



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE CIENCIAS SUPERIORES ACATLÁN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DE ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN A LA NUEVA GESTIÓN EDUCATIVA. EL PROGRAMA
ESCUELAS DE CALIDAD. EL CASO DE LA REGIÓN 1 DE ZACATECAS (2001-2006)**

**PRESENTA
MARÍA TERESA ÁLVAREZ MARTÍN**

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**TUTOR PRINCIPAL
DR. NICOLÁS RODRÍGUEZ PEREGO
FACULTAD DE CIENCIAS SUPERIORES ACATLÁN**

**DRA. MARGARITA THEESZ POSCHNER
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DR. OSCAR MAURICIO COVARRUBIAS MORENO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DRA. ANA HIRSCH ADLER
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

**DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

CIUDAD DE MÉXICO, JULIO, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Introducción.....	6
--------------------------	----------

Capítulo 1: Calidad, Administración Pública y la Calidad en la Educación Pública

1.1. La calidad y el sector público	23
1.2. La calidad: moda o necesidad.....	28
1.3. Las fases de la calidad.....	37
1.4. La Modernización Administrativa y la calidad.....	40
1.5. La importancia del concepto de calidad en el estudio.....	44
1.6. ¿Qué es necesario para que un servicio tenga calidad?.....	52
1.7. La reconciliación entre la planificación y la calidad.....	54
1.8. Educación y calidad.....	61
1.9. Los conflictos morales de la educación básica en México.....	64
1.10. Breve historia sobre la calidad educativa.....	66
1.11. Objetivos y estrategias internacionales.....	68
1.12. Una perspectiva general de la educación básica.....	71
1.13. Una visión latinoamericana de la educación primaria.....	76

Capítulo 2: Una Visión Histórica de la Calidad Educativa en México

2.1. Un breve recorrido de la educación en México hasta la década de los años noventa.....	83
2.2. El papel del SNTE dentro de la política educativa: alcances y perspectivas	89
2.3. Una lectura del sindicalismo en la educación.....	102
2.4. La modernización educativa a partir del gobierno de Salinas de Gortari	103
2.5. La educación en México durante la década de los noventa y hasta nuestros días.....	106
2.6. El programa nacional de educación 2001-2006.....	123
2.7. Los retos que tiene la SEP para mejorar la calidad educativa en el Siglo XXI.....	131
2.8. Contenidos jurídicos de la educación en México.....	136
2.9. Antecedentes al plan estratégico de la educación en México.....	137
2.10. El plan estratégico de la SEP en educación (2001-2006).....	140
2.11. La Planificación Estratégica de la SEP y la gestión de la calidad total	144
2.12. La educación y la calidad en México: retos y perspectivas.....	148

2.13. La importancia de la evaluación de la educación en México.....	166
2.14. La participación social en el sistema educativo.....	172
2.15. La financiación de la educación en México.....	174
2.16. Las políticas focalizadas y los programas educativos en México.....	175

Capítulo 3: El Programa Escuelas de calidad

3.1. Antecedentes del Programa Escuelas de Calidad.....	181
3.2. El proyecto de gestión escolar y el contexto internacional.....	182
3.3. La nueva gestión pública y el Programa Escuelas de Calidad.....	184
3.4. Características globales del Programa Escuelas de Calidad.....	187
3.5. La implementación y coordinación del Programa Escuelas de Calidad: sus primeros pasos.....	188
3.6. El Programa Escuelas de Calidad en el marco de las Relaciones Intergubernamentales.....	190
3.7. Actores Institucionales del Programa Escuelas de Calidad.....	194
3.7.1. La Secretaría de Educación Pública.....	194
3.7.2. Autoridad Educativa Estatal, responsables educativos de educación básica y responsables de los niveles de primaria y telesecundaria.....	195
3.7.3. El Consejo Estatal de Participación Social.....	196
3.7.4. La Coordinación General Estatal del Programa	196
3.7.5. La Coordinación Técnica Estatal.....	197
3.7.6. La Comisión Ejecutiva Estatal del Programa.....	197
3.7.7. El Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.....	198
3.7.8. El Consejo Municipal de Participación Social.....	198
3.7.9. Consejo Escolar de Participación Social.....	198
3.7.10. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.....	198
3.7.11. Jefes de Sector, Supervisores y equivalentes.....	199
3.7.12. Directores escolares.....	199
3.7.13. Los Docentes	200
3.8. Las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad.....	200
3.8.1. Misión, visión y objetivos del PEC.....	201

3.8.2. Población Objetivo y criterios de focalización del Programa Escuelas de Calidad.....	204
3.8.3. Estrategias de acción en el Programa Escuelas de Calidad.....	206
3.8.4. Mecanismos de inscripción y selección de las escuelas.....	208
3.8.5. Proceso de dictaminación e incorporación de las escuelas seleccionadas	209
3.8.6. Los estándares del desempeño, evaluación y seguimiento.....	210
3.8.7. El sistema de financiación del PEC.....	212
3.8.8. Resolución de controversias.....	218
3.8.9. La supervisión en el Programa Escuelas de Calidad.....	218

Capítulo 4: El Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas. Un estudio de caso

4.1. Fundación de Zacatecas.....	223
4.2. Situación geográfica de Zacatecas.....	224
4.3. El gobierno de Zacatecas.....	224
4.4. División administrativa	225
4.5. Demografía.....	225
4.6. Ciudades.....	226
4.7. Educación.....	226
4.8. Las reglas de operación de Zacatecas.....	227
4.9. Obstáculos para la implementación del PEC y estrategias para superarlas.....	231
4.10. Aspectos fundamentales para el diagnóstico de la organización y el funcionamiento.....	232
4.11. Criterios de focalización.....	235
4.12. Zacatecas: un caso práctico.....	236
4.12.1. Entrevista a los maestros.....	237
4.12.2. Encuesta a los alumnos.....	243
4.12.3. Resultados de las entrevistas con las coordinadoras.....	258

Capítulo 5: Análisis de resultados

5.1. Información sobre el programa.....	263
5.2. Organización del Programa.....	264
5.3. Participación de los diferentes actores.....	265
5.4. El PEC y los maestros.....	269
5.5. El PEC garantiza recursos.....	270
5.6. El Programa Escuelas de Calidad en términos de transparencia.....	272

5.7. Efectos de la aplicación del programa.....	273
5.8. Deficiencias en la aplicación del programa.....	279
5.9. Futuro del programa.....	281
Conclusiones.....	285
Bibliografía.....	300
Índice de siglas.....	312
Índice de cuadros y gráficas y organigramas.....	318
Anexos.....	320

INTRODUCCIÓN

1. Introducción

“Las Ciencias se construyen alrededor de una categoría de delimitación del objeto del alcance y del interés del enfoque. Ésa es al menos la aspiración de todas las ciencias y los que les permite avanzar en el conocimiento de su objeto, sin dispensar sus esfuerzos de indagación”.¹

En esta tesis se aborda el tema de la educación en México. Esto es muy amplio y de él se podrían haber investigado muchos aspectos, pero esta tesis no pretende ser muy ambiciosa, quedándonos sólo con algunos de ellos. Concretamente se investiga el tema de la calidad educativa en México en un programa concreto, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), en el Estado de Zacatecas (2001-2006).

