



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LOS PROBLEMAS OPERATIVOS DEL PROGRAMA
ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO
2001-2014**

A R T Í C U L O

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

ANA MARÍA RUIZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR: DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA

TOLUCA, MEXICO. JUNIO DE 2015

**Los problemas operativos del Programa Escuelas
de Calidad en el estado de México 2001-2014**

**Operational problems of Quality Schools Program
in the state of Mexico 2001-2014**

Ana María Ruiz Hernández¹

Resumen

El presente artículo tiene como propósito mostrar las principales características bajo las cuales ha operado el Programa Escuelas de Calidad en el estado de México, realizando un balance genérico acerca de los beneficios que ha traído su implementación en el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas públicas de educación básica, pero sobre todo, señalando las dificultades de planeación, organización y operación a las que se ha enfrentado, mismas que impiden que cumpla plenamente con su objetivo de contribuir a la formación de escuelas de calidad que incidan favorablemente en el logro educativo. Se da cuenta del potencial del programa para avanzar hacia una educación de mayor calidad, pero será necesario identificar los problemas a resolver, fortalecer la coordinación institucional y social, incentivar la autogestión escolar y evaluar los resultados para la implementación de mejoras.

Abstrac

The present article aims to show the main characteristics under which has operated the Quality Schools Program in the state of Mexico, performing a generic assessment about the benefits it has brought its implementation in improving the infrastructure of public schools basic education, but especially noting the difficulties of planning, organization and operation which has faced, same that prevent full compliance with its objective to provide training to quality schools that impact favorably on educational achievement. He realizes the potential of the

¹ Cursó la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM; actualmente estudia el segundo semestre de la maestría en Educación con especialidad en Docencia en la Universidad Anáhuac México Norte. Labora en la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, correo electrónico anaruiz_pecedomex@yahoo.com.mx.

program to move toward a higher quality education, but it will be necessary to identify the problems to solve, strengthening institutional and social coordination, encourage school self-management and evaluating results to implement improvements.

Palabras clave

Escuelas de calidad, calidad educativa, infraestructura escolar, corresponsabilidad educativa y gestión escolar.

Keywords

Quality schools, educational quality, school infrastructure, educational responsibility and school management.

Introducción

La elaboración del presente documento obedece al interés de reflexionar en torno al Programa Escuelas de Calidad (PEC) que opera en el estado de México, identificando los resultados positivos que ha generado de 2001 a 2014, pero además, reconociendo las limitaciones que enfrenta para alcanzar el logro educativo.

El PEC es una estrategia gubernamental que dentro de sus logros ha permitido institucionalizar y sistematizar los apoyos destinados a las escuelas públicas de educación básica, incidiendo principalmente en el proceso de enseñanza y en la infraestructura escolar, con el propósito de contribuir a una educación de calidad.

La ejecución del PEC enfrenta diversas limitaciones, generadas principalmente por la deficiente planeación en la aplicación de recursos, falta de vinculación con las necesidades sustantivas de las escuelas, retraso en la liberación de recursos públicos, insuficiente compromiso de directivos escolares con la mejora de los servicios e incipiente participación social en la definición y ejecución de proyectos escolares.

No obstante estas limitaciones, el PEC sigue siendo un programa con viabilidad para ser fortalecido en el cofinanciamiento de recursos, en la generación de proyectos escolares democráticos y en la visión de una educación de mayor calidad.

Para abordar estos temas, el documento se divide en tres grandes apartados. En el primero se señala al PEC como una estrategia del gobierno federal orientada a mejorar la infraestructura de las escuelas de educación básica, mediante acciones coordinadas e inversiones compartidas. Al respecto, se presentan los mecanismos y lineamientos referidos en las reglas de operación de este programa.

En el segundo apartado, se hace referencia a los aciertos y limitaciones que enfrenta la operación del PEC en el estado de México, desde su creación (2001) hasta 2014. Se enfatizan las dificultades que han limitado su contribución a una educación de calidad.

En el tercer apartado, se presentan propuestas en materia de detección de necesidades, corresponsabilidad, compromiso institucional y evaluación de resultados, que podrían fortalecer la ejecución del PEC, con el fin de darle mayores posibilidades de que sea un programa que cumpla con su fin esencial de avanzar hacia una mejor educación.

Al final del documento, se presentan las conclusiones, las cuales se acompañan de una reflexión sobre lo que ha sido el PEC y la necesidad de que la educación en nuestro país responda a la exigencia de los nuevos tiempos.

Entre los principales objetivos de este documento se encuentra el analizar un programa gubernamental creado para incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación y la forma en que opera en el estado de México, a efecto de tener, a más de 10 años de su puesta en marcha, un balance de sus resultados y logros.

El documento está abierto a las aportaciones y precisiones que puedan realizar interesados y expertos en materia educativa, con el propósito de enriquecer su contenido y provocar futuras reflexiones.

El Programa Escuelas de Calidad, una iniciativa del Gobierno Federal

En México, la educación es un tema prioritario en la agenda de los gobiernos, considerada como una de las estrategias nacionales para reducir la desigualdad social, incrementar la competitividad y ofrecer mayor bienestar a la población.

Con esta visión, en 2001, el Gobierno Federal valoró la necesidad de contar con escuelas en condiciones dignas que posibiliten el proceso de aprendizaje y con profesores profesionales de la enseñanza que contribuyan a una preparación de vanguardia (PND, 2001: 36).

