

REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO: EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

Jesús Álvarez Gutiérrez

SÍNTESIS GENERAL DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) nace en el año 2001 con el propósito de fomentar la democracia y mejorar los resultados de aprendizaje en los estudiantes, especialmente aquéllos que padecen condiciones de marginación. En su segundo año, el PEC atiende casi a 10.000 escuelas urbanas marginadas, beneficiando a 2,6 millones de alumnos de educación básica (20 por ciento de la población estudiantil total en educación primaria pública).

Para alcanzar su propósito, el PEC busca transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen, institucionalizando en cada centro la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación, a través de la reflexión colectiva y la participación responsable de todos los integrantes de la comunidad escolar. Se busca avanzar no sólo en la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar, sino sobre todo, en la promoción de prácticas pedagógicas innovadoras y flexibles.

Cada comunidad escolar debe, en un proyecto de desarrollo a mediano plazo, expresar su visión, establecer metas mensurables, determinar acciones pertinentes y firmar un convenio de desempeño. La estrategia del PEC es apoyar estos proyectos ofreciendo a las escuelas capacitación, acompañamiento técnico especializado y recursos financieros para su ejercicio directo.

Las escuelas reciben en promedio 160.000 pesos anuales durante 5 años. El Programa está financiado con recursos de origen federal (60 por ciento), estatal (20 por ciento), municipal (10 por ciento) y privado (10 por ciento). Dado el carácter descentralizado del sistema mexicano de educación básica, el PEC propicia 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, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero.

La evaluación externa del Programa da cuenta de algunos beneficios de incorporar esta nueva cultura de trabajo. El 71 por ciento de las escuelas primarias urbanas que van en su segundo año en el PEC han mejorado significativamente los resultados de aprovechamiento escolar de sus alumnos¹, al tiempo que han obtenido tasas de reprobación² (4,2 por ciento) y deserción³ (0,65 por ciento) más bajas que las escuelas primarias urbanas fuera del Programa (4,5 y 1,3 respectivamente).

¹ El aprovechamiento escolar se mide con base en pruebas de estándares nacionales en habilidades matemáticas y comunicativas, aplicadas por la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública.

² Tasa de reprobación: porcentaje de alumnos que no son promovidos al siguiente curso.

³ Tasa de deserción: porcentaje de alumnos que abandonan la escuela durante el ciclo escolar.

I. ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL PEC

La expansión de las oportunidades educacionales para los grupos sociales desfavorecidos se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda pública en México. Es verdad que en las últimas décadas han aumentado los años de escolaridad promedio de la población, de la misma forma que es un hecho innegable que ha habido una significativa movilidad educacional intergeneracional, resultado de las políticas educativas iniciadas décadas atrás. 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 básica⁴.

En este marco, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) pretende abatir factores que obstaculizan el logro educativo de los educandos y que se derivan de la gestión del sistema educativo y de la escuela; pero también reconoce que existen condiciones estructurales de naturaleza socioeconómica 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 niños pobres el mero hecho de asistir con regularidad a la escuela. 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 de escaso capital social⁵. Sin embargo, 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 puede ser considerada por los niños y sus padres como una pérdida de tiempo.

La política de modelo único no propicia el logro de aprendizajes en alumnos de contextos desfavorecidos. Por el contrario, la atención de la diversidad requiere enfoques flexibles. En este sentido, el PEC supone que el éxito de las intervenciones para mejorar cada escuela dependerá del compromiso de los agentes locales –especialmente maestros y padres de familia-, de manera que las iniciativas vayan surgiendo de la base, en un movimiento de abajo hacia arriba, pero construyendo una red de soporte que atienda, diferenciadamente, la heterogénea realidad de las escuelas.

¿Es posible alcanzar la igualdad de oportunidades educacionales en una sociedad tan desigual como la mexicana? Podemos adelantar una respuesta optimista: sí es posible, pero se requiere una política integral y expresamente redistributiva -de la que el PEC forma parte- que vaya más allá del mero aumento en la cantidad y calidad de los insumos educativos en general.

