho (2003) reporta que en cuanto a las metas de transferencia de recursos federales se tiene que el porcentaje de cumplimiento para PEC I, PEC II Y PEC III, cumplió con la meta establecida, cubriendo el 100%, 97% y 109% respectivamente. Para PEC IV la meta de los recursos federales transferidos a la fecha, a 23 estados de la República, se encuentra en el orden del 53%. Con respecto a las aportaciones estatales es importante señalar, importante señalar, que para PEC III, las entidades que no cumplieron con los depósitos de la meta establecida en Reglas de Operación fueron Aguascalientes, Guerrero, Chiapas, México, Oaxaca y Tlaxcala. Mientras que el resto de los estados sobrepasaron el 100% de la meta establecida, sobresaliendo Distrito Federal, Michoacán, Morelos y Zacatecas con porcentajes de 131%, 149%, 190% y 120% respectivamente. Mientras que en PEC IV, únicamente son cuatro estados los que han realizado sus depósitos cumpliendo con la meta establecida en Reglas de Operación y en algunos casos sobrepasándola,

los estados que cumplieron son Baja California -124%-, Morelos -113%- y Querétaro -100%-. Mientras que estados como Baja California Sur, Durango, Colima, Coahuila, Estado de México, Michoacán y San Luis Potosí no han realizado ningún depósito. En términos de porcentaje de participación en las aportaciones de recursos adicionales, los padres de familia, los ayuntamientos y el sector privado han jugado un papel importante en la generación de recursos para que el Programa logre alcanzar las metas establecidas en sus Reglas de Operación. El siguiente cuadro muestra dichos resultados

Entidad Federativa	PEC I			PEC II			PEC III		
	Meta R.O.	Atendidas	Porcentaje de atención	Meta R.O.	Atendidas	Porcentaje de atención	Meta R.O.	Por atender	Porcentaje de atención
Aguascalientes	21	21	100	105	82	78.10	131	137	104.58
Baja California	48	48	100	240	246	102.50	300	428	142.67
Baja California Sur	8	8	100	40	40	100	50	50	100
Campeche	14	14	100	70	94	134.29	88	109	123.86
Coahuila	45	47	104.44	225	265	117.78	281	331	117.79
Colima	11	25	227.27	55	55	100.00	67	62	92.54
Chiapas	93	122	131.18	465	410	88.17	581	562	96.73
Chihuahua	59	76	128.81	295	309	104.75	369	470	127.37
Distrito Federal	137	143	104.38	685	719	104.96	856	1,000	116.82
Durango	32	64	200	160	200	125.00	200	300	150.00
Guanajuato	104	104	100	520	416	80.00	650	745	114.62
Guerrero	72	59	81.94	360	241	66.94	450	555	123.33
Hidalgo	49	49	100	245	241	98.37	306	322	105.23
Jalisco	129	129	100	645	614	95.19	806	814	100.99
México	265	265	100	1,325	1,500	113.21	1,656	2,001	120.83
Michoacán	88	90	102.27	440	419	95.23	550	719	130.73
Morelos	32	35	109.38	160	101	63.13	200	203	101.50
Nayarit	19	21	110.53	95	95	100	119	126	105.88
Nuevo León	67	112	167.16	335	343	102.39	419	771	184.01
Oaxaca	81	100	123.46	405	310	76.54	506	455	89.92
Puebla	113	163	144.25	565	637	112.74	706	1,043	147.73
Querétaro	31	32	103.23	155	159	102.58	194	349	179.90
Quintana Roo	18	16	88.88	90	127	141.11	113	570	504.42
San Luis Potosí	50	50	100	250	308	123.20	313	317	101.28
Sinaloa	52	52	100	260	260	100	325	299	92.00
Sonora	43	60	139.53	215	107	49.77	269	249	92.57
Tabasco	41	41	100	205	210	102.44	256	274	107.03
Tamaulipas	51	51	100	255	258	101.18	319	539	168.97
Tlaxcala	21	21	100	105	88	83.81	131	88	67.18
Veracruz	145	152	104.83	725	647	89.24	906	988	109.05
Yucatán	33	33	100	165	166	100.61	206	295	143.20
Zacatecas	30	37	123.33	150	153	102.00	188	193	102.66
TOTAL	2002	2240	111.89	10,010	9,820	98.10	12,511	15,364	122.80

Fuente: CT-CNPEC

Resultados cualitativos³².