Como parte de la política nacional para atender este requerimiento educativo, se puso en operación el Programa Escuelas de Calidad (PEC), encargando su ejecución a la Secretaría de Educación Pública. La intención fue fortalecer y articular los programas federales y estatales orientados al mejoramiento de la escuela básica, como condición necesaria para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en el logro educativo.

El PEC se crea a partir de las “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 2001. En este ordenamiento jurídico se enfatiza que la institución escolar debe construirse a partir de un proyecto de desarrollo educativo propio, en el que participen todos sus integrantes (SEP, 2001)

Álvarez menciona que “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 ... ii) cada comunidad escolar (...) tiene la capacidad para identificar con responsabilidad sus necesidades, desafíos y metas realizables, pero requiere de apoyo y confianza por parte de las autoridades administrativas” (2003: 3).

Con base en el apartado 2. Descripción y objetivos del programa, de sus Reglas de Operación, el objetivo general del programa es “Fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad, entendiendo este concepto como sigue:

Una escuela de calidad es la que 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”. (SEP, 2001: 2).

Para la ejecución de este programa, el gobierno federal destinó en 2001 recursos por 350 millones de pesos, con los cuales se buscó beneficiar a 1,500 escuelas de educación básica ubicadas principalmente en zonas de alta y muy alta marginación.

Los recursos del PEC son adicionales a los previstos por los programas federales y estatales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares.

En un esquema de cofinanciamiento, dichos recursos se complementan por un monto igual aportado por los gobiernos estatales, así como aportaciones en efectivo o en especie de los sectores sociales y productivos que se sumen a la ejecución de esta estrategia nacional.

Para la administración de los recursos, el gobierno federal creó el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad, mediante el cual fueron asignados recursos a las entidades federativas para la ejecución del PEC. Del monto total del Fondo, el 96% de los recursos se entregarían a las entidades federativas y el 4% se destinaría a la operación y difusión de dicho programa. La distribución de los recursos a las entidades federativas se realizó tomando como referencia su población total de 5 a 14 años de edad (SEP, 2001: 3).

La meta sexenal del gobierno federal fue beneficiar a 50,000 escuelas de educación básica, con un presupuesto anual creciente. El estado de México recibió en el primer año del PEC, recursos por 43.4 millones de pesos (13.2% del total nacional), siendo la entidad federativa a quien se le asignó mayor presupuesto (SEP, 2001: 3).

En la ejecución del PEC, cada entidad federativa diseña su estrategia de implantación y operación, debiendo tomar en cuenta sus proyectos de transformación escolar y las necesidades de las instituciones educativas.

Para llevar a cabo esta acción, de acuerdo con las Reglas de Operación del PEC (2001), las escuelas incorporadas a este programa recibieron hasta 300 mil pesos como apoyo para el desarrollo de su proyecto escolar, los cuales debían ser distribuidos de la siguiente forma:

- a) Al menos el 60% para construcción de espacios educativos, mobiliario, equipo y/o acervo bibliográfico.

- b) Un 20% para mantenimiento de los espacios educativos o equipo y para la adquisición de materiales didácticos y de apoyo.
- c) El resto se destina a otros componentes que fortalezcan las actividades de enseñanza y de aprendizaje (SEP, 2001: 4).

Para que las escuelas públicas de educación básica puedan acceder a los recursos del PEC, las entidades federativas asumieron la obligación de diseñar y publicar la convocatoria en la que se establecen los requisitos para que éstas se inscriban en el proceso de selección, preparen su Proyecto Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y su Programa de Trabajo (PAT). Todos los proyectos escolares se someten a un proceso de evaluación por parte del Comité Dictaminador integrado en cada entidad federativa.

En el inicio del PEC, se atendieron 2,239 escuelas, en las cuales fueron beneficiados más de 732 mil alumnos. En el ciclo escolar 2006-2007 el número de escuelas atendidas creció a casi 39 mil. Asimismo, la inversión inicial que fue de 350 millones de pesos en 2001, para 2014 se incrementó a 1,447 millones (SEP, 2014).

En términos de sus Reglas de Operación, la evaluación y seguimiento del PEC debe realizarse a través de evaluaciones externas para conocer el desempeño en el aprovechamiento escolar de los estudiantes, así como de evaluaciones internas para conocer las condiciones de la escuela y el impacto de las acciones realizadas.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha realizado diversas evaluaciones al PEC, destacando, principalmente, el avance de las escuelas incorporadas a este programa en sus indicadores de deserción escolar, repetición y reprobación, lo cual, en la mayoría de los casos muestra tendencias a la baja, respecto de las escuelas que no son beneficiadas con este programa (CONEVAL 2009-2010).

Los resultados de las evaluaciones mostradas tienen ante sí el pendiente de mostrar la forma en que el PEC ha contribuido a promover la calidad educativa, tomando como base los apoyos que entrega a las escuelas beneficiadas.

La falta de una evaluación sólida, ha generado que las nuevas acciones gubernamentales para elevar la calidad educativa no se vean reflejadas necesariamente en el logro educativo, más aún no se ha logrado disminuir notablemente los índices de deserción y reprobación escolar.

Con relación a la calidad educativa, la evaluación del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de 2009, ubica a México en el lugar 48 de los 65 países participantes y en último de los que integran a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (PND 2013: 61).