El eje central de las reformas había sido, hasta ahora, el proceso denominado de federalización educativa. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, piedra angular de esta primera fase, significó no sólo la descentralización de la educación básica hacia los estados, sino también el aumento en la cantidad y calidad de varios insumos del sistema educativo: incremento del presupuesto educativo, ampliación del ciclo básico obligatorio, extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio (actualización permanente de los maestros en servicio y Carrera Magisterial), reorganización curricular de la primaria y secundaria, reforma de los libros de texto, entre otros (Álvarez. y Granados, 2001).

⁴ Cada año, más de 600 mil niños mexicanos abandonan la escuela sin concluir su educación básica. El fenómeno de la deserción está explicado fundamentalmente por la alta tasa de reprobación, especialmente en los primeros grados de la primaria y de la secundaria.

⁵ Por capital social entiendo la mayor o menor capacidad de un grupo de personas para cooperar con el fin de obtener logros de beneficio común (Coleman, 1988; Putnam 1993)

Sin embargo, esta fase de reformas -que incluyó la promulgación de la Ley General de Educación en 1993- ha sido considerada por varios especialistas como de “descentralización centralizada”, ya que el gobierno Federal se reservó las funciones claves del sistema educativo. Desde el punto de vista de las escuelas, el sistema siguió siendo tan centralizado como antes, al no dar a los beneficiarios directos de la educación un control mayor sobre ésta.

En este contexto surge el PEC en el año 2001, como la segunda fase de este proceso de reformas⁶. El objetivo es incidir en mejoras educativas que lleguen hasta el nivel del aula, abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos de desarrollo propios, a partir de la experiencia, talento y creatividad de los propios maestros. El PEC reconoce que el efecto que los condicionantes socioculturales y económicos tienen sobre los estudiantes se ha agravado por factores generados desde el propio sistema educativo, como son: el estrecho margen que tiene la escuela para tomar decisiones; la insuficiente comunicación entre los agentes escolares; las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; la escasa participación social en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de las actividades escolares; los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un verdadero liderazgo; el ausentismo; el uso ineficiente de los recursos disponibles (tiempo, etc.), y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.⁷

II. LA PROPUESTA DEL PEC

El PEC es un programa de intervención estratégica, con un esquema claro de focalización, que busca incidir en la transformación de la gestión escolar -propiciando innovaciones pedagógicas y curriculares al interior de la escuela bajo procesos integrales de acompañamiento y seguimiento- para elevar el logro educativo de los estudiantes, particularmente de aquéllos más necesitados.

II.1. Los supuestos

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 requiere de apoyo y confianza por parte de las autoridades administrativas.

II.2. La población objetivo

La población objetivo a la que el PEC pretende beneficiar es principalmente aquella ubicada en las escuelas de zonas urbanas marginadas y con bajo rendimiento académico. El objetivo no es, pues, certificar a aquellas escuelas públicas que ya hayan alcanzado altos indicadores educativos. En esta primera etapa, el PEC considera que es más útil medir el mejoramiento de la escuela respecto de

⁶ Con el propósito de construir un modelo mexicano de escuela pública eficaz, se consideraron diversas investigaciones y experiencias exitosas sobre transformación escolar realizadas en varios países de la región Iberoamericana. Se aprendió de dos movimientos teórico-prácticos: eficacia escolar y mejoramiento escolar (Murillo, 1996, 1999, 2001; Sammons, Hilman y Mortimore 1998; Teddlie y Reynolds 2000). También se retomaron las experiencias del proyecto de investigación sobre gestión escolar en México (Ramírez 2000), escuela nueva de Colombia (McGinn 1998; Schiefelbein 1993), las 900 escuelas de Chile (García Huidobro 1999; Carlson, 2002) el plan social educativo de Argentina (Caballero y Aldana 2000), los planes anuales de mejora en España -inspirados en el modelo europeo de calidad educativa- (Murillo y Muñoz-Repiso 2002), etcétera. Las lecciones de estas iniciativas enriquecieron profundamente la propuesta actual del PEC.

⁷ El Programa Nacional de Educación 2001-2006 al presentar el PEC reitera que “los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto”.

su punto de partida y no con referencia a un parámetro educativo de carácter externo. Para calcular la contribución que las escuelas hacen al progreso de sus estudiantes, se establece la línea de base propia para cada escuela y, a través de la metodología de valor agregado, se identifican, periódicamente, cambios en la varianza de logros académicos atribuibles a los esfuerzos del maestro, el grupo y la escuela (análisis multinivel).⁸

II.3. La misión

Para favorecer el logro de aprendizaje de todos los educandos, la misión del Programa es incorporar en las escuelas un modelo de autogestión basado en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas pedagógicas flexibles acordes a la heterogeneidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas. El objetivo último de una escuela de calidad debe ser generar un ambiente que promueva permanentemente el progreso de todos sus alumnos (equidad interna), más allá de lo esperado dadas las restricciones impuestas por el entorno socioeconómico (eficacia social).

A partir de esta base conceptual, una escuela de calidad es "aquella 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 integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores 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" (SEPO, 2002: 3).

II.4. La estrategia

La estrategia del PEC es apoyar los proyectos de desarrollo, elaborados por cada comunidad escolar, a través de cuatro líneas de acción: i) reorientación de la gestión institucional –federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión en la escuela; ii) capacitación a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado a las escuelas, para enriquecer su proceso de transformación; iii) apertura de espacios significativos para la participación social responsable, especialmente de los padres de familia, y iv) provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.

⁸ Como señala Froemel (1999), la obtención del progreso a través del enfoque de valor agregado implica tres condiciones: establecimiento de la línea de base, evaluación censal y no muestral e identificación plena de los alumnos.



III. EL PEC COMO POLÍTICA EDUCATIVA INNOVADORA

De las cuatro líneas de acción mencionadas, dos resultan particularmente innovadoras para el contexto mexicano. Frente a un sistema educativo altamente centralizado, la reorientación de la gestión institucional para ampliar el margen de decisión a nivel de la escuela, se convierte en una *primera* innovación impulsada por el PEC. Se busca recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa (SEP 2002).

El PEC busca dejar atrás el modelo de administración escolar tradicional que ha tendido a institucionalizar rutinas formalistas de diseño y control, inespecíficas y, por tanto, poco adecuadas para la heterogénea realidad de las escuelas. Este modelo tradicional ha concentrado en la punta del sistema, tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas, dificultando la flexibilidad, el cambio y la innovación. Al estar definidas las funciones de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido para sí la función de “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 mágica para todos los problemas y espacios, dado que cada centro educativo es una realidad compleja, específica y singular. Según un estudio del IIPE (2000), la gestión estratégica incluye varios componentes y rasgos característicos. Entre los componentes destacan el pensamiento sistémico y estratégico, el liderazgo pedagógico y el aprendizaje 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. No se trata de sustituir los programas vigentes, sino conseguir su optimización, a través del compromiso de los agentes locales.

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 Programa, así como en su acompañamiento técnico, administrativo y financiero.

Una *segunda* propuesta innovadora consiste en otorgar los apoyos financieros y la decisión sobre su uso directamente al centro escolar. En la medida en que el ingreso al Programa 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 (v. gr. capacitación) y alumnos (v. gr. becas).
- La fórmula de concurrencia financiera -que involucra 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.
- Se avanza en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Debe subrayarse que el 94 por ciento de los recursos del Programa son ejercidos directamente por las escuelas, propiciando la generación de mecanismos horizontales 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.

IV. HACIA LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE NUEVOS MODELOS EN GESTIÓN, PRÁCTICA PEDAGÓGICA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ESCUELA.

Como se mencionó en el apartado anterior, 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.

IV.1. Gestión educativa estratégica en la escuela

La gestión educativa estratégica que impulsa el PEC debe generarse tanto en el plano sistémico como en el escolar. 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. 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.

Así, 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.

Cada comunidad escolar en el PEC -a partir de una autoevaluación inicial y en un proyecto de desarrollo a medio plazo- debe expresar su visión, establecer metas mensurables, determinar acciones pertinentes, y firmar convenios anuales de desempeño. Se avanza así hacia una gestión que convierta a la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la innovación; una escuela que abandona la certidumbre de las rutinas y propicia actividades innovadoras para atender lo complejo, lo específico y lo diverso; una escuela que en lugar de dispersar el esfuerzo en actividades aisladas y fragmentadas, concentra la energía de la comunidad en un proyecto educativo integral y sistémico con visión de futuro; una escuela que demanda a la autoridad la sustitución de prácticas de control y fiscalización por el asesoramiento y la orientación profesionalizantes.

IV.2. Participación social y rendición de cuentas

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.

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.

IV.3. Enfoques pedagógicos innovadores

Al considerar las diferencias de los alumnos y por ende, de cada centro escolar, 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 gran reto para el PEC es fomentar enfoques pedagógicos flexibles que atiendan a la heterogeneidad de los educandos y que sustituyan las prácticas rutinarias, formales y rígidas. Un estudio sobre las oportunidades educacionales en las Américas, advierte sobre la necesidad de abrir espacios a la innovación y adaptación locales, particularmente de los objetivos educacionales (Reimers 2002). 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” (Schiefelbein y Schiefelbein, 2002: 299).

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

ideas y la capacidad para tomar iniciativas. Peor aún, es una escuela que se muestra insensible a las desventajas preexistentes de muchos de sus alumnos. De hecho, el principal desafío para los maestros no es solamente conseguir que los alumnos marginados rindan tan bien como los demás en las pruebas estandarizadas, sino abordar la cuestión de la relevancia del conocimiento específico útil para los grupos desfavorecidos (Schiefelbein y Schiefelbein, 2002: 313).

Una escuela PEC debe proponerse ofrecer a los niños procedentes de familias con recursos escasos, oportunidades para lograr aprendizajes relevantes y significativos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y salir de la pobreza. A través de innovadores enfoques pedagógicos y curriculares, los maestros deben enseñar a los estudiantes a pensar por sí mismos, a colaborar con otros, a desarrollar competencias para cambiar las circunstancias que perjudican sus vidas, a convertirse en ciudadanos capaces de crear comunidades fuertes y de resolver conflictos mediante medios pacíficos.

Los estudiantes, particularmente los de bajos recursos, requieren aprender a imaginar un futuro que difiera de la realidad cotidiana que padecen. Tienen que ser capaces de formular una estrategia con el fin de construir ese futuro. Pero especialmente requieren que la escuela, a través de interacciones adecuadas y relaciones fortalecidas, les ayude a acumular suficiente capital cultural⁹ y social para triunfar en la vida.

V. AVANCES DEL PEC A DOS AÑOS DE SU EJECUCIÓN

Reconociendo las limitaciones que impone el breve tiempo de su implementación, se señalan a continuación algunos avances del Programa. El impacto real, en términos de logro de aprendizaje y eficacia social, sólo podrá medirse a medio y largo plazo.

V.1. Avances del PEC como política pública

El PEC ha despertado un gran interés entre la comunidad educativa, lo que le ha permitido ampliar su cobertura más allá de lo inicialmente esperado. En el ciclo escolar 2002-2003, segundo año del Programa, el número de escuelas incorporadas alcanzó cerca de 10.000, cifra que representa 4,4 veces la cobertura del primer año. El Programa beneficia a 2,6 millones de alumnos (20 por ciento de la población estudiantil total en educación primaria pública).

Las escuelas reciben en promedio 160.000 pesos mexicanos anuales¹⁰ durante 5 años. En concordancia con los principios de federalismo y corresponsabilidad social, el PEC ha conseguido la concurrencia financiera de los diversos niveles de gobierno y de la sociedad: recursos federales (60 por ciento), estatales (20 por ciento), municipales (10 por ciento) y sectores social y privado (10 por ciento). Durante el ciclo 2002-2003, el gobierno federal aportó 1.200 millones de pesos mexicanos al Programa, mientras que los recursos estatales llegaron a los 365 millones, y los municipales y privados a los 350 millones (Véase tabla 1).

A fin de avanzar en la construcción del modelo de gestión estratégica escolar, el PEC ha capacitado a más de 50 mil directivos y docentes en herramientas de planeación y gestión estratégica. Además se apoya el desarrollo profesional, a medio y largo plazo, de casi 10 mil directores con la

⁹ Por capital cultural entiendo la suma de habilidades y competencias que permiten a un individuo tener cierto nivel de productividad personal. (Bourdieu 1997)

¹⁰ El tipo de cambio actual es, aproximadamente, 10 pesos mexicanos por un dólar americano.

participación de importantes instituciones públicas y privadas de educación superior, a través de diplomados, especialidades y maestrías.¹¹

TABLA 1. COBERTURA DEL PEC

Concepto	Ciclo Escolar 2001-2002	Ciclo Escolar 2002-2003
Escuelas incorporadas	2.240	10.000
Docentes y directivos	27.000	110.000
Alumnos beneficiados	735 mil	2,6 millones
Recursos federales	Mex \$ 350 millones	Mex \$ 1.200 millones
Recursos estatales	Mex \$ 164 millones	Mex \$ 365 millones
Recursos municipales y privados	Mex \$ 59 millones	Mex \$ 350 millones
Promedio de recursos por escuela	Mex \$ 160 mil	Mex \$ 160 mil
Municipios involucrados	642 (25 por ciento del total)	1.467 (60 por ciento del total)

Para impulsar el modelo de asociación escuela-hogar y conformar un verdadero mecanismo de participación que incentive la mejora escolar, la capacitación se extiende también a los padres de familia y la comunidad en general. El PEC impulsa una cruzada interinstitucional de formación para la participación social responsable, en la que se ha capacitado a 60 mil integrantes de consejos escolares de participación social.¹²

Sin duda, la dimensión pedagógica del PEC será la de mayor impacto en los rendimientos académicos de los estudiantes, pero abordarla ha resultado un proceso bastante más complejo que las dimensiones de gestión y participación social. Sin embargo, vale la pena mencionar tres estrategias que se están desplegando para enriquecer los procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula y en la escuela. En primer lugar, el PEC está buscando articular las necesidades de formación identificadas por los propios maestros, con la oferta de las instancias nacionales y estatales de actualización para maestros en servicio. En segundo lugar, se están recuperando y difundiendo las experiencias exitosas de prácticas pedagógicas innovadoras generadas desde las propias comunidades escolares, tanto a nivel nacional como internacional. Por último, se está construyendo una red de innovación pedagógica para fortalecer las competencias individuales de los docentes mediante la reflexión colectiva. Se han creado espacios que permiten la comunicación eficaz, honesta y crítica, donde los diferentes interlocutores pueden proponer formas de fortalecer a las escuelas y su mejoramiento continuo, entre los que destacan encuentros, seminarios, revista EDUCARE, página web, etcétera.¹³

V.2. Resultados sobre el rendimiento educativo

A partir de los conceptos de *valor agregado* y *escuela singular*, el PEC entiende la evaluación no como un mecanismo de fiscalización o de sanción, sino como elemento clave para impulsar el

¹¹ Entre éstas destacan la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Anáhuac, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Asimismo, se cuenta con el apoyo del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros (PRONAP) de la SEP.

¹² En este esfuerzo, participa la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de la Función Pública (antes Secodam), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y los Gobiernos Estatales. A partir del 2003, este esfuerzo se verá fortalecido con la participación del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA).

¹³ Para más información sobre la página web y la revista EDUCARE ver: <http://www.escuelasdecalidad.net>

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 ejercicios:

- i. El primero es de *carácter cuantitativo y 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 secundaria.¹⁴
- ii. El segundo es de *carácter cualitativo y muestral* a fin de identificar cambios en los *procesos* al interior de las escuelas como organizaciones. Un grupo de investigadores nacionales realiza la evaluación de *procesos* a una muestra de casi 1.000 escuelas PEC (10 por ciento del universo), cuyo fin es dar seguimiento a su organización y funcionamiento.¹⁵ Los avances en la consolidación de los nuevos modelos en gestión, práctica pedagógica y participación social son revisados periódicamente a partir de 19 estándares de desempeño establecidos para las escuelas PEC.¹⁶ En cada escuela se aplican varios instrumentos a través de encuestas y entrevistas a padres de familia, maestros, directivos, alumnos y

¹⁴ Para conocer más sobre el alcance y las características de confiabilidad, comparabilidad y estabilidad de estos instrumentos, se recomienda consultar la página: <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/dge/index.htm>

¹⁵ La propuesta de evaluación, los instrumentos empleados y la manera como se han resuelto metodológicamente los múltiples desafíos de esta evaluación puede revisarse en: <http://www.heuristicaeducativa.org>

¹⁶ Los estándares de desempeño de una escuela PEC son: 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, 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.

miembros de la comunidad, así como observaciones en el aula, revisión de cuadernos de los estudiantes y videgrabación de clases.¹⁷

Aunque todavía no se puede afirmar que el PEC genera valor agregado en las escuelas, destacan algunos hallazgos interesantes al cruzar los productos de la evaluación de *procesos* con la de *resultados* en las escuelas que van su segundo año en el Programa (Loera, A. et. al. 2003):

- Las escuelas PEC han obtenido tasas de reprobación (4,2 por ciento) y deserción (0,65 por ciento) más bajas que las escuelas primarias urbanas fuera del Programa (4,5 y 1,3 respectivamente).¹⁸
- el 71 por ciento 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 por ciento 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.
- Las escuelas con más alto logro académico son: i) 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, ii) las que han incorporado la cultura y ejercicio de la evaluación, de la autoevaluación y de la rendición de cuentas y iii) las familias participan activamente y la escuela toma en cuenta el nivel de satisfacción de padres y alumnos.

VI. COMENTARIOS FINALES

En resumen, el PEC tiene como foco mejorar la enseñanza en el aula. Entiende que la enseñanza se da en un contexto organizacional en la escuela, por lo cual es necesario flexibilizar, animar y fortalecer a la escuela como organización. Considera, a su vez, que la gestión de la escuela esta inserta en una administración educativa la cual debe también modernizarse y flexibilizarse para apoyar la autonomía de la escuela.

El PEC busca fortalecer procesos de trabajo colegiado en las escuelas que permitan construir una cultura escolar que refleje altas expectativas sobre el potencial de logro de todos los estudiantes y que promueva el mejoramiento continuo de las prácticas pedagógicas. Esto requiere desarrollar nuevas formas de trabajo en equipo, donde haya comunicación frecuente, fluida y honesta, donde el liderazgo sea distribuido, donde las relaciones entre colegas sean respetuosas y de apoyo mutuo y donde sea posible construir una visión compartida sobre los propósitos de la institución, conversar sobre los obstáculos y desafíos para lograr esa visión, identificar los procesos de cambio necesarios y

¹⁷ Cabe subrayar dos características básicas que garantizan la confiabilidad técnica, la viabilidad política y la pertinencia del ejercicio: 1) Las áreas estatales de evaluación participan no sólo en la aplicación de los instrumentos a las escuelas, sino desde la definición y diseño de los indicadores, a través de talleres teórico-prácticos y redes de acompañamiento en los que se combina la visita a las escuelas con la reflexión colectiva de los evaluadores; 2) La aplicación de los instrumentos en la escuela es voluntaria, por lo que es necesario establecer una negociación entre el evaluador y los actores escolares. Sobre las características de los instrumentos cabe agregar que la mayoría son abiertos, para recuperar la percepción de los actores, pero sus resultados se triangulan contra los instrumentos cerrados para corroborar la pertinencia y confiabilidad de ambos.

¹⁸ SEP-DGPPP / Estimaciones en base a la estadística básica nacional ciclo escolar 2001-2002.

movilizar los recursos para iniciar e institucionalizar estos procesos y evaluar frecuentemente la eficacia de la organización escolar en el logro de sus objetivos.

El PEC entiende también que para apoyar el desarrollo de estos procesos en la escuela es necesaria una estrategia diferenciada y graduada, que responda a las condiciones institucionales de desarrollo y funcionamiento de cada centro. El principio rector es que el PEC debe responder a necesidades de apoyo definidas y solicitadas desde la escuela, con acompañamiento crítico al proceso de transformación. La estrategia de cambio es una que combina elementos de arriba hacia abajo con elementos de abajo hacia arriba.

Como toda iniciativa en sus primeras etapas, las expectativas son altas, pero su alcance dependerá de la aceptación social de los conceptos propuestos -corresponsabilidad, rendición de cuentas, eficacia social, liderazgo, participación responsable, prácticas innovadoras, flexibilidad, entre otros- y, por supuesto, de la responsabilidad que todos los ciudadanos tenemos para garantizar a cualquier mexicano, independientemente de su origen étnico o social, el acceso a una educación de buena calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, J. y Granados, O. (2001). Oportunidades y obstáculos de la descentralización educativa: el caso de México. En Martinic, S. y Pardo, M. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE-PREAL.
- Aguerrondo, I. (1992). *La innovación educativa en América Latina: balance de cuatro décadas*. En *Perspectivas*, 22(3), pp. 382-394.
- Bourdieu, P. (1997). The forms of Capital. En Halsey, A.H., Lauder, H., Brown, P. and Wells, S.A., (Eds.) *Education; Culture, economy and Society* (pp. 46- 58). Oxford: Oxford University Press.
- Bracho, T. (2001). *Diseño de una política educativa. El Programa Escuelas de Calidad*. México: CIDE.
- Braslavsky, C. y Cosse G. (1997). *Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*. Documentos de Trabajo. Santiago de Chile: PREAL. <http://www.preal.cl>
- Calvo, B. Zorrilla, M. Tapia, G. y Conde, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Caballero, P. Aldana, E. Manríquez, H., Caballero, A. y Durán, J. (2000). El Proyecto Educativo Institucional. Un instrumento de la autonomía escolar en el marco de la descentralización en Colombia; En Martinic, S. (Ed.), *Reformas de Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas* (pp. 73-80). Santiago de Chile: CIDE..
- Carlson, B. (2002). *¿Cómo lograr una educación de calidad: Qué nos enseñan las escuelas? ¿Qué podemos aprender de las escuelas básicas del Programa P900 de Chile?*. Serie Desarrollo Productivo No. 64. Santiago de Chile: CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/9/LCL1279/lcl1279e.pdf>.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- Fierro, C. y Carvajal, P. (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México: Gedisa..

- Fidler, B. (2002). *Strategic management for school development: leading your school's improvement strategy*. London: Paul Chapman..
- Fiske, E.. (1996). *Decentralization of Education. Politics and Consensus..* Washington, D.C.: World Bank.
- Froemel, J. E. (1999). *Evaluación de la Calidad de la Educación con Equidad. El modelo de valor agregado*. Santiago de Chile: UNESCO-ORLEALC. .
- García-Huidobro, J.E., (ed.) (1999). *La Reforma Educacional Chilena*. Popular: Santiago de Chile.
- Giugale, M. Lafourcade, O. y Nguyen, N. (2001). *Mexico: a comprehensive development agenda for the new era*. Washington, D.C: World Bank..
- Hanson, M. (1997). *La Descentralización Educacional: Problemas y desafíos*. Documentos de Trabajo. Santiago de Chile: PREAL.
- IPE-UNESCO. 2000. Gestión Educativa Estratégica. En *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa* (pp. 19-23). Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Iguñiz, M. (2000). *Propuestas sobre la descentralización educativa; en La descentralización en educación (Un análisis urgente)*. Lima: Tarea
- INEGI (2003). *Indicadores sociodemográficos 1930-2000*:
<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/indi2001/indi2001.pdf>
- Latapí, P. y Ulloa, M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica..
- Loera, A. et. al. (2003). *El Estado Inicial de las Escuelas Primarias de las Escuelas de Calidad. Informe Ejecutivo sobre los Indicadores de la Línea de Base*. México: Heurística Educativa
<http://www.heuristicaeducativa.org>
- Machado, A. L. (2001). El rol de los gestores educativos en el contexto de la descentralización de la escuela. *VII Reunión del comité regional intergubernamental del proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO
- Marchesi, A. (2001). Cambios sociales y cambios educativos en Latinoamérica. *VII Reunión del comité regional intergubernamental del proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO..
- McGinn, N.F. (1998). Resistance to good ideas: Escuela Nueva in Colombia. En L. Buchert (Ed.), *Education Reform in the South in the 1990s* (pp. 29-52). Paris: UNESCO.
- Muñoz-Izquierdo, C. et. al. (1995). Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria. *Revista latinoamericana de estudios educativos* XXV (4): pp.11-58.
- Murillo, F.J. (1996). ¿Son eficaces nuestras escuelas? *Cuadernos de Pedagogía*, 246. pp. 66-72.
- Murillo, F.J. (1999). Claves para la Mejora de la Eficacia Escolar. *Crítica*, 866, pp. 34-38.
- Murillo, F.J. (2001). Un modelo que combina aciertos. *Cuadernos de Pedagogía* (Monográfico sobre Mejora de la Eficacia Escolar), 300, pp. 54-58.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en:
<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community-Social Capital and Public Life. *American Prospect* (13) pp. 35-42.

- Ramírez, R.R. (2000). La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación. En SEP, *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (tomo I. pp. 173-192). México: SEP.
- Reimers, F. (comp). (2002). *Distintas escuelas, distintas oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla..
- Sammons, P. Hillman, J. y Mortimore, P. (1995). *Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research*. London: OFSED and Institute of Education.
- Senge, P. (2000). *Schools that learn: A fifth discipline fieldbook for educators, parents, and everyone who cares about education*. New York: Doubleday.
- SEP (1993). *Ley General de Educación*. Diario Oficial de la Federación. México.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México.
- SEP (2002). *Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*. Diario Oficial de la Federación. México.
- Schiefelbein, E. (1993a). El paradigma del siglo XXI en la sala de clases. *Zona Educativa*, 49(32).
- Schiefelbein, E. (1993b). *En busca de la escuela del siglo XXI*. Santiago de Chile: UNESCO-UNICEF.
- Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2002). Educación y pobreza en Chile: acción afirmativa en la década de los noventa. En F. Reimers (comp), *Distintas escuelas, distintas oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.
- Schmelkes, S. Lavin, S. Martínez, F. y Noriega, C. (1997). La Calidad de la educación primaria. Un estudio de caso. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tatto, M.T. (1999). Education Reform and State Power in Mexico: The Paradoxes of Decentralization. *Comparative Education Review*, 43 (3).
- Teddlie, C. y Reynolds, D. (eds.) (2000). *The International Handbook of School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.
- Tedesco, J.C. (2000). Actuales tendencias en el cambio educativo. *Taller lineamientos para una política de desarrollo profesional de la docencia*. Santiago de Chile.
- Turner, M. y David H. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Bloomfield: Kumarian Press.
- UNESCO (1991). Succeeding at school. En *International Symposium on Significant Strategies to Ensure the Success of All in Basic Education and Round Table on Multidimensional Evaluation* Lisbon/Estoril, Portugal, 20-24 May .
- Winkler D. y Gershberg A.I. (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. PREAL, Documentos de Trabajo. Santiago de Chile: PREAL.