La segunda parte de la evaluación es de carácter cualitativo y estadísticamente muestral, a fin de identificar cambios en los procesos al interior de las escuelas como organizaciones. Heurística Educativa, el organismo designado para realizar la evaluación cualitativa, llevó a cabo esta tarea con una muestra de casi 1,000 escuelas PEC (10% del universo). Los avances en la consolidación de los nuevos modelos en gestión, práctica pedagógica y participación social son revisados periódicamente a partir de 19 estándares³³ de desempeño establecidos para las escuelas PEC. En cada escuela se aplican varios instrumentos a través de encuestas y entrevistas a padres de familia, maestros, directivos, alumnos y miembros de la comunidad, así como observaciones en el aula, revisión de cuadernos de los estudiantes y video grabación de clases. Con base en estas mediciones se han observado los siguientes resultados en las siguientes líneas de acción del PEC:

³² Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación. p.15

³³ 1. La comunidad escolar cumple con las metas que ella misma se fija. 2. El director ejerce liderazgo académico y social, para la transformación de la comunidad escolar. 3. El personal directivo, docente y de apoyo trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes. 4. Los directivos y docentes se preocupan por capacitarse y actualizarse continuamente.

5. Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos. 6. Se cumple con el calendario escolar, se fomenta la asistencia y puntualidad y se aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza. 7. La escuela mejora las condiciones de su infraestructura material, para llevar a cabo eficazmente sus labores: aulas en buen estado, mobiliario y equipo adecuado a los procesos modernos de enseñanza-aprendizaje, laboratorios equipados, tecnología Educativa, SEP, iluminación, seguridad, limpieza, así como los recursos didácticos necesarios. 8. Los docentes demuestran capacidad de crítica de su propio desempeño, así como de rectificación, a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo. 9. Los docentes planifican sus clases anticipando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes. 10. Las experiencias de aprendizaje propiciadas por los docentes ofrecen a los estudiantes oportunidades diferenciadas en función de sus diversas capacidades, aptitudes, estilos y ritmos. 11. Los docentes demuestran a los estudiantes confianza en sus capacidades y estimulan constantemente sus avances, esfuerzos y logros. 12. Los docentes consiguen de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa. 13. En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de nuestra realidad multicultural. 14. La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del medio ambiente. 15. La comunidad escolar se desenvuelve en un ambiente propicio a la práctica de valores universales tales como la solidaridad, la tolerancia, la honestidad y la responsabilidad, en el marco de la formación ciudadana y la cultura de la legalidad. 16. El personal, los padres de familia y miembros de la comunidad a la que atiende la escuela participan en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones en beneficio de la escuela. 17. Los padres de familia están organizados y participan en las tareas educativas con los docentes, son informados con regularidad sobre el progreso y rendimiento de sus hijos y tienen canales abiertos para expresar sus inquietudes y sugerencias. 18. La comunidad escolar se autoevalúa, busca la evaluación externa y, sobre todo, la utiliza como una herramienta de mejora y no de sanción. 19. La escuela se abre a la sociedad y le rinde cuentas de su desempeño.

Resultados sobre prácticas pedagógicas³⁴:

- Loera (2003) reporta que los maestros están usando más tecnología instrucción al (proyectors, computadoras), más material didáctico, están enriqueciendo sus aulas y son más flexibles con respecto al uso de objetos en clase.
- Han permanecido las formas tradicionales de organización de los alumnos, dominando el trabajo dirigido y/o supervisado por el maestro, al tiempo que es escaso el trabajo en equipo. Sin embargo los maestros muestran mayor flexibilidad para aceptar la movilidad de los estudiantes en el aula.
- Los maestros planifican basándose más en los temas indicados por el libro de texto que en las necesidades de aprendizaje de sus alumnos. Se observan pocas evidencias de planificación de las lecciones.
- Los alumnos aprenden más debido a que el clima del aula es favorable, que se promueven con:
 - Relaciones de confianza entre maestros y alumnos.
 - Presencia de materiales de lectura adicionales al libro de texto.
 - Buena infraestructura, especialmente iluminación, equipamiento y mobiliario.
- En las escuelas PEC se aprende más español cuando:
 - Existen más materiales de lectura en el aula y la escuela.
 - Los alumnos desarrollan actividades de escritura creativa.
 - Se estimula que las madres y padres de familia participen en la escuela en actividades de lectura
- En las escuelas PEC se aprende más matemáticas cuando:
 - Los alumnos exploran alternativas diversas para solucionar un problema.
 - Se ubica el tema visto en el programa, se le relaciona con los temas previos y los que lo siguen, se le relaciona con la vida cotidiana de los estudiantes y se enfoca a problemas que parten de ellos.
 - Se usan mesas para estimular trabajo en equipo.
- En las escuelas PEC de mayor nivel socioeconómico, es más probable que se enseñen valores como la tolerancia, la autoestima, la justicia, la perseverancia y la lealtad, que en las escuelas cuyas familias tienen menor nivel socio-económico.
- En las escuelas PEC la planeación estratégica ha disminuido en su calidad; ha bajado la participación de maestros y padres de familia; los procesos de autoevaluación son limitados y carecen de causalidad con las propuestas de metas y actividades. Ha caído la motivación por participar en el PEC debido a:
 - Candados administrativos estatales,

