El Programa Escuelas de Calidad: resultados y retos

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Diversos diagnósticos sobre la educación nacional han identificado como problema de la educación pública básica en México el funcionamiento de las escuelas (falta de normalidad mínima) y el bajo aprovechamiento de los alumnos (los índices de repetición son todavía altos, la eficiencia terminal en educación secundaria ha bajado y las mediciones de calidad muestran rendimientos insuficientes). También se ha reconocido el efecto que tienen los factores socioculturales y económicos de los estudiantes sobre el rendimiento escolar. A lo anterior se agregan otros problemas derivados de la propia administración del sistema educativo: el estrecho margen de 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 académico; el ausentismo de los docentes; el uso ineficiente de los recursos disponibles, y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

En este marco, desde su puesta en marcha en abril de 2001, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) redefinió de manera sustantiva el centro de atención de la política educativa. El programa ha dado relevancia a las acciones en los centros escolares como objeto principal de la política y como una de las causales sustantivas de los resultados de aprendizaje de los niños. Sin embargo, se mantienen algunos retos y carencias que ameritan una mayor atención de quienes participan en el desarrollo del programa. Su principal virtud ha descansado en la confianza que otorga a los actores escolares para tomar decisiones en pos de la mejora de los aprendizajes, aunque todavía queda mucho por hacer. Su principal logro ha sido conseguir la transferencia de fondos económicos a las escuelas públicas que atienden a poblaciones en condiciones desventajosas y con ello desarrollar proyectos de mejora en las escuelas con la intención de impactar en sus resultados; pero su reto principal sigue siendo fomentar un auténtico sentido de corresponsabilidad entre actores educativos, así como instaurar una cultura de rendición de cuentas.

La forma de participar

Desde su creación, el PEC busca como objetivo general instituir, en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas, un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y de la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, transparencia y rendición de cuentas. Así, de acuerdo con las reglas de operación del programa, se entiende por "escuela de calidad" aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos, se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar, y procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de sus actores.

Para que las escuelas ingresen al programa, cada gobierno estatal emite una convocatoria en la cual se establecen los criterios de incorporación. Las escuelas que desean participar presentan una planeación estratégica escolar de cinco años y un plan anual de trabajo elaborado por la comunidad escolar (director, maestros y padres de familia). El proceso final de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada estado y es responsabilidad compartida del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación y del Comité Dictaminador; para lo que se requiere la capacitación de directores y docentes en planeación estratégica escolar, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de las escuelas.

En la planeación estratégica escolar se debe expresar la misión, la 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 acompañamiento técnico especializado y recursos financieros para su ejercicio directo. El programa prevé que al término del ciclo escolar la escuela incorporada presente a la Coordinación General Estatal (CGE) un reporte técnico en el que se describa qué actividades se han desarrollado, y otro financiero que dé cuenta en qué se han invertido los recursos; con base en estos reportes las escuelas pueden solicitar su reincorporación para el siguiente año, y se obligan a elaborar los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

Además, las escuelas cuentan, por lo general, con un tipo de enseñanza que contempla programas educativos tradicionales. El trabajo de los docentes incluye lo que realizan en el aula, la asistencia regular, el tiempo que dedican a la preparación del trabajo colegiado para la elaboración de un proyecto escolar, y sus relaciones con los padres de familia. El PEC otorga a las comunidades escolares la autoridad para modificar esas rutinas de trabajo, pero se sabe que son éstas las más difíciles de transformarse en los espacios educativos.

Resultados

El PEC presenta actualmente resultados favorables y positivos, aunque también retos, carencias y deficiencias. Por lo que hace a lo primero, puede señalarse que existen evaluaciones externas hechas al programa que hacen constar su evolución progresiva, así como algunos de sus logros. Además, el programa cuenta con cifras que respaldan los resultados obtenidos hasta ahora. Las metodologías utilizadas en las evaluaciones han sido distintas. Algunas han contemplado la comparación de escuelas PEC con otras escuelas públicas de educación básica con características equiparables. Las instituciones evaluadoras han sido externas a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y varían desde nacionales (como el Centro de Investigación y Docencia Económicas –XISW– y Heurística Educativa), hasta internacionales (como el Banco Mundial y la Universidad de Harvard).

Los principales hallazgos de estos estudios resaltan una disminución importante en las tasas de deserción, reprobación y repetición de los estudiantes de las escuelas incorporadas al PEC en comparación con aquellas no incorporadas. Los estudios señalan también que toma varios años de participación en el programa para que las escuelas presenten mejoras relevantes en sus resultados educativos. Indican también mayores beneficios para los estudiantes en las escuelas que se encontraban en condiciones de mayor rezago al momento de su incorporación. Además de los estudios enfocados al progreso académico de los alumnos de las escuelas incorporardas al programa, pueden identificarse otros que señalan sus logros al mostrar las posibilidades de una relación más horizontal entre la SEP y los estados, así como las ventajas de la participación de la comunidad en el programa, aumentando la disposición de los padres de familia para mantener a sus hijos en las escuelas. Al parecer, el programa ha tenido resultados satisfactorios en lo referente a la participación de las autoridades y, en general, de la comunidad a la que atiende.

No obstante, debe señalarse que la relación entre el acceso de las escuelas al PEC y el mejoramiento del aprovechamiento escolar de sus alumnos no es muy nítida. El estudio realizado por Heurística Educativa, por ejemplo, encontró que en 88% de las escuelas incorporadas al PEC el aprovechamiento escolar permaneció constante; mientras que en 8%, ese aprovechamiento disminuyó ligeramente. De hecho, los mejoramientos en las tasas de reprobación y deserción que algunos investigadores extranjeros han atribuido a la participación de las escuelas en el PEC no se apoyan en evaluaciones objetivas de los aprendizajes de los alumnos, sino en las apreciaciones que hacen los maestros, al comparar el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo.

Como el PEC no promueve acciones específicamente orientadas a mejorar la calidad de la docencia, es probable que los cambios observados por Heurística Educativa en 8% de las escuelas estudiadas, así como los registrados en las tasas de reprobación/deserción, sean atribuibles a que la participación de los padres de familia esté estimulando una observación más estricta de la "normatividad mínima" en la escuela, lo que probablemente ge-

nere un menor ausentismo y ello a su vez, efectos positivos en el rendimiento escolar.

Por lo que hace a las carencias y deficiencias en el PEC, éstas son, por ejemplo, que no cuenta con un componente específico para influir en la práctica en el aula y no promueve de manera directa intervenciones o procesos pedagógicos, es decir, el programa favorece los cambios en el nivel de gestión, pero muy pocos en el aprendizaje de los niños. El programa debe enfrentar también la simulación de cifras y datos para la obtención de recursos, que ha sido una de las prácticas más denunciadas. Mientras que se ha observado que los consejos de participación social sólo se constituyen para entrar al programa y no vuelven a sesionar.

Retos

El objetivo del PEC supone profundas transformaciones en el sistema educativo nacional y, sobre todo, en las escuelas y la administración educativa, cuyas arraigadas tradiciones burocráticas suelen ser contrarias a la rendición de cuentas. En el nivel del sistema, el reto principal es transformar la forma en que se comunican y colaboran los distintos órdenes de gobierno (la Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad, CNPEC, y la CGE de cada entidad) y la capacidad de operación del programa a nivel federal. En el nivel de las escuelas se suponen cambios importantes en la comunidad educativa , tales como: compromiso de los directivos y maestros en el diseño y cumplimiento de la planeación estratégica escolar, así como la participación de los padres de familia en la toma de decisiones y en la capacidad de la escuela para comunicarse con la CGE.

Hay varios retos de tipo organizativo todavía por cumplir en el sistema educativo: primero, su capacidad para relacionarse intergubernamentalmente de forma efectiva; segundo, su capacidad para monitorear y dar seguimiento a los procesos de transformación efectivos en las escuelas; y tercero, la capacidad de operar con la estructura organizacional con que cuenta, en el contexto burocrático-administrativo de la Subsecretaría de Educación Básica.

El primer reto tiene relación con el esquema de coparticipación en que opera el programa; requiere de la existencia de relaciones intergubernamentales que le permitan cofinanciar, capacitar y asesorar en el modelo de gestión estratégica en "cascada". El PEC manifiesta tener un espíritu federalista y señala que requiere de la "coordinación con los distintos niveles de gobiernos estatales y municipales". En este marco se ha buscado promover la corresponsabilidad para la correcta operación del programa en las entidades. La CNPEC y las CGE deben ser un soporte interinstitucional para vincular, articular y potenciar los fines y objetivos del programa, ya que en la medida que se logre una correcta vinculación entre gobierno federal y estatal, así como entre ellos y las escuelas, se podrán conseguir los objetivos de capacitación, seguimiento y evaluación.

El segundo reto es atender los problemas de información, pues la creación del PEC coincide con la búsqueda de sistemas de información eficientes en la administración educativa. El programa ha buscado crear primero, y fortalecer después, su capacidad para monitorear y dar seguimiento a su operación a través de la información sistematizada para conocer la demanda, las características y los problemas que enfrentan las escuelas beneficiadas, el uso de los recursos, así como instrumentos para conocer el grado de satisfacción de sus beneficiarios. El programa cuenta con el mecanismo para recabar la mayor parte de esta información que debería estar contenida en el Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad (SIPEC); sin embargo, este sistema no ha logrado aún operar con regularidad por lo que no se cuenta con información sistematizada que le permita dar seguimiento a la operación del programa en las escuelas ni medir el costo-efectividad de las acciones.

El tercer reto para el PEC consiste en reconocer la enorme diversidad que hay en la educación básica nacional y atender las necesidades diferenciadas. Si se considera que los contextos escolares son muy diversos, también se debe considerar que lo son las necesidades educativas y las capacidades de cada comunidad escolar; es decir, la capacidad de gestión, interpretación y ejecución de los objetivos del programa pueden ser divergentes. El PEC plantea, desde su creación, que la transformación para la mejora en las escuelas es una decisión que debe asumir la comunidad escolar. Este tipo de reformas tendrían que ser asimiladas sin dificultad en un sistema que ha creado mecanismos de rendición de cuentas y una orientación de la acción colectiva hacia resultados.

Por lo anterior, los conceptos de "calidad", "innovación", "plan estratégico de transformación escolar", "evaluación" y "rendición de cuentas" incluidos en el centro del programa, son difícilmente comprensibles en un hábitat clientelar, como bien podría caracterizarse a la burocracia educativa en México, en el que predomina la baja capacidad de orientación estratégica, la baja responsabilidad y la costumbre de opacidad informativa.

Es en la escuela donde se concretan las formas de enseñanza y convivencia cotidiana entre quienes la integran, los estilos de dirección, la identificación de la importancia de las prioridades educativas del plantel y los tipos de participación de los padres de familia y la comunidad. Estas prácticas de organización y gestión son resultado de las características específicas de cada escuela, que a su vez se derivan de su historia particular, así como de las formas de estructura de las relaciones clientelares entre docentes, directivos, supervisores escolares y administración estatal.

Comentario final

Se debe reconocer el valor de la propuesta del PEC en términos de una auténtica estrategia de reforma cualitativa de la educación, que reconoce el valor y centralidad de las escuelas en el proceso educativo. Se trata de una estrategia que fue diseñada de manera tal que lograra rebasar la contingencia acostumbrada de las transiciones sexenales de gobierno. Es decir, desde su inicio, se pensó en el PEC como una política de Estado plausible que fuese capaz de transitar desde su puesta a prueba como "programa", hacia una política. Sería difícil imaginar sin el antecedente del PEC, el diseño de los nuevos programas centrados en las escuelas (como los de Escuela Segura, Adopta una Escuela, Mejora de infraestructura) y la creciente participación de grupos sociales en la educación básica.

Los atributos del PEC habrán de ponderarse en la práctica en el actual periodo gubernamental para resolver los principales cuestionamientos que se han planteado al programa:

¿Cómo podrían identificarse los efectos positivos atribuibles al ejercicio de planeación estratégica en las escuelas PEC?

¿Cómo podría el programa generar además de sus mecanismos propios, instrumentos de recolección de información respetando la autonomía de cada nivel de gobierno?

¿Qué ha hecho el programa para recoger y sistematizar las ventajas o logros de los proyectos escolares?

¿Cómo promover una auténtica participación social, que incluya la evaluación de las propias comunidades al programa, pero también una evaluación integral de otros sectores de la sociedad?

¿Cómo garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos otorgados a las escuelas?

¿Qué puede hacerse desde una perspectiva de equidad en las escuelas que no han podido entrar al programa?

Grupo de redacción de OCE. Colaboraron en este número: Teresa Bracho, Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, María de Ibarrola, Marco A. Delgado Fuentes, Pedro Flores Crespo, Antonio Gómez Nashiki, Pablo Latapí Sarre, Carlos Muñoz Izquierdo y Maira Pavón Tadeo.
Visítenos en: http://www.observatorio.org

El PEC está dirigido a las escuelas públicas de educación básica que atienden a los niños y jóvenes, en todos sus niveles y modalidades, y da preferencia a escuelas ubicadas en las zonas urbano marginadas de media a muy alta marginación.

El PEC comenzó en el año de 2001 en 2 239 escuelas, brindando atención a 732 591 alumnos. En el ciclo escolar 2006-2007 el número de escuelas inscritas en el programa fue de 37 897; en ellas, 294 372 docentes atendieron a un total de 6.9 millones de alumnos. Cabe destacar que la tasa de crecimiento anual promedio de escuelas incorporadas es del 76.1%, además de que registra una tasa de reincorporación anual alta (que en promedio es de 84.7%). Si se toma en cuenta el nivel escolar, se observa que en el ciclo escolar 2006-2007 participaron 10 052 escuelas de preescolar, 18 569 escuelas primarias, 8 334 secundarias, y solamente 942 escuelas de educación especial. Del total de estas escuelas, 18 445 son rurales o sin clasificar (urbanas), mientras que 4 784 presentan un grado de marginación bajo y muy bajo; 9 mil 416 presentan un grado de marginación medio y alto, y 5 242 un grado de marginación muy alto.

El programa opera mediante un Fideicomiso Nacional que recibe los fondos de la Federación y los transfiere a los estados; este fideicomiso no puede retener más del 5% para gastos de administración, evaluación, difusión, etcétera. Es decir, 95% del total de los ingresos públicos se transfiere directamente a las escuelas incorporadas. En las entidades federativas se crean fideicomisos similares, que reciben fondos de la Federación y del estado, en una relación de 3 a 1, y con reglas similares en cuanto a gastos de administración, capacitación, difusión, etcétera. Los recursos asignados a las escuelas como aportación inicial, por ciclo escolar, son de hasta 50 mil pesos y por excepción de 70 mil.