Primeramente quiero aclarar que la región I de Zacatecas no se refiere a una región concreta de la misma; como explicó la coordinadora de la región I de Zacatecas se entiende por este concepto lo siguiente:

“La región I engloba, en mi caso, que soy enlace técnico de telesecundaria 4 zonas escolares en las que hay 31 escuelas del PEC. Para que te des una idea cada zona tiene 16 escuelas.”²

Esto quiere decir que la muestra que se manejó está dentro de estas cuatro zonas escolares, tanto las escuelas como los maestros entrevistados y alumnos. Por motivo de confidencialidad no revelo a las escuelas a las que se dirigió el estudio. De hecho nunca aparecieron en los datos el nombre de las mismas.

El PEC es un programa que tiene varios aspectos, destacando los siguientes:

1. El PEC está vinculado a cuestiones relacionadas con la descentralización de competencias educativas: esto significa que en la implementación del PEC están involucrados los tres niveles de gobierno, existen recursos que se bajan desde la Federación hasta los Fideicomisos Estatales y de estos a las escuelas para que ellas mismas ejecuten sus propios planes de mejora continua a través de toda la comunidad escolar.

¹ BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. *Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales*. En varios Autores. *La nueva Administración Pública*. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comps.). Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1997. p 30.

² Datos inferidos a partir de la entrevista hecha con la coordinadora de la región I.

2. El PEC tiene una dimensión de focalización de la política. Esto quiere decir que en su seno va dirigido a sectores poblacionales sin muchos recursos, aunque esto genera algunas asimetrías, porque hay mucha diferencia entre las escuelas que se sitúan en la parte urbana de las que lo hacen en la parte rural.
3. El PEC responde a un nuevo modelo de gestión pública: esto significa que para su implementación se necesita partir, dentro de la comunidad escolar, de redes horizontales, tiene que haber un liderazgo (entendido como árbitro entre las partes, impulsor de la política y fomento del trabajo en equipo), trabajo en equipo y, además, como cuentan con medios económicos, tienen que determinar cómo gastar los recursos para conseguir el proceso de mejora continua.
4. El PEC desvía recursos a las escuelas para que ellas mismas sean las que impulsen las políticas a través del Plan Anual de Trabajo (PAT) y del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE).
5. El PEC busca, por un lado, que los profesores se involucren en un proceso de reciclaje y actualización de conocimientos; por otro lado, busca, de entre sus metas, mejorar el nivel educativo de los alumnos, evitando la deserción escolar y subiendo la eficiencia terminal entre otras cosas.

De todas estas características que tiene el PEC, lo que más interesa para el estudio es el modelo de gestión escolar y la calidad educativa, convirtiéndose estos aspectos en el objeto de estudio. Este estudio va a tener un enfoque que se va a basar en la administración estratégica por la calidad total; ésta va a tener su auge, sobre todo, en la década de los noventa. Se caracteriza por que se hace inflexión en el mercado y en las necesidades del consumidor, reconociendo el efecto estratégico de la calidad en el proceso de la competitividad; el estudio que se va a abordar en esta tesis se va a ubicar en la cuarta fase de la calidad, aunque esta calidad, en México, coincide con la primera década del año 2000.

Los objetivos que se analizaron para abordar este estudio consistieron en:

1. Hacer una revisión histórica para ver cuando se inserta a la administración pública el concepto de calidad y su relación con el planteamiento estratégico.

2. Analizar los convenios internacionales en los que se inserta la calidad educativa como concepto para detectar la posición que ocupa México, en el contexto internacional, y, de esta manera compara las políticas educativas de México con los lineamientos que se dan desde organismos tales como la OCDE, la OEI, el BID, la UNESCO, el BM, entre otros organismos.
3. Definir la evolución histórica de México en el rubro de la educación; analizar en qué momento se inserta en México el concepto de calidad educativa; analizar la legislación que regula la educación en México.
4. Analizar cuál es el planteamiento estratégico de la Secretaría de Educación Pública en materia educativa.
5. Relacionar todos estos conceptos con el Programa Escuelas de Calidad para analizar qué tipo de política es y a qué lógica corresponde su diseño e implementación.
6. Analizar todos estos planteamientos desde un estudio de caso ahondando en el modelo de gestión escolar y en la calidad educativa desde un planteamiento estratégico de la calidad.
7. En base a los resultados del estudio hacer un análisis profundo de todos los datos estableciendo conclusiones y recomendaciones en torno al objeto de estudio a analizar.

Para poder hacer abordar dichos objetivos en el estudio se elaboraron cinco capítulos cuyos contenidos fueron los siguientes:

1. Capítulo 1: se hizo un recorrido histórico acerca de cómo surge la calidad y cómo se inserta en el sector público; se analizaron las variables que influyen en la calidad, tales como el nuevo modelo de gestión pública o *public management*, la modernización administrativa y su relación con la calidad y el planteamiento estratégico. Se centró el estudio en la calidad educativa dando una visión de conjunto, a nivel mundial, del estado de la cuestión y definiendo lo que significa la calidad educativa en el estudio. Se analizaron las causas por las que surge la calidad en la educación; el contexto histórico en el que se desarrolla este planteamiento; por último, se abordaron las principales variables de la calidad educativa, situando la posición que tiene México en el contexto internacional.
2. Capítulo 2: se analizó cómo evolucionó la educación en México para determinar en qué momento se insertó la calidad educativa; se detectó el momento en que se dieron las grandes

reformas educativas relacionándolas con el contexto internacional; así como se revisaron los programas y las políticas educativas, fundamentalmente, en la década de los noventa.

3. El capítulo 3 trató sobre la descripción del PEC: en qué consiste, cuál es su estructura administrativa, la distribución de competencias dentro del programa, su alcance y sus perspectivas, su presupuesto, la relación que guarda con la descentralización de competencias, cómo se dirimen los conflictos que surgen en torno al programa, la distribución de los recursos por estado, fundamentalmente.
4. El capítulo 4 consistió en el análisis del estudio de caso del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas. Contiene la convocatoria 2007, las reglas de operación del PEC a nivel federal, así como los resultados arrojados en unos cuestionarios que se pasaron a los maestros, alumnos, directores de la Región 1 de Zacatecas. Por último se incluyen las entrevistas realizadas a la coordinadora de la Región 1 y a la coordinadora general de Zacatecas.
5. El capítulo 5 consistió en hacer el análisis de datos arrojados en el capítulo anterior tocando todos los aspectos relevantes a los que el estudio quería dar respuesta.

Por último se elaboraron las conclusiones del estudio donde se establecen, en base a los datos y su análisis, algunas recomendaciones para que el PEC pueda mejorar en su implementación.

La investigación partía de las siguientes hipótesis de trabajo:

- Hipótesis 1:

“Para que exista calidad educativa, en México, se necesita modernizar la administración pública, pasando de un modelo burocrático a otro postburocrático; esto implica que tiene que haber un modelo que pase de ser vertical a otro que se base en redes horizontales dentro de la escuela

El problema se suscita en que la mayoría de las veces no existe la cultura de la calidad entre los actores institucionales de la educación y son propósitos más programáticos que prácticos.”

- Hipótesis 2:

“El Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas es un programa que pretende involucrar a la comunidad escolar en un proceso de mejora continua, lo cierto es que los motivos que conducen a las escuelas a solicitar su inserción en el programa responden más a criterios económicos que a una voluntad real que permita mejorar la calidad educativa de los alumnos”

Estas hipótesis que se manejaron a lo largo de la investigación se demuestran claramente por varios motivos:

1. En primer lugar muchos profesores afirman que los motivos que se utilizan para solicitar estar dentro del programa son de corte económico lo que corrobora la segunda hipótesis de la que arranca esta investigación.
2. Se les formuló a los profesores si para que la implementación del PEC fuera más asertivo se necesitaba tener una red horizontal a lo que un maestro contestó que sería ideal pero que en la práctica esto no se cumple.

Las conclusiones que se extraen de este estudio es que aún se está muy lejos de poder contar, en la educación de México, con un modelo educativo que responda a la nueva gestión pública. Se hacen intentos que no tienen los efectos que tendrían que tener, por lo tanto, está claro que existe un problema de cultura de la calidad por parte de los que deberían encargarse de implementar el programa. Esto puede responder a una falta de voluntad política o también puede responder a que los que se encargan de ejecutar la educación estén muy identificados con las formas arcaicas y rutinarias en el momento de dar el servicio.

Realmente los preceptos de los que habla Max Weber³ acerca de cómo debería ser la administración quedó tan asumido en las conciencias de quienes diseñaron las estructuras administrativas que es muy difícil acabar con esa concepción porque no podemos olvidar el hecho de que el hombre es un animal de costumbres arraigadas y éstas pasan de padres a hijos, se heredan, se imitan, se reproducen, lo que da como resultado que hacer un cambio dentro de las viejas costumbres se

³ Para poder ahondar más en estos conceptos revisar: WEBER, Max; Economía y Sociedad.

vuelva algo inviable. Para poder insertar en México un modelo de redes horizontales, hay que tener en cuenta los orígenes del Estado Mexicano. Tiene tintes de autoritarismo, es de carácter centralista, lo que hace que todos los procedimientos que están alrededor, todas las políticas públicas que se pretendan implementar van a tener este corte inevitablemente. Como dice Roiz Parra⁴ todos tenemos un mini estado en la cabeza que reproducimos en nuestras relaciones cotidianas, lo que da como resultado formas de comportarse que reproducen, de alguna manera, y a nivel micro, el sistema político, las relaciones estado-sociedad, así como las relaciones en la empresa, con la familia, con los amigos, etc. Esto traducido al Sector Público significa que nuestra concepción de las cosas es vertical, jerárquica y esto lo extrapolamos a las relaciones de poder y al quehacer cotidiano de la Administración. Nos anquilosamos y cambiar las conciencias es como cambiar esa noción de Estado que nos determina nuestra forma de comportarnos, lo que resulta muchas veces inútil.

Uno de los aspectos a los que apunta este estudio es hacia el gobierno. ¿Por qué todos los gobiernos tienden a la calidad educativa? una de las conclusiones del estudio es porque esto es exigido por los organismos internacionales⁵. Hoy en día para ser objeto de crédito hay que cumplir las directrices que tienen estas instituciones. Los grandes lineamientos en los que se inserta el PEC en México cumplen, en gran parte estos preceptos, esto dio como resultado que el Banco Mundial aportara dinero al Estado Mexicano para conseguir dar consecución al programa. La gran incógnita se produce al cambiar de gobierno. De momento sigue vivo el programa, pero hasta cuándo. Esta es una buena pregunta: ¿Logrará México dar continuidad a este programa rompiendo su tradición histórica? De momento se mantiene el programa. Veremos si puede sobrevivir mucho tiempo, pero sería objeto de otras investigaciones que sigan en esta línea argumentativa y pretenda analizar la seriedad que tiene México ante la dificultad de hacer una sociedad más próspera, culta, preparada y competitiva en todos sus estratos sociales.

Los instrumentos que se utilizaron para la recogida de datos fueron de carácter cualitativo. Los métodos de control operativo son de gran utilidad para llevar a cabo una investigación. Es una

⁴ ROIZ PARRA, Javier; El gen democrático. Ed. Fundación Sigmund Freud, 1999.

⁵ Para ahondar en este tema ver los acuerdos de Dakar y Jomtiem sobre la educación, aunque estos están desarrollados en el capitulado de esta tesis.

forma de controlar las variables, tener claro qué es lo que se quiere estudiar y cómo hacerlo. En cuanto al método cualitativo afirma Patricia Bonilla y Graciela Robín que:

“La investigación cualitativa es un tipo de conceptualización cuya preocupación básica es la comprensión del mundo desde el punto de vista del actor social. Esto supone que el investigador se involucra muy cercanamente con los sujetos de investigación, existe un interés por conocer el contexto para posibilitar así que el comportamiento de las personas pueda entenderse dentro del sistema de significados, empleado por el grupo particular de la sociedad de que se trate”⁶

Así tenemos que para realizar esta investigación se utilizaron varios instrumentos de control operativos, siendo los siguientes:

1. El cuestionario.
2. La entrevista: a efectos del estudio se utilizó un tipo de entrevista de carácter no estructurada. Esta consistió en la utilización de preguntas y respuestas en forma muy parecida a la conversación ordinaria. Los efectos que se querían crear en las personas a las que se las entrevistó consistieron en la confianza, la confidencialidad y que sintieran el interés por sus testimonios acerca del PEC, sin utilizar preguntas determinadas pero tratando de reconducir la conversación sobre los aspectos globales y relevantes concernientes a la implementación del Programa Escuelas de Calidad. También fue de carácter indirecto para conseguir un efecto en las entrevistadas que permitiera revelar cuáles son los puntos fuertes y débiles del PEC.
3. El Método analítico-descriptivo desde una perspectiva hermenéutica. Con el método analítico-descriptivo se pretendió compilar toda la información existente en relación al tema a analizar; en base a los datos obtenidos se analizó y se redactó la investigación conforme a los objetivos del proyecto y los datos principales empleados para posteriormente analizarlos.

⁶ BONILLA MUÑOS, Martha Patricia y GARCÍA ROBÍN, Graciela. La perspectiva cualitativa en el quehacer social. Ed. CADEC, México, 2002, pp. 21.

El método analítico-descriptivo es uno de los métodos más baratos para realizar una investigación y tiene ventajas metodológicas, tales como las siguientes:

1. Es un método barato, fácil de obtener la información y resulta muy manejable para el investigador.
2. Los datos ya están elaborados, lo que facilita el estudio al investigador.

También tiene inconvenientes, tales como que son datos que se asumen y pueden estar sesgados desde la base por múltiples razones, entre las que destacan las siguientes:

1. Que el método de recogida de información esté mal empleado con lo que la información sea inválida.
2. Que no haya interés en dar los datos reales y se maquillen por razones políticas o de otra índole.

Dice Stefano Bartolini que por metodología se entiende:

“el estudio de técnicas específicas de investigación y de su lógica, de los instrumentos y las operaciones necesarios para crear tales técnicas y para interpretar los resultados
La metodología de la investigación trata los métodos en términos de sus objetivos putativos y de los intereses de los usuarios... haciendo referencia concreta a las técnicas que se estudian, y no como problemas generales del método inherentes a la investigación política y social en su conjunto”⁷

Las herramientas necesarias para utilizar la metodología de la investigación correctamente son las siguientes:

- a) Saber seleccionar y formular los problemas, teniendo en cuenta que los problemas sociales no existen por sí mismos; el investigador es el que los crea para tratar de analizarlos y resolverlos.
- b) Establecimiento de las estrategias de investigación.

⁷ BARTOLINI, Stefano. Metodología de la investigación política. En varios autores. Manual de Ciencia política. Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos. 1986, pp 39-40.

El estudio que se realizó acerca de la calidad educativa en México es muy localizado y concreto ya que los datos se circunscriben a un estado de la República Mexicana, Zacatecas. También fue de tipo diacrónico para poder acotar más el estudio y que sea operativo, analizando la última década de los noventa y los siete primeros años del siglo XXI.

c) La formación de los conceptos es importante, de forma unívoca, recurriendo a definiciones específicas, las que se abordaron en este estudio.

Antes de realizar un estudio es importante resaltar que lo que hace sería la realización de una tesis es su carácter analítico en el tratamiento de los conceptos y los datos que se obtengan sobre el estudio. Así lo expresa Stefano Bartolini:

“realizar un esfuerzo analítico de formulaciones y definiciones de conceptos con los que indicamos las unidades de investigación y aquellas de entre sus propiedades que nos interesan”⁸

d) La utilización de los indicadores y las definiciones operativas.

Los conceptos observables tienen que tener una relación con los referentes empíricos a los que se refieren. Tienen que ser contenedores que especifiquen los objetos a los que se refieren y que abarcan en su significado.

Cuando los conceptos no son operativizables se utilizan indicadores que sirven de puente entre ellos y las definiciones operativas; esto es, identificar las dimensiones o las características importantes de un concepto y establecer un indicador para cada una de ellas. Cada uno de los indicadores se puede dividir a su vez en indicadores más pequeños o sub-indicadores.

Los conceptos no tienen una relación unívoca con sus indicadores. Pueden ser operativizados y medidos de más de una manera, en función de diferentes objetivos cognoscitivos. Es por esto que para poder medir la Gestión de la Calidad Total se va a realizar una definición

⁸ BARTOLINI, Stefano. Op. Cit., p. 49.

utilizando dimensiones e indicadores más pequeños que permitan operativizar y abarcar el análisis.

e) Relaciones entre variables.

Después de establecer los pasos anteriores del método, lo que resta es establecer los procesos de investigación, de elaboración de hipótesis y confirmación de las relaciones empíricas entre las variables. No existen reglas para elaborar las hipótesis, una de las fórmulas es la creatividad del investigador. Después de haber abarcado todos estos apartados, compilado los datos necesarios, queda el establecer la relación entre las variables resultantes, interpretar los datos obtenidos y plasmarlo en el estudio.

Para poder abordar esta investigación es conveniente definir algunas variables que van a servir como categorías de análisis para después analizar el estudio de caso; los conceptos que vamos a abordar en esta investigación, y, que además forman parte de las hipótesis centrales de este estudio van a ser las siguientes:

1. Calidad educativa: para poder conceptualizar bien esta variable primero habría que explicar, en general, en qué se basa el gobierno para tener un buen modelo de gestión. Según Villoria Mendieta se basa en cuatro principios básicos:

1.1. La simplificación administrativa que él lo entiende como la reducción del papeleo y de los trámites innecesarios, la reducción de las regulaciones, que se rindan cuentas por resultados y no por cumplimientos de procedimientos y la liberalización de controles innecesarios a las organizaciones.