³⁴ Loera Varela, Armando (2005). Evaluación cualitativa del PEC. Heurística Educativa, Presentación Oaxaca, Oax, pág. 16.

- Disminución de los fondos destinados,
- Poca claridad de los criterios de dictaminación,
- Escasa asistencia técnica en el diseño y seguimiento de los proyectos o PETES.
- Énfasis en la rendición de cuenta administrativa, más que en la académica.
- Confusión con el cambio de proyecto escolar a PETE.
- La función directiva permanece inalterada por la presencia del PEC, debido a:
 - Cambios constantes de directores.
 - Falta de claridad y justificación normativa respecto al papel de los directivos en las escuelas.
 - Ausencia de herramientas para negociar de manera efectiva conflictos con padres de familia y maestros.
 - La seguridad de la escuela, las relaciones con padres de familia, sindicato y maestros, y el funcionamiento tradicional de la escuela son preocupaciones prioritarias, antes que los temas de enseñanza-aprendizaje.
- Ha mejorado la percepción de miembros de la comunidad escolar relativa al cumplimiento de los estándares de gestión escolar, especialmente en cuanto a la capacidad para autoevaluarse como organización y en el clima de confianza y colaboración entre actores.
- Los Consejos Técnicos Escolares siguen débiles en cuanto a su operación y bases normativas. Sin embargo aquellos que ya funcionaban se han reforzado y se han orientado a temas académicos.
- La percepción sobre el funcionamiento tradicional de la escuela ha mejorado en cuanto a calidad de la infraestructura, del equipamiento y del mobiliario, la seguridad del edificio, el cumplimiento de calendario y jornada escolar, asistencia y puntualidad de maestros y alumnos.
- El capital social³⁵ de la escuela ha mejorado. Es decir ha aumentado la confianza entre los actores y su participación en decisiones colectivas. Sin embargo el proceso no se ha generalizado. El incremento del capital social de la escuela constituye una de las claves del PEC ya que responde la relación causal entre mejora de la gestión y mejora de la práctica pedagógica.
- Los Consejos Escolares de Participación Social tienen funciones confusas, en gran medida operan bajo control del director y su funcionamiento pocas veces trasciende la mera firma de documentos administrativos

³⁵ Por capital social se entiende la mayor o menor capacidad de un grupo de personas para cooperar con el fin de obtener logros de beneficio común (Alvarez, 2003)

Resultados sobre gestión escolar³⁶

- Álvarez (2003) señala que las escuelas con más alto logro académico son las que cuentan con mejor indicador de gestión: clima de confianza, innovación, articulación de programas, alto nivel de participación docente en las decisiones, y donde la capacitación depende de las necesidades de la escuela.
- Loera (2003) comenta que La planeación estratégica ha disminuido en su calidad: ha bajado la participación de maestros y padres de familia, los procesos de autoevaluación son limitados y carecen de causalidad con las propuestas de metas y actividades.
- Ha disminuido la motivación por participar en el PEC debido a:
 - Candados administrativos estatales,
 - Disminución de los fondos destinados,
 - Poca claridad de los criterios de dictaminación,
 - Escasa asistencia técnica en el diseño y seguimiento de los proyectos o PETES.
 - Énfasis en la rendición de cuenta administrativa, más que en la académica.
 - Confusión con el cambio de proyecto escolar tradicional a PETE.
- La función directiva permanece inalterada por la presencia del PEC, debido a:
 - Cambios constantes de directores.
 - Falta de claridad y justificación normativa respecto al papel de los directivos en las escuelas.
 - Ausencia de herramientas para negociar de manera efectiva conflictos con padres de familia y maestros.
 - La seguridad de la escuela, las relaciones con padres de familia, sindicato y maestros, y el funcionamiento tradicional de la escuela son preocupaciones prioritarias, antes que los temas de enseñanza-aprendizaje.
- Los Consejos Técnicos Escolares siguen débiles en cuanto a su operación y bases normativas. Sin embargo aquellos que ya funcionaban se han reforzado y se han orientado a temas académicos.
- La percepción sobre el funcionamiento tradicional de la escuela ha mejorado en cuanto a calidad de la infraestructura, del equipamiento y del mobiliario, la seguridad del edificio, el cumplimiento de calendario y jornada escolar, asistencia y puntualidad de maestros y alumnos
- El capital social de la escuela ha mejorado. Es decir ha aumentado la confianza entre los actores y su participación en decisiones colectivas. Sin embargo el proceso no se ha generalizado.