De acuerdo con estos resultados de PISA, al país le llevaría más de 25 años alcanzar los niveles promedio actuales de la OCDE en matemáticas y más de 65 años en lectura. Los alumnos mexicanos de más alto rendimiento obtienen el mismo puntaje que un alumno promedio en Japón (539 puntos), pero menos uno por ciento de ellos alcanza los niveles de competencia más altos en matemáticas, contra el 13 por ciento de la media en los países de la OCDE. Según el estudio, encargado por la OCDE, el puntaje promedio de México en matemáticas se incrementó de 385 puntos en 2003 a 413 puntos en 2012, la tercera mejora más importante, solo por detrás de Brasil y Túnez. Ello supuso una disminución de los alumnos que no cumplen con los niveles más básicos de desempeño en esa materia, desde 66 a 55 por ciento en ese período, aunque el país sigue estando muy lejos del nivel medio de la OCDE, de 23 por ciento. Aunado a esto, solo tres de cada 10 personas de entre 19 y 23 años tienen acceso a la educación superior (NOTIMEX y EFE, 03/12/2013: *Milenio*).

Esta situación exige replantear las estrategias para que los esfuerzos se centren en los “medios” y lograr una mejor educación pero acompañados irrestrictamente de los “fines”. Para el caso que nos ocupa en este estudio, nos referiremos al PEC como una acción gubernamental que incide principalmente en las condiciones que deben existir en las escuelas para propiciar una mejor educación, sin que dichas condiciones sean el fin en sí mismas.

Las escuelas mejor acondicionadas, los equipos modernos o la organización eficiente no son el fin de la educación. El PEC se justifica y adquiere su valor social solo en la medida en que construye ambientes propicios para la enseñanza, en donde los alumnos encuentren oportunidades para su desarrollo académico y el mejoramiento de su persona.

Si esto no ocurre, importantes recursos, tiempo y oportunidades se habrán diluido para avanzar en la configuración de una educación de calidad. Este programa se sumaría entonces a otros que no han logrado cumplir sus objetivos, manteniendo nuestro sistema educativo postergado ante la ineficiencia de sus políticas y programas.

Aciertos y limitaciones del Programa de Escuelas de Calidad

La creación del PEC constituye una importante estrategia para atender el problema de la educación en México, referente al funcionamiento de las escuelas públicas de educación básica y al bajo aprovechamiento de los alumnos. Sus objetivos se encuentran alineados a la política que ha implementado el gobierno para avanzar en la configuración de una educación de calidad, con el fin de ofrecer mayores oportunidades de desarrollo a los estudiantes. Las acciones que se realizan en el marco del PEC aseguran que haya más esfuerzos y recursos destinados a cumplir el reto de mejorar la educación en el país.

Con este programa se empiezan a mirar a los centros escolares como parte fundamental del proceso educativo. Anteriormente, los programas y estrategias de gobierno se enfocaban en el desarrollo de los docentes como condición necesaria para mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje. Esta visión resultó insuficiente, sobre todo considerando que en muchas escuelas no existen las condiciones físicas y organizativas que hagan posible contar con ambientes propicios para el aprendizaje. El PEC viene a complementar esta parte con la implementación de un sistema de gestión educativa.

Con el PEC se establece un esquema de coinversión que se ve reflejado con la creación de un Fideicomiso Estatal, en el cual por cada peso que aporte el gobierno del estado, el gobierno federal aporta tres pesos (subsidio), teniendo como límite la cantidad destinada a cada entidad federativa. Contar con un mecanismo de este tipo, asegura que de manera permanente existan recursos para mejorar la infraestructura, equipamiento y organización de los centros escolares de educación básica, sin tener que depender de la cantidad y periodicidad con que eran entregados recursos de otros programas compensatorios.

Presupuestalmente, las entidades federativas son mayormente beneficiadas porque triplican su inversión, avanzando con mayor rapidez en la atención de las necesidades escolares y en la creación de condiciones para una educación de calidad.

La democratización de la educación es un tema básico para su mejoramiento. En esta visión se busca atender problemas derivados de la administración del propio sistema educativo como, por ejemplo, los relacionados con el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, insuficiente comunicación entre los agentes escolares, prácticas pedagógicas rutinarias, escasa participación social en la planeación y seguimiento de las actividades escolares y falta de articulación de actividades hacia propósitos comunes.

Con el PEC se fomenta la participación corresponsable de autoridades escolares, padres de familia y de la sociedad en su conjunto, lo cual se ve materializado con la creación en cada escuela de un Consejo Escolar de Participación Social y de un Consejo Técnico Escolar, como instancias de decisión en el cumplimiento de los objetivos de la escuela.

Bajo el esquema democrático y corresponsable que promueve el PEC se fortalece la autonomía de las escuelas, otorgándoles mayor capacidad de decisión en la definición de objetivos y en las estrategias para lograrlos.

Sin duda, son importantes los planteamientos establecidos por el PEC; sin embargo, en su diseño y operación existen limitaciones que no han permitido alcanzar los logros planteados.

Al respecto, es de señalar que el PEC surge como una decisión unilateral del gobierno de la República; como un acto que impone desde el “centro” una reforma educativa obligatoria para las entidades federativas, quienes deben cumplir sus objetivos y estrategias, así como aportar recursos para su ejecución.

Es una decisión paradójica, si tomamos en cuenta que este programa tiene como estrategia fomentar la colaboración interinstitucional y la participación de la sociedad para elevar la calidad del servicio educativo.

En un esquema participativo, hubiese sido deseable que en la formulación del PEC se incluyera la opinión y sugerencias de los distintos actores involucrados en el sistema educativo, con el fin de considerar sus opiniones y propuestas, sobre todo sabiendo que dicho sistema tiene características particulares de una entidad federativa a otra.

El Presidente Vicente Fox planteó tres grandes retos de la educación mexicana: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo (PND, 2001: 31).

Su planteamiento expresa, en parte, un propósito restringido, limitado a mejorar las condiciones educativas y no a reducir la desigualdad educativa, poniendo en operación diversos programas como el PEC. Una parte importante en la estrategia de mejora educativa es conocer las condiciones en que opera.

Debemos entender entonces que las fallas en la educación no están solo en las escuelas, sino también se encuentran en las familias, en el entorno, en las condiciones socioeconómicas del alumno y en la sociedad misma.

El programa se concentra en los centros escolares, lo cual es importante, sin embargo, resulta insuficiente para alcanzar una educación de calidad, debido a que carece de esquemas de vinculación con otros programas gubernamentales, empezando por los educativos, lo que limita realizar acciones transversales, y conjuntar esfuerzos y recursos para combatir las causas de la deficiencia escolar.

El PEC sigue siendo un instrumento compensatorio cuyos resultados no han logrado cambiar significativamente la calidad educativa. El esquema de este programa es básicamente entregar recursos para la ejecución de proyectos escolares que mejoren los servicios. A cambio, la autoridad educativa federal exige que dichos recursos se destinen hasta por la cantidad autorizada en las Reglas de Operación y sean plenamente comprobados por las escuelas.

Es un esquema de alcance administrativo que no toma en cuenta la forma en que ha mejorado la calidad educativa con la aplicación de los recursos otorgados por el PEC, lo cual implica que no existan incentivos para que los directores escolares trabajen con la visión de tener una institución educativa en donde efectivamente se enseñe y aprenda.

Asimismo, el incremento en el monto de los recursos otorgados no toma en consideración el grado en que la escuela ha mejorado o pretende mejorar la calidad educativa. Es un ejercicio en el que básicamente se comprueba el gasto, sin tomar en consideración el impacto de los recursos invertidos.

Aunado a lo anterior, existen esquemas limitados de seguimiento y evaluación del PEC en las escuelas, lo que impide ver con nitidez la forma en que se está avanzando hacia la educación de calidad y las acciones que deben corregirse o fortalecerse para alcanzar este propósito. Es un camino que se recorre sin tener la certeza del destino al que se habrá de llegar. Las anteriores son limitaciones que deben corregirse para fortalecer el PEC, lo cual no se logra solo con la voluntad política de las autoridades educativas ni con la asignación de mayores recursos.

La implementación del Programa Escuelas de Calidad en el Estado de México

En el Estado de México, el PEC inicia sus operaciones en el mes de abril de 2001, formando parte de las estrategias federalistas de financiamiento de la educación, rendición de cuentas, coordinación interinstitucional e intergubernamental para lograr una educación pública con equidad, tanto en su cobertura como en la calidad del servicio educativo.

El programa ha sido desde sus inicios un apoyo que recibe el gobierno de la entidad para atender principalmente rezagos en la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios escolares públicos y fortalecer acciones tendentes a transformar la gestión escolar en un instrumento que permita alcanzar logros significativos de aprendizaje.

Igual que en el ámbito federal, la coordinación del PEC, en el caso de su homóloga, está a cargo de la Secretaría de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. En su inicio el programa fue coordinado por una sola persona encargada de las acciones inherentes a este esfuerzo.

A partir de mayo del 2004, debido a la multiplicidad de funciones que debían atenderse, se creó el Departamento de Escuelas de Calidad, adscrito a la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal, unidad staff de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Esta unidad administrativa organizó sus actividades en dos áreas internas, una responsable de los asuntos administrativos y otra de los académicos. La primera, se encargó de la gestión, administración y distribución de los recursos del PEC. La segunda tuvo a su cargo la capacitación, acompañamiento y seguimiento a las autoridades escolares y enlaces operativos de la Dirección General de Educación Básica y de los Servicios Educativos Integrados al Estado de México, para que la implementación del programa atendiera sus Reglas de Operación.

Este Departamento destinaba alrededor del 70% de su actividad laboral a la ejecución del PEC, el resto se dedicaba a nuevos programas y proyectos educativos implementados en la entidad.

Desde su inicio, el PEC tuvo un crecimiento anual constante del número de escuelas atendidas, como se muestra a continuación:

Cuadro 1. Escuelas incorporadas al PEC por ciclo escolar

Ciclo escolar	Escuelas
PEC I (2001-2002)	265
PEC II (2002-2003)	1,500
PEC III (2003-2004)	2,004
PEC IV (2004-2005)	3,422
PEC V (2005-2006)	6,155
PEC VI (2006-2007)	4,428
PEC VII (2007-2008)	5,797
PEC VIII (2008-2009)	5,526
PEC IX (2009-2010)	5,103
PEC X (2010-2011)	5,036
PEC XI (2011-2012)	6,300
PEC XII (2012-2013)	6,472
PEC XIII (2013-2014)	7,554

Fuente: Resumen Estadístico de escuelas incorporadas al PEC 2001-2014 de la Subdirección Escuelas de Calidad.

A partir de 2006, cuando la incorporación de escuelas creció a 6,155, el Departamento responsable atendió a los usuarios del programa con una plantilla de personal que resultó notoriamente insuficiente, por lo que, a través del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal del PEC, se autorizó contratar personal eventual para atender principalmente asuntos administrativos del programa.

Con la finalidad de orientar los esfuerzos de los Coordinadores Estatales del PEC, la Coordinación Nacional realizó una reunión para ofrecerles capacitación en el uso de las herramientas de planeación estratégica, como elemento fundamental para alcanzar los objetivos del programa. Asimismo, puso a su disposición el “Documento Orientador Estatal de Desarrollo para el Programa Escuelas de Calidad” (2006), el cual constituyó el documento para programar la ejecución y seguimiento del programa en las entidades federativas, así como impulsar la transformación de la estructura educativa en una unidad de corresponsabilidad y apoyo a la educación de calidad.

A la par, el Departamento de Escuelas de Calidad elaboró lineamientos guía para ejecutar el programa en la entidad, subrayando la importancia del enfoque de gestión escolar como medio para mejorar los niveles de educación básica.

El crecimiento del padrón de escuelas beneficiadas en la entidad con el PEC fue haciendo más compleja su operatividad, aunado a que el personal responsable directo de su ejecución no contaba con los conocimientos suficientes para vigilar el cumplimiento de las Reglas de Operación.

Las principales dificultades se presentaron en temas de planeación estratégica, entendimiento de la normatividad aplicable, administración y comprobación de los recursos financieros y habilidades para capacitar a directivos, supervisores e integrantes de los equipos de supervisión participantes en el programa.

En la ejecución del PEC se considera la participación de asesores técnicos pedagógicos para orientar la parte académica del programa; sin embargo, una parte importante del personal no contaba con habilidades técnico-pedagógicas para cumplir las funciones requeridas por dicho programa. Asimismo, se enfatizó la necesidad de que el personal se enfocará a revisar el cumplimiento de las Reglas de Operación por parte de las escuelas beneficiadas con recursos del PEC, principalmente en lo relativo a la comprobación de recursos, por encima de los objetivos académicos y la calidad educativa.

Respecto de los criterios que deben cumplir las escuelas que solicitan su incorporación al PEC, en ocasiones las bases de la convocatoria respectiva no se atendieron, lo que desvirtuó el cumplimiento de los objetivos de dicho programa.

La invitación para que escuelas de zonas marginadas se inscribieran en esta estrategia presentó limitaciones, toda vez que directivos escolares lo vieron como una actividad más, la cual realizaron de manera obligada y sin mayor interés que recibir recursos, los cuales, en la mayoría de los casos, fueron destinados a proyectos de construcción, rehabilitación y/o compra de materiales didácticos, ya que significaban una menor carga de trabajo.

El exceso de informes que deben presentar los directores cuyas escuelas han sido beneficiadas, dificulta el cumplimiento de la norma y reduce las posibilidades de que sean promotores del

cambio educativo. Esta situación no está exenta de que en algunos casos se incumplan formas, plazos y procedimientos.

Por ejemplo, en la adquisición de bienes, los directores reúnen tres cotizaciones de proveedores para justificar compras directas, las cuales son obtenidas del proveedor a quien posiblemente se le otorgará la adjudicación. Esta conducta, lejos de ayudar a optimizar los recursos, genera costos elevados de los productos.

En la operación del programa se han registrado alrededor de 500 casos en los que los directores se han visto obligados a reembolsar los recursos financieros de PEC por haberlos aplicado en bienes no autorizados por la normatividad. Cuando sucede un evento de esta naturaleza, la Coordinación Estatal del PEC informa lo conducente a la Secretaría de la Contraloría.

Además de lo burocrático que pueden ser los trámites, los directores se enfrentan a la limitante del periodo en que debe ejercerse el recurso. La publicación de la convocatoria se realiza en el mes de agosto, justo cuando inicia el ciclo escolar, aunado a que en ese periodo las escuelas deben elaborar su Plan de Mejora, el Proyecto Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT), integrar el Consejo Escolar de Participación Social, así como la Sociedad de Padres de Familia, sin dejar de atender cambios de alumnos, inscripciones extemporáneas, entrega de listados de estudiantes, útiles escolares y libros de texto, entre otras actividades.

La inscripción al PEC se realiza en el mes de septiembre y en octubre se revisan los expedientes de las escuelas solicitantes, para que en el mes de noviembre se publique la lista de escuelas incorporadas al PEC. Posteriormente, de enero a mayo del año siguiente se entregan los recursos financieros a los directores escolares, a través de un depósito bancario, para que los ejerzan en un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de su depósito, teniendo el mes de junio para ejercer los recursos y comprobarlos en el mes de julio.

Esta situación genera que en algunos casos los plazos no se cumplan, provocando que sea en agosto (periodo vacacional), cuando la mayoría de los directores escolares entreguen su expediente financiero con los comprobantes fiscales de los recursos ejercidos.

La Coordinación Estatal del PEC revisa los expedientes financieros hasta que los recursos queden comprobados en su totalidad, en caso contrario, solicita al director escolar reintegre los

recursos en el Fideicomiso de Escuelas de Calidad. Al recibir el expediente financiero completo, personal de la Coordinación Estatal lo registra en el Sistema de Información de Administración de la Secretaría de Educación Estatal (SIASE) y al mismo tiempo en el Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC), para dar cuenta del uso y destino de los recursos entregados a la escuela.

Desempeño del Programa Escuelas de Calidad en el Estado de México.

En PEC es un instrumento de política pública que se vincula con la estrategia educativa implementada por el gobierno del estado, mediante la cual reconoce que una educación de calidad permitirá mejorar los niveles de desarrollo humano y reducirá las desigualdades y la exclusión.

En la implementación de este programa, al igual que en la concepción federal, la escuela es el centro de las decisiones y acciones para un mejor aprovechamiento escolar. El PEC ha iniciado una transformación organizacional en las escuelas de la entidad que han sido beneficiadas y ha sentado las bases para que se realice un trabajo educativo bajo la cultura de la planeación estratégica.

Con base en esta estrategia, se abren oportunidades para que los directores, padres de familia y sociedad involucrada vislumbren en el mediano plazo el destino de su centro escolar. Es un avance importante en el nuevo modelo educativo que trata de construirse; sin embargo, reconocemos que existen retos básicos que deben cumplirse.

Por otro lado, el programa ha ampliado y fortalecido las acciones de capacitación y actualización docente. El PEC considera hasta el 30% de sus recursos para el pago de cursos o diplomados a maestros y padres de familia.

No se puede dejar de mencionar que el programa ha traído cambios significativos en el mejoramiento de la infraestructura escolar, básicamente por la construcción, rehabilitación y mantenimiento de espacios, así como por la adquisición de bienes para el equipamiento de las escuelas.

Con el PEC se impulsa la cultura de la rendición de cuentas, aunque inicialmente sea en el rubro financiero. Los directores de las escuelas no acostumbraban hacer cortes de caja de los

recursos que obtenían para su escuela ni de cooperaciones de padres de familia, donaciones y aportaciones de los gobiernos.

Algunas limitantes presentes en la ejecución del PEC en el Estado de México están vinculadas con los siguientes temas:

A la fecha, no se cuenta con resultados de la forma en que el programa ha permitido a las escuelas beneficiadas avanzar en la educación de calidad. Si tomamos los resultados de las evaluaciones realizadas en el ámbito federal, podríamos inferir que el logro académico de las escuelas atendidas, no presenta avances significativos respecto de las que no están incluidas en este programa. Sabemos que la calidad educativa debe definirse en función de resultados y rendimiento académico.

El programa carece de acciones específicas para incidir en las actividades que se llevan al interior de las aulas; es decir, no tiene de manera directa intervención en los procesos pedagógicos. La orientación se enfoca más en la gestión escolar que en el aprendizaje de los estudiantes.

La operación del PEC significa una amplia carga de trabajo para los directivos de las escuelas, la cual rebasa su capacidad para cumplir en tiempo y forma los requerimientos y condiciones que impone el programa, sobre todo, considerando que la mayoría de los documentos que se integran tienen un carácter administrativo, los cuales algunas veces se duplican.

Esta situación obliga a directivos y docentes a realizar trabajos *exprés*, que en la mayoría de los casos no cumplen con la exigencia metodológica ni con los propósitos de la planeación estratégica señalada en las Reglas de Operación del programa.

Respecto del ejercicio de los recursos para mejorar el desempeño docente, se han contratado empresas que ofrecen servicios sin contar con certificación oficial ni con bases académicas y pedagógicas que permitan aprovechar el conocimiento para fomentar una educación de calidad.

En este mismo rubro, los principales beneficiados han sido los directivos escolares quienes accedieron a cursos, diplomados y posgrados, sin extender los beneficios a otros actores educativos.

La capacitación para los ejecutores del PEC es una tarea pendiente de fortalecer. A la fecha esta capacitación se ofrece a los enlaces operativos de los subsistemas estatal y federal de educación, quienes debido a las cargas de trabajo no aprovechan plenamente el conocimiento adquirido ni lo difunden entre los directores escolares, limitando la posibilidad de ampliar los alcances del programa.

Un problema no menos importante es la falta de planeación y organización interna de la unidad administrativa responsable de coordinar al PEC (Subdirección de Escuelas de Calidad), lo que inhibe el trabajo en equipo, la identificación y solución conjunta de problemas y la comunicación para ejecutar trabajos coordinados que ofrezcan mayores beneficios a las escuelas.

Aunado, a que servidores públicos cumplen funciones dentro del PEC sin contar con el perfil y experiencia deseada, además de carecer de un área académica fortalecida que dé cumplimiento al objetivo de mejorar el aprendizaje de los alumnos.

El programa también se enfrenta a la simulación de cifras que presentan directores escolares, con la intención de obtener recursos, que en algunas ocasiones no están dirigidos a la atención de problemas sustantivos de las escuelas.

Asimismo, la mayoría de los Consejos de Participación Social, instancias de consulta y apoyo a la educación, se crean como parte de un requisito para incorporar a la escuela al programa, pero que cumplido ese requerimiento se olvidan de sesionar y de atender la responsabilidad que les ha sido encomendada.

Propuestas para fortalecer el Programa Escuelas de Calidad en el estado de México

El PEC ha mostrado avances en la construcción de un esquema corresponsable, participativo y orientado a la calidad educativa. Los beneficios que ha generado en las escuelas avalan la importancia de su implementación y la necesidad de continuar fortaleciendo sus objetivos, estrategias y procedimientos.

Sin duda, han existido deficiencias en su operación y retrasos en el cumplimiento de sus propósitos, lo cual no cancela la posibilidad de que se convierta en un programa exitoso que contribuya a cumplir el fin de tener una enseñanza cada vez mejor.

Bajo esta consideración, se presentan algunas propuestas que podrían fortalecer la conceptualización, ejecución, seguimiento y evaluación del PEC, con miras a impulsar una transformación educativa.

Identificación de las necesidades del aprendizaje

Los proyectos que definan los actores escolares como susceptibles de ser apoyados con recursos del PEC para su implementación, deben tomar como punto de partida las necesidades de aprendizaje de los alumnos.

Si no existe claridad de la orientación que deben tener las acciones que se ejecutan, todo esfuerzo que se realice y recurso que se invierta será insuficiente y sin impactar en el resultado que se espera.

Los programas destinados a mejorar la educación deben tener la capacidad de resolver problemas, de adaptarse a las nuevas situaciones y de seguir mejorando para alcanzar los objetivos que motivaron su creación (Namo, 1998: 19).

En el marco de este programa, no se trata que los directores escolares soliciten recursos del PEC únicamente porque se encuentran disponibles o porque a través de éste, es posible cubrir necesidades básicas de la escuela.

La verdadera utilidad de los recursos, es cuando su aplicación influye en el mejoramiento del desempeño académico y en el cumplimiento de los proyectos de los estudiantes.

Fortalecer la capacidad institucional para relacionarse efectivamente

El PEC tiene un espíritu federalista que considera la existencia de relaciones intergubernamentales para cofinanciar, capacitar y asesorar la ejecución de este programa; sin embargo, el relacionamiento no debe agotarse en la transferencia de recursos o en la realización de orientaciones genéricas.

Una política intergubernamental implica que exista coordinación y entendimiento de las partes acerca de los propósitos a cumplir, las estrategias a ejecutar y los medios de evaluación por atender.

Al respecto, en la ejecución del PEC debe existir un ejercicio transversal en el que se involucre la participación de diversas instituciones públicas y se invite a diversas organizaciones sociales y privadas.

Trabajar por una educación de calidad no es competencia solo de la Secretaría de Educación, es un esfuerzo en el que debe colaborar, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social para combatir las carencias de los estudiantes y de sus familias, la Secretaría de Salud para prevenir enfermedades y permitir el acceso a servicios médicos, la Secretaría de Desarrollo Urbano, para proveer de servicios que mejoren la vivienda, entre otras dependencias.

A partir de esta coordinación se tendrán aportaciones y recursos de diversas instancias para atender los problemas de la educación, principalmente en las escuelas de las zonas de alta y muy alta marginación.

Priorización del análisis cualitativo sobre el cuantitativo

La operación del PEC se ha basado principalmente en acciones realizadas y recursos invertidos para mejorar la infraestructura, equipamiento y organización de las escuelas. La cuantificación de las acciones resulta relativamente sencilla, porque es más fácil identificar los metros construidos o remodelados y los bienes o servicios adquiridos o contratados; asimismo, su relación respecto de la inversión realizada se identifica con mayor claridad a partir de los precios de mercado. La exigencia del programa se centra fundamentalmente en este tema.

Para que el PEC sea un instrumento efectivo que contribuya a tener una educación de calidad, es necesario que vincule sus acciones a resultados cualitativos y sea éste el punto de referencia para hacer evaluaciones.

No se puede continuar simulando que avanzamos en la construcción de un nuevo modelo educativo solo a partir de la revisión de datos cuantitativos, sin que éstos sean interpretados para conocer la forma en que son satisfechas las necesidades de aprendizaje. Las Reglas de Operación del PEC deberán asegurar que se cumpla esta consideración.

Como lo afirma Bracho, T. (2006: 169), existen algunos beneficios del PEC no cuantificables que se asocian a la mejora de la comunicación, la motivación de profesores y directivos y el

involucramiento social, no obstante, deben fortalecerse los indicadores de resultados que indiquen la forma en que el programa está cumpliendo sus propósitos.

Promover la coordinación de escuelas de una misma comunidad

Las escuelas públicas que se ubican en una misma localidad, comparten en la mayoría de los casos los mismos problemas y retos. Si bien el PEC tiene como centro de atención a las instituciones escolares, es pertinente analizar sus características y coincidencias, con el propósito de implementar políticas locales que resuelvan problemas comunes.

Es necesario establecer entre dichas escuelas redes de comunicación, a través de las cuales compartan conocimientos y experiencias en la prevención y atención de problemas internos y externos del centro educativo.

Fomentar este esquema de trabajo generará una mayor cooperación entre escuelas y fomentará la identificación de éstas con su entorno. Al respecto, es necesario fortalecer la participación social y la colaboración de las autoridades locales en los proyectos que definan las propias escuelas.

“Una sociedad tan compleja y diversa como la mexicana, requiere que en las organizaciones educativas se generen aprendizajes continuos y se estimule la participación, la responsabilidad y el compromiso” (Álvarez, 2003: 7).

Fortalecer el seguimiento y la evaluación

Tomando como referencia el principio “Lo que no se mide no es posible mejorar”, es necesario que exista una evaluación cuantitativa y cualitativa del PEC, con el fin de conocer si se está trabajando de manera adecuada y si los objetivos previstos se cumplen.

No es posible que ante importantes recursos invertidos y esfuerzos institucionales y sociales realizados se desconozca la forma en que estamos resolviendo los problemas. La construcción de indicadores reales y factibles posibilita el seguimiento y la evaluación.

Es una tarea que independientemente de que se establezca o no en las Reglas de Operación del programa, debe ser realizada por los órganos de control y fiscalización internos y externos, para tal efecto, debe existir un recurso del PEC destinado a esta actividad.

Trascender el carácter asistencial del PEC

El PEC es un programa compensatorio que se centra en la entrega de recursos a las escuelas para la ejecución de sus proyectos, sin más obligación que comprobar los gastos.

La nueva política social exige que estos programas asistenciales evolucionen hacia otros que incentiven la autogestión; es decir, que fortalezcan las capacidades de los beneficiarios para que promuevan su propio desarrollo. El PEC no está exento de someterse a esta evolución. Para ello, se requiere que el gobierno del estado promueva reformas en las Reglas de Operación de este programa, con el fin de incluir esta consideración.

Fortalecer la participación de los supervisores escolares

Los directivos escolares son una parte fundamental en la modernización de la gestión educativa y en la ejecución del PEC. La mayoría de las decisiones que se toman requieren su aval, no obstante, es necesario fortalecer el trabajo con los supervisores escolares, ya que su experiencia y visión externa contribuirán a mejorar los proyectos de las escuelas.

El trabajo interno del centro educativo se fortalecería con las aportaciones del supervisor, además de que el programa contaría con el respaldo de una autoridad educativa superior para su ejecución y cumplimiento.

Uno de los propósitos del PEC es fortalecer la gestión escolar, la cual debe estar sustentada en la participación de las autoridades educativas, supervisores y profesores. No se pueden tener avances significativos si estos actores no conocen las características sobresalientes del programa ni sus reglas de operación. Tampoco se puede avanzar si ellos no ejercen un liderazgo participativo (Murnane y Cárdenas, 2006).

Conclusiones

En México, el tema educativo ha estado presente como prioridad y estrategia de gobierno; sin embargo, los resultados han demostrado que el esfuerzo es insuficiente.

Ante esta realidad, es necesario replantear nuestra concepción de educación y de las estrategias que debemos adoptar para alcanzar sus objetivos. Como parte de las tareas que deben fortalecerse, se encuentra el programa “Escuelas de Calidad” (PEC), el cual ha permitido la coinversión gubernamental para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, además de involucrar la participación social en la definición y ejecución de proyectos escolares. Los avances son marginales ante el gran reto de tener una educación de calidad.

Reconociendo que el PEC no es un fin en sí mismo, sino una condición para generar ambientes que permitan enseñar y aprender, es necesario replantear su visión y los mecanismos de trabajo, con el fin de que cada vez más sea un instrumento que apoye la calidad educativa.

El programa sigue presente en la agenda pública y mantiene el interés de la autoridad para continuar su ejecución. Si no se fortalece, existe el riesgo, en el corto plazo, de continuar invirtiendo esfuerzos y recursos sin alcanzar los resultados esperados y, en el largo plazo, de ser eliminado y continuar, como cada periodo de gobierno, “reinventando” la política educativa.

Uno de los cambios a realizar en el PEC es fortalecer su misión de mejorar la educación, lo cual implica que sus propósitos, estrategias, recursos y evaluaciones sigan esta lógica. Es recurrente que en la ejecución de los programas se desconozcan o mal interpreten los objetivos que originan su creación. El PEC debe ser uno de los programas que, por sus resultados, justifique su existencia.

En la actualidad, existe una importante vertiente de las políticas públicas orientada a fortalecer los esquemas de autogestión y desarrollo de capacidades de los beneficiarios, con el fin de superar el asistencialismo. El PEC no está exento de esta estrategia; por el contrario, debe generar una participación activa de los distintos actores escolares, no para la comprobación de recursos asignados o generación de reportes, sino para crear condiciones

que permitan el progreso y la sustentabilidad de las escuelas. Parte de los recursos deben asignarse con base en el desempeño escolar.

En el proceso educativo, la participación social sigue siendo un tema pendiente. Hoy se ha logrado involucrar la participación de padres de familia y de algunas organizaciones sociales; sin embargo, la exigencia es mayor. Es de reconocer que el involucramiento de la sociedad tiene más aportación que incluso el recurso financiero destinado a este propósito. La sociedad debe orientar a la educación y la educación debe ser guía para el progreso social. Es un esquema dialéctico que genera desarrollo.

En la ejecución del PEC es necesario ampliar el alcance de su seguimiento y evaluación, priorizando el análisis cualitativo de los resultados. Esta acción contribuirá a conocer los aciertos y deficiencias del programa. Es una tarea nada sencilla, pero totalmente necesaria para conocer la forma en que estamos resolviendo los problemas. La evaluación es la base de la calidad.

Si fortalecemos al PEC y a otros programas sociales de carácter educativo, si los vinculamos e insistimos en el cumplimiento de su función social, estaremos aprovechando las oportunidades para mejorar la enseñanza, como condición para el aprendizaje.

Nuestro tiempo requiere de niñas y jóvenes con una formación de mayor calidad para hacer posibles sus proyectos. El Estado debe garantizar este derecho y asegurar que la educación que se imparta en las escuelas de nivel básico contribuya a tener hombres y mujeres más autónomas y libres. No sería deseable que la deficiencia de los programas educativos, la insuficiencia de recursos y la falta de compromiso marquen el destino de nuestro país.

Referencia bibliográfica

- Álvarez, J. (2003). Reforma Educativa en México: el Programa Escuelas de Calidad, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 1, pp. 3-7.
- Bracho, T. (2006). Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Murnane, R., Willet, J. y Cárdenas, S. (2006). ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?, disponible en <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Evaluaciones/Documentos/HARVAR/PEC%20REPORTE.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2015.
- Namó de Mello Guiomar (1998). *Nuevas propuestas para la gestión educativa*, 1 ed., México, Biblioteca para la actualización del Maestro, SEP.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (2001). Diario Oficial de la Federación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, consultado el 13 de febrero de 2015.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013). Diario Oficial de la Federación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, consultado el 13 de febrero de 2015.
- Secretaría de Educación Pública (2001). “Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad”, Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 2001.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Evaluación Específica del Desempeño 2009-2010*, consultado en <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=Evaluaciones>, el 10 de febrero de 2015.
- Secretaría de Educación Pública (2014), *Tabla de distribución de recursos federales, Programa de Escuelas de Calidad PEC XIV, Ciclo escolar 2014-2015*, consultado en <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=Reglas>, el 20 de febrero de 2015.

- *Milenio*, 03/12/2013, “México, con décadas de rezago educativo: OCDE”, México, D.F., Notimex y EFE, consultado en http://www.milenio.com/politica/rezago_educativo-educacion_Mexico-PISA_Mexico-OCDE_0_201579953.html, el 28 de febrero de 2015.