1.2. La delegación de la autoridad hacia los empleados para que tomen decisiones, buscar su mejora continua mediante cursos especializados y que sean cooperativos para que hagan una buena contribución al cambio.

1.3. Hacer más con menos con eficacia y eficiencia, evitando las duplicidades, los privilegios, invirtiendo en tecnología y buscando vías que permitan la mejora de la productividad.

1.4. La búsqueda de la satisfacción del cliente, reestructurando los servicios en torno a sus necesidades y demandas e introduciendo dinámicas de mercado como la competitividad interna y la posibilidad de elección del cliente de manera que los servidores públicos tengan esa necesidad de atraer al cliente potencial.⁹

Todos estos puntos son importantes y para poder hacer una definición de calidad educativa sería necesario retomar algunos de estos requisitos que marca este autor. En primer lugar es relevante el tema de la delegación, la eficiencia y la satisfacción al cliente porque estos se van a volver en pilares fundamentales para mejorar la administración pública y ahondar en el concepto de calidad. Si relacionamos estos aspectos con el objeto de estudio a analizar podemos establecer que son parte del programa y a estos habría que añadir también otros que responden a un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales y que podrían dar paso, bien concebidas, a los otros tres; es decir, para entender en este trabajo qué se entiende por calidad educativa dentro del Programa Escuelas de Calidad hay que extraer, primeramente, los elementos de que se compone el PEC, siendo los siguientes:

1. Tiene un componente de descentralización de competencias. Desde el punto de vista de la nueva gestión pública esto implica que pasan los recursos a diferentes niveles de gobierno; que los Estados Federados se encargan de elaborar sus Reglas de Operación Estatales; que existe un Fideicomiso Estatal que se encarga de abrir la cuenta corriente a las escuelas para que tengan acceso a los recursos económicos públicos; esto implica que es una política pública que involucra a muchos actores públicos y también de carácter privado (padres de familia, alumnos, profesores, directivos, entre otros) y por lo tanto apuesta por un lado, por la gestión escolar, y por el otro, por la autoevaluación de las escuelas que permita que el proceso de calidad educativa sea de mejora continua, por lo tanto tiende a ser un programa que tiene fuertes rasgos de corresponsabilidad.

Después de hacer esta pequeña reflexión y análisis breve a cerca del objeto de estudio podríamos definir la calidad educativa como:

⁹ VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Modernización administrativa y gobierno postburocrático*. En: BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.). La Nueva Administración Pública. Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997. pp. 92-93.

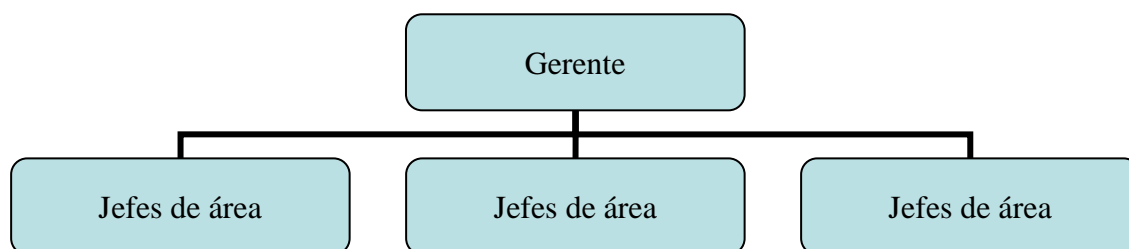
El proceso mediante el cual las escuelas gestionan los recursos públicos, que son transferidos por la Federación y los Estados, para mejorar, por un lado, la infraestructura de las escuelas y, por el otro, avanzar en la formación que reciben los alumnos en el sentido de que, al reciclarse los maestros renuevan sus conocimientos y adquieren nuevas formas psicopedagógicas para mejorar las técnicas de aprendizaje de los alumnos, así como elevar sus habilidades del intelecto.

Organismos internacionales han dado definiciones de calidad pero todas basadas en el rendimiento de los alumnos y en su capacidad para mejorar sus conocimientos, sin embargo, atendiendo al PEC estas definiciones, a efectos del estudio son muy pobres ya que la tesis tiene un redimensionamiento mucho más amplio en donde no sólo preocupa si los alumnos elevan su nivel de conocimiento sino también saber, desde el punto de vista institucional, si existen los condicionamientos que permitan que el PEC se lleve a cabo con eficacia y eficiencia y si esto incide en que los alumnos eleven su nivel de conocimientos, de ahí que mis variables de análisis sean mucho más amplias.

3. Redes horizontales: existen autores tales como Andrés Muñoz Machado que a este tipo de estructuras la han denominado estructuras funcionales; esto se debe a que una de las características que tiene el modelo consiste en agrupar a la organización en torno a las funciones principales, teniendo cada área una relación con las demás de forma horizontal, es decir, no existe una verticalidad y una jerarquía entre ellas.

Lo normal es que estas áreas tengan su propia estructura y que sólo dependan de una cabeza jerárquica, que es la única que controla a cada una de ellas, y que todo lo demás quede a nivel. Un ejemplo de este tipo de organizaciones sería el siguiente:

Organigrama 1: Tipos de Organización



Fuente: elaboración a partir de: MUÑOZ MACHADO, Andrés; La gestión de la calidad total en la administración pública. Ed. Díaz Santos, Madrid, 1999, p. 54.

Esto extrapolado al objeto de estudio se traduce en un director, el cual está a la cabeza de la organización, y, por debajo los maestros y el área administrativa. En el caso del Programa Escuelas de Calidad la importancia de la horizontalidad se encuentra en la incidencia del tipo de relaciones que tiene el director con los maestros; a efectos, no es lo mismo que la figura del director sea receptiva, de tal manera que escuche y concilie, teniendo en cuenta a los maestros; a que sea un tipo de jefe que imponga sus criterios organizacionales sin tener en cuenta la visión de su personal.

Así tenemos que para que el PEC tenga éxito es necesario que a nivel escolar existan relaciones de liderazgo real, en el que el director se involucre con los problemas que plantea el programa a través de los ejecutores del mismo, es decir, a través de la percepción y vivencias que tengan los maestros sobre los logros y retos del Programa Escuelas de Calidad, manteniendo siempre una posición de inclusión de los mismos y de conciliación entre las partes involucradas.

Este fenómeno es un elemento importante para que pueda funcionar un nuevo modelo de gestión escolar tal y como se plantea en el PEC.

Nuevo Modelo de Gestión Escolar:

A efectos del estudio este concepto es muy importante porque dentro de los objetivos del mismo se encuentra el propósito de analizar el funcionamiento del nuevo modelo de gestión escolar; en primera instancia el PEC se encuentra inserto en un proyecto más grande que tiene el gobierno a nivel nacional para transformar la gestión institucional y escolar. Para ello se va a basar en la búsqueda de nuevas formas de gestionar lo público, tendiendo a un modelo postburocrático. Está inspirado en los modelos anglosajones que tratan de ir más allá de la legitimidad de las leyes y su cumplimiento, atendiendo a cuestiones que tienen que ver con la eficacia y la eficiencia de los procedimientos administrativos. En palabras de las Reglas de Operación del programa 2008 con este modelo se tratan de superar los siguientes obstáculos:

“ El Programa Escuelas de Calidad (PEC) forma parte de la política nacional de transformación de la gestión institucional y escolar que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, como son el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación, la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información

para mejorar su desempeño, los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los docentes, directores, supervisores y jefes de sector, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector, la escasa vinculación real de los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la limitada participación social, las prácticas docentes rutinarias, formales y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos, así como las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.”¹⁰

Siguiendo con esta línea argumentativa se puede decir que lo que busca la SEP con estos programas consiste en:

1. Transformar el diseño de la política educativa hacia un modelo de gestión con un enfoque estratégico que vaya desde la escuela hacia el sistema educativo, involucrando a los distintos niveles de gobierno en el mismo.
2. Involucrar a las comunidades escolares para que éstas sean los protagonistas del cambio, revolucionando las relaciones laborales que se dan entre ellos; esto es, un liderazgo efectivo de los directores en el que exista un diálogo y consenso entre las partes de la organización escolar y que tenga como misión un proceso de mejora continua tanto en la infraestructura escolar, en el nivel académico de los alumnos, así como en el trabajo en equipo, la toma de decisiones conjuntas y el involucramiento de los padres de familia para que todo sea una unidad con una articulación que permita el buen funcionamiento.
3. Que las escuelas se encarguen de gestionar los recursos, realizar sus PAT y sus PETES en base a asesorías que le brinde la SEP para poder afrontar estos retos.
4. Que existan un cambio en la cultura organizacional de los maestros, docentes, directores, supervisores, jefes de área, etc., la cual consista en romper con las estructuras rígidas, la falta de comunicación, entre otros y que esto permita mejores relaciones laborales y tender hacia buscar nuevas formas pedagógicas que permitan avanzar al alumno.
5. Que la escuela sea la unidad de cambio y aseguramiento de la calidad educativa mediante la participación de toda la comunidad escolar dejando como centro de éste a los alumnos y su formación tanto académica como de actitud hacia la sociedad y el mercado laboral.

Todos estos elementos configurarían lo que se entendería como un nuevo modelo de gestión escolar ya que implica un esfuerzo y cambio de un modelo burocrático a otro postburocrático.

¹⁰ Reglas de Operación 2008 del Programa Escuelas de Calidad. En: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (cuarta sección). Domingo, 30 de diciembre de 2007. Presentación.

Capítulo 1

Calidad, Administración Pública y la Calidad en la Educación Pública

Capítulo 1: Calidad, Administración Pública y la Calidad en la Educación Pública

“Probablemente no existan procesos tan fundamentales para los seres humanos como los educativos... los recursos son escasos, de aquí la necesidad de mejorar continuamente dichos procesos. Las oportunidades de aprendizaje de los individuos y al final de cuentas, el desarrollo permanente de sus competencias, es sine qua non para alcanzar un desarrollo económico sustentable...”¹¹

En este capítulo se va a hacer una reflexión acerca de la calidad; se va a analizar cómo la calidad pasó del ámbito de lo privado a lo público. En torno a la calidad se analizarán las variables que influyen en este proceso, tales como el nuevo modelo de gestión pública o *public management*, la modernización administrativa y su relación con la calidad y el planteamiento estratégico fundamentalmente. Se va a centrar el estudio en la calidad educativa dando una visión de conjunto, a nivel mundial, del estado de la cuestión y definiendo lo que vamos a entender por calidad educativa en nuestro estudio. Se van a analizar las causas por las que surge la calidad en la educación; el contexto histórico en el que surge este planteamiento; se va a incursionar en las principales variables de la calidad educativa, situando la posición que tiene México en el contexto internacional.

La finalidad de abordar el tema de la calidad educativa estriba en el interés de saber cuáles son los principales temas que les compete a los países en educación y si México concuerda, en los lineamientos principales, con sus contenidos; reflexionar en torno a las causas por las que se tiende a la calidad educativa.

Para abordar este capítulo se van a utilizar fuentes del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), ONU (Organización de Naciones Unidas); OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo); Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); así mismo, autores como Carnoy, Tiana Ferrer, entre otros.

¹¹ ESTEVEZ RAMÍREZ, Fausto. Directrices para la aplicación ISO 9001 2000 en la educación.

1.1. La calidad y el sector público

El surgimiento de la calidad es un concepto que va muy fuertemente ligado a la excelencia. Desde que el hombre es hombre siempre ha buscado fórmulas que le permitan hacer las cosas con la mayor perfección posible. Desde el punto de vista histórico el concepto de la calidad va a dar un paso más y lo que se va a buscar es extrapolar este valor hacia los productos que se elaboran.

Su expresión más acabada la tenemos en la actualidad. Ante una economía de mercado que todo lo impregna, una sociedad de la información en la que pasa algo en cualquier punto espacio temporal del mundo y la noticia recorre todo el planeta en minutos, existe una publicidad abrumadora que pretende decirnos lo que debemos consumir, por qué, para qué, y, sobre todo, qué distingue un producto similar de otro, es necesario reflexionar acerca de las peculiaridades de la economía de mercado. Hoy todo es competencia y grandes empresas transnacionales se disputan, entre ellas, la supremacía en el mismo.

Como ejemplo de esto se pueden enumerar algunas multinacionales tales como Walmart, Carrefour, Ford, Chrysler, Hewlett Packard, LG... Estas empresas tienen la necesidad de sobrevivir y reafirmarse frente a sus adversarios directos. Al respecto Juan Moro, quien es miembro del Comité Ejecutivo de la EFMQ (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad), afirma lo siguiente:

“Estarán de acuerdo conmigo en que las compañías de Europa Occidental necesitan ser fuertes para sobrevivir en el mundo competitivo en que hoy vivimos. Pero sobrevivir no es suficiente. Necesitan progresar, y esto sólo es posible si ofrecen calidad de productos y servicios, que los clientes los encuentren atractivos y válidos ofertados. Sólo las compañías que alcancen la calidad total, la excelencia, ofrecerán esos productos y servicios, y tendrán esa ventaja comparativa que juega un papel vital en el éxito y el futuro de Europa.”¹²

Juan Moro ya apunta hacia la necesidad que tienen las empresas de tender hacia la calidad y la excelencia para reafirmar la competitividad. La pregunta es: ¿Toda esta concepción cómo influye en el ámbito de lo público? Si nos remontamos a las grandes revoluciones tales como la Francesa, la Inglesa, la Norteamericana, éstas han supuesto un giro en el mundo, siendo modelos inspiradores

¹² MORO, Juan. *La Opinión de los expertos en programas de implantación de calidad total*. En Calidad total en los Servicios Públicos y en la Empresa. Ed. MAP, 1992. P. 157.

para el resto de las naciones; supusieron una ruptura con el sistema político anterior, el surgimiento de la industrialización y el mercantilismo.

Más tarde estos modelos se van a complejizar debido a varios factores. En este esquema la calidad es un concepto que no tendrá mayor trascendencia, porque lo que ha pasado hasta aquí, *grosso modo*, es que el Tercer Estado, o también llamado la clase burguesa va a participar en la toma de decisiones, es decir, el poder se va a volver, en mayor o menor medida, civil.

Este acto es el que después va a permitir que surja el capitalismo que conocemos, aunque tiene sus limitaciones. Como resalta Koldo Echevarría, a raíz de la Revolución Francesa va a surgir el libre mercado, lo que va a dar paso a las libertades, la igualdad ante la ley y la administración weberiana. Él lo afirma así:

“El Estado Liberal de Derecho, que nace con la Revolución Francesa, surge estrechamente vinculado al desarrollo del libre mercado. En un primer momento, la protección de las libertades económicas individuales, notablemente la libre empresa, constituirá su núcleo. Posteriormente, el Estado Liberal se desarrollará y perfeccionará con la extensión de las libertades cívicas y políticas al conjunto de la población. La tarea básica del Estado Liberal consistirá en garantizar a todos los ciudadanos la igualdad ante la ley en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones. En el plano organizativo ello se plasmará en la adopción del modelo burocrático en su formulación weberiana”¹³

El sistema consistía en que si uno era propietario y pagaba un monto de dinero podía votar. Por supuesto que era un sufragio restringido masculino. El Estado era pequeño y se componía de las funciones básicas: defensa, asuntos interiores, exteriores, hacienda, fundamentalmente. La relación entre la sociedad y el Estado, de momento, era muy limitada. Con el desarrollo de las teorías marxistas, hegelianas y, en general, socialistas, comienzan los movimientos sindicales, van a darse conflictos sociales con el capital.

El doctor Rodríguez Perego al respecto nos dice que con la Revolución Francesa va a surgir un Estado fuerte que lo que va a hacer es dirimir el conflicto entre los diversos grupos sociales a través de la conformación de un Sector Público que va a establecer las reglas del juego. Esto lo expresa así:

¹³ ECHEVERRÍA ARIZNABARRETA, Koldo. Los procesos de Modernización de las Administraciones Públicas en Europa. Ed. DGFP. Instituto de Estudios Fiscales. Escuela de Hacienda Pública. 1999.

“El Estado de la Revolución Francesa es un Estado fuerte, centralizado, que va a enfrentar las luchas con diversos grupos sociales para conformar un Sector Público que establezca las reglas de juego en las relaciones sociales y que, al momento de proteger las condiciones de ese nuevo modo de producción y garantizar la realización segura de las actividades individuales que lo caracterizan se convierta también en un aparente defensor de intereses comunes diferentes a los individuos.”¹⁴

La forma de que existiera paz social era la intervención del Estado y la regulación de las relaciones existentes entre el capitalista y el trabajador. El Estado va a dar un paso más, ampliando sus horizontes a aspectos, que en un principio pertenecían a la esfera de lo privado y se resolvían a través de particulares, para evitar problemas de mayor envergadura, controlando a los sindicatos. Al respecto Nicolás Rodríguez Perego concluye en lo siguiente:

“El devenir de la confrontación histórica hace normal la fortaleza del Estado y crea ciertos modelos de ejercicio de gobierno en los cuales se privilegia la atención de ciertos asuntos de carácter público. El Estado adquiere un contenido social con rasgos característicos de árbitro y no de guardián de ciertos intereses.”¹⁵

Lo que más hace crecer al Estado es el periodo de posguerra. Tras la Segunda Guerra Mundial el Estado va a convertirse en un proteccionista de la población. Se va extender a todos los ámbitos del ser humano. Desde ese momento van a emerger los monopolios públicos. Los servicios que se utilizan son de naturaleza pública (agua, gas, teléfono, transporte público...). Esto nos da una idea de la omnipresencia del Estado en la vida de las personas. El Estado era el único que poseía la capacidad de ofrecer la prestación.

En este contexto el tema de la calidad no tiene demasiado sentido, no es ninguna prioridad. El ciudadano sólo puede usar el servicio que le ofrece el Estado aunque no le satisfaga y en caso de tener una queja no existe una persona física ante la que poner su reclamación.

La Administración pública es la herencia de la Revolución Francesa, se encuentra distanciada del ciudadano, es un aparato anquilosado, lleno de prebendas, inmutable, imperecedero en el tiempo.

“Con el correr de los años y con la aparición de modalidades y deformaciones, la burocracia se convirtió en sinónimo de ineficiencia, retraso, exceso de trámites, incapacidad, etcétera, todo lo contrario de lo que había representado en sus orígenes (...)”¹⁶

¹⁴ RODRÍGUEZ PEREGO, Nicolás. La Administración educativa Pública mexicana en el nivel superior. Ed. ANUIES, México, 2005. P. 11.

¹⁵ RODRÍGUEZ PEREGO, Nicolás, opus cit., p. 11.

¹⁶ Ibidem, p. 11.

Durante las últimas décadas, sobre todo desde los años ochenta del siglo XX hasta nuestros días, esto cambió. Para empezar, se va a cuestionar la eficacia que tiene el sector público. Los monopolios estatales tienen fallas, es decir, existe el déficit en su funcionamiento. Los primeros en ser conscientes de este fenómeno fueron los anglosajones que van a analizar el funcionamiento de las empresas públicas, siendo los padres del concepto denominado “*las fallas del Sector Público*”. En otras palabras, se deja de lado, en parte, el control administrativo poniendo énfasis en los resultados obtenidos, tomando en cuenta la deuda y el déficit público en el funcionamiento de las administraciones públicas y no como en la administración pública tradicional que ponía el acento en los procedimientos y las reglas preestablecidas por reglamentos y leyes. La OCDE va a enfatizar este tránsito de los procedimientos a los resultados con la siguiente argumentación:

“Al tiempo que son congruentes con la tendencia general de las reformas en la administración del sector público en los países miembros, particularmente en poner mayor énfasis en el rendimiento o resultados más que el simple apego a las reglas y procedimientos prescritos, las iniciativas de servicios de calidad representan un paso adelante respecto a las primeras reformas. Mientras que éstas se orientaban principalmente a mejorar los procesos internos o la eficiencia, un enfoque en la calidad del servicio requiere que las organizaciones del sector público miren hacia fuera y en algunos casos, incluso, justifiquen su función y existencia. Esto representa una nueva dimensión del desempeño.”¹⁷

Los gobiernos se cuestionan la necesidad de privatizar estos servicios, o, bien, subsanarlos. En este contexto destacan autores como Osborne y Gaebler¹⁸, entre otros, que escriben libros reflexionando acerca de la necesidad de un buen gobierno que rompa el esquema anterior y entre en la lógica del modelo postburocrático.

Fruto de esta evolución en la teoría, va a surgir una necesidad, por parte de las organizaciones, por renovarse. Aparece un nuevo lenguaje, y nuevas herramientas, tales como el “public choice”, la gestión de la calidad total, el márketing público, el ciudadano como cliente, los recursos humanos como instrumento del cambio, las nuevas tecnologías de la información, el “public management”,

¹⁷ OCDE. Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración. Ed. OCDE, Francia, 1996. P. 11.

¹⁸ De estos autores revisar a OSBORNE y GAEBLER La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, 1995. Ed. Paidós.

la gestión pública, el Estado Relacional, las relaciones intergubernamentales, las políticas públicas entre otros.¹⁹

El ascenso de la natalidad hace ciudadanos más exigentes al ser la columna vertebral del estado el sistema de hacienda, lo que implica que los ciudadanos exijan mejores servicios, se cuestionen su funcionamiento y la atención de la prestación que reciben de la administración pública.

El modelo económico va a pasar del sistema de importaciones y del autoconsumo al de exportaciones, con lo que los países van a depender mucho de la demanda externa de bienes y servicios.²⁰ Estamos en una época en la que el turismo (sector terciario) es una fuente de generación de riqueza y empleos. El mundo se hace global, no hay fronteras, surgen los acuerdos económicos por bloques que terminan con los aranceles, en unos casos; en otros, una sobre regulación de los precios. Los mercados se abren hacia productos nuevos cuya importación estaba prohibida por legislación.

Las nuevas tecnologías van a conectar al mundo mediante el cable, la utilización del “chat”, lo que va a contribuir a que las distancias se hagan cada vez más estrechas. Las características de la nueva sociedad son las que he descrito a lo largo de los últimos cinco párrafos y desde la academia autores como Antonio Díaz²¹ la denominará *la sociedad de la información*. En este contexto qué es la calidad, qué papel juega en las sociedades actuales, qué sentido tiene la calidad en la civilización de nuestra época.

Es inevitable cuestionarse si la calidad es una moda y por qué todas las dependencias, pertenecientes al sector público, se preocupan por certificar sus procesos, así como por qué se crean planes de calidad. Las respuestas a estas preguntas son las que van a situar este estudio; van a darle toda coherencia. Para ello voy a abordar el siguiente epígrafe donde me cuestionaré si la calidad es una moda o una necesidad.

¹⁹ Para profundizar en estos conceptos ver: BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo. La nueva administración pública. Ed. Alianza universidad textos. Madrid, 1997.

²⁰ DEL PARDO, Carmen. La Modernización de la Administración Mexicana 1940-1990. Ed. Colmex

²¹ Antonio Díaz en un artículo denominado *La Sociedad de la Información* explicará que nos encontramos ante un contexto en el que prima el Estado Relacional. Otros autores como Narciso Pizarro nos introducen en las redes o “net work” necesarias para tener éxito en el mundo.

1.2. La calidad: moda o necesidad

La palabra calidad, etimológicamente, viene del latín, del vocablo *qualitas-atis*.²² Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa:

“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permitan apreciar como igual, mejor o peor las restantes de su especie”²³

También nos lo va a definir como la importancia o gravedad de una cosa. El diccionario María Moliner²⁴ nos señala que se refiere a las maneras posibles de ser de las cosas, significa clases y se aplica sólo al grado o lugar ocupado por ellas en la escala de lo bueno y lo malo.

Todas estas definiciones coinciden en algo: para decir que una cosa es de calidad se necesita tener otra muestra con la que compararlo. En el caso del sector público la calidad se puede medir comparándolo respecto a la situación de partida, determinando el grado de evolución que ha habido en proporción a un determinado periodo de tiempo. Este hecho nos da pistas acerca de por qué para implantar un modelo de calidad es necesario una planificación que conste de unos objetivos a los que se requiere llegar, una estrategia para conseguir darlos consecución, pero lo más importante es el involucramiento del personal, que pertenece a la organización, en el plan y que tenga un impulso desde arriba. Koldo Echevarría Ariznabarreta pone énfasis en la importancia que tiene la cultura organizativa en los cambios de la administración pública de la siguiente forma:

“La realidad cultural de la Administración ha servido, por ejemplo, para formular medidas que pretenden sustituir los valores burocráticos tradicionales de los funcionarios, por principios que premien la asunción de responsabilidad y el carácter emprendedor y favorable a la innovación. Igualmente, han hecho su aparición métodos de análisis basados en la perspectiva externa de la Administración, es decir, en considerar sus problemas y oportunidades de mejora desde el punto de vista del cliente que recibe los servicios