³⁶ Loera Varela, Armando (2005). Evaluación cualitativa del PEC. Heurística Educativa, Presentación Oaxaca, Oax, pág. 20-25

- *El incremento del capital social de la escuela constituye una de las claves del PEC ya que responde la relación causal entre mejora de la gestión y mejora de la práctica pedagógica*

Resultados en Participación Social³⁷

- Los Consejos Escolares de Participación Social tienen funciones confusas, en gran medida operan bajo control del director y su funcionamiento pocas veces trasciende la mera firma de documentos administrativos
- Los mayores niveles de participación social se dan en las escuelas cuyas familias cuentan con los menores niveles socio-económicos.
- El capital social de la comunidad en general no influye sobre el capital social de la escuela. Sin embargo, el nivel socioeconómico de las familias sigue siendo determinante en el nivel de logros de la escuela y satisfacción de estándares.
- Se carecen de evidencias respecto a la apropiación de la escuela por la comunidad o la ciudadanización de las decisiones escolares. Incluso ha disminuido el involucramiento e información sobre el PEC y el proyecto escolar (PETE) en los miembros de la comunidad y entre las familias de los estudiantes.

Resultados cualitativos generales³⁸.

Con las evidencias presentadas anteriormente podemos concluir que:

- *Respecto a la calidad en la educación, la teoría del PEC es correcta: las escuelas que muestran capacidad de mejora continua son aquellas que permiten mayor participación directa en las decisiones sobre sus tareas académicas.*
- *Respecto a la equidad en la educación, las escuelas donde es posible identificar mayores impactos son aquellas que se ubican en los sectores más marginales, siempre y cuando se garantice continuidad de los equipos directivos y docentes.*

³⁷ Loera Varela, Armando (2005). Evaluación cualitativa del PEC. Heurística Educativa, Presentación Oaxaca, Oax, pág. 26-29

³⁸ Loera Varela, Armando (2005). Evaluación cualitativa del PEC. Heurística Educativa, Presentación Oaxaca, Oax, pág. 30,31.

5. Reflexiones finales y desafíos pendientes.

Para Loera (2003) los siguientes puntos pendientes son importantes para un adecuado desarrollo del PEC:

- Revisar el PETE, simplificarlo, darle mayor línea de continuidad con relación al proyecto escolar. Aumentar las facilidades para que las escuelas que ya participan en el programa continúen en él. Enfatizar el pensamiento estratégico por encima de los formatos.
- Revisar el mecanismo de asesorías e impulsar de manera decidida la red de escuelas, de manera que las escuelas aprendan entre sí.
- Desarrollar el modelo de autoevaluación de escuelas, basado en los estándares.
- Mejorar drásticamente la comunicación de la visión del PEC, basándose en sus estándares, incluyendo de manera decidida estudiantes, sus familias y miembros de la comunidad.
- Revisar los procesos de capacitación de directores, impulsando una visión más instrumental y cercana a la realidad del director de escuela pública mexicana.
- Revisar con las autoridades estatales las condiciones de estabilidad de los equipos docentes de las escuelas PEC.
- Impulsar al PEC como el programa que permite articular el resto de los programas e intervenciones en las escuelas.

La SEP comenta que para lograr una adecuada implementación y operación del PEC se requiere alcanzar los siguientes beneficios:

- Dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados.
- Recuperar el conocimiento y experiencia del docente.
- Fortalecer el liderazgo de los directivos.
- Fortalecer el papel pedagógico del personal técnico y de supervisión.
- Propiciar condiciones de normalidad educativa.

Armando Loera destaca que el PEC ha tenido mayor impacto en las escuelas pobres y está ayudando a que los centros educativos tengan mayor capacidad para el trabajo colectivo y que las escuelas cuenten con condiciones mínimas para la enseñanza³⁹. Por otro lado, Heurística Educativa, órgano consultor de la SEP, afirma que “a cuatro años de su creación, el PEC es todavía burocrático porque hace énfasis en los aspectos administrativos y no en lo pedagógico.

³⁹ Herrera, Beltrán Claudia. Artículo La Jornada, Jueves 17 de Marzo de 2005, México D.F.

Asigna recursos a centros educativos obligándolos a su vez, a buscar otros apoyos para mejorar sus instalaciones y comprar equipo.⁴⁰ También considera con que “el programa debe desburocratizarse pues actualmente quienes aspiran ingresar al PEC deben diseñar un plan de mejoramiento, el cual es evaluado por la SEP, quien escoge los mejores proyectos y les asigna recursos para emprender sus planes de trabajo. La burocratización estriba en que para algunas autoridades es más importante el plan como documento que el proceso cotidiano de conversación que tiene la comunidad educativa para mejorar la escuela. Señaló también que este problema no se soluciona solo con entregar más dinero, sino con implementar una política de financiamiento a las escuelas que sea permanente y no este condicionada, lo que significa que los centros educativos cuenten con un fondo mínimo para mantenimiento. Loera opina que “el PEC existe porque no hay una política de financiamiento para todas las escuelas, que es lo que necesitamos.”

⁴⁰ Herrera, Beltrán Claudia. Artículo La Jornada, Jueves 17 de Marzo de 2005, Mexico D.F.

Bibliografía

- Álvarez Benjamín, 2002. "Autonomía escolar y reforma educativa. En: Creando autonomía en las escuelas". Santiago de Chile: Preal y LOM ediciones.
- Álvarez, Gutiérrez Jesús (2003). "Reforma Educativa en México: PEC." Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación.
- Bracho, Teresa (2004), "Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad 2004" CIDE, México.
- Carbonell Miguel, 2000. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada". Tomo IV. México DF: Editorial Porrúa y UNAM. 15ª edición.
- Diario Oficial de la Federación, SEP, 2004. "Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad". México DF. www.sep.gob.mx.
- Herrera, Beltrán Claudia. Artículo La Jornada, Jueves 17 de Marzo de 2005, Mexico D.F.
- Ibarrola, María de, "Panorama general de la educación en México en el año 2000". En Bertussi, Teresina (coord.), Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, La Jornada Ediciones, Universidad pedagógica nacional, 2001.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. "Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2004, Mexico D.F.
- Loera, Varela Armando (2005). Evaluación cualitativa del PEC. Heurística Educativa, Presentación Oaxaca, Oax.
- Lopez-Acevedo, Gladys and Angel Salinas, 2000. "The Distribution of Mexico's Public Spending Public on Education". Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper 2404.
- Secretaría de Educación Pública, 1992. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica". México DF: SEP, 18 de Mayo de 1992.
- Secretaría de Educación Pública, 1993. "Plan y programas de estudio. Educación básica." México DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública, 2001. "Programa Nacional de Educación 2001-2006". México DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública, 2003. "Informe de Labores", 2003. México DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública, 2004, "Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras, ciclo escolar 2003- 2004". Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. México DF.
- World Bank, 2000. World Development Report, 1999/2000. www.worldbank.org. 27-09-2004.

Glosario

AEE	Autoridad Educativa Estatal.
APF	Asociación de Padres de Familia.
ATP	Asesor Técnico Pedagógico.
CA	Coordinación Académica
CAM	Centro de Atención Múltiple.
CAPEP	Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar.
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
CD	Comité Dictaminador.
CESCPS	Consejo Escolar de Participación Social.
CEPS	Consejo Estatal de Participación Social.
CGEPEC	Coordinación General Estatal del Programa Escuelas de Calidad.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CMPS	Consejo Municipal de Participación Social.
CNPEC	Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad.
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo.
CONAPASE	Consejo Nacional para la Participación Social Educativa.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONEVyT-INEA	Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo–Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
CR	Coordinación Regional.
CTFEEC	Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.
CTFNEC	Comité Técnico del Fideicomiso “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad”.
DGE	Dirección General de Evaluación.
FEEC	Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad.
FNEC	Fideicomiso “Fondo Nacional para Escuelas de Calidad”.
IIFE	
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
JS	Jefe de Sector.
PAT	Programa Anual de Trabajo.
PE	Proyecto Escolar.
PEC	Programa Escuelas de Calidad.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar.
PRONAE	Programa Nacional de Educación.
PRONAP	Programa Nacional para la Actualización Permanente.
SEByN	Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP.
DGIE	Dirección General de Investigación Educativa.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SEIPEC	Sistema Estatal de Información del Programa Escuelas de Calidad.
SEI	Sistema Escolar de Información del Programa Escuelas de Calidad.
SIPEC	Sistema Nacional de Información del Programa Escuelas de Calidad.
UCE	Unidad Coordinadora Estatal (CONAFE).
UPN	Universidad Pedagógica Nacional.
USAER	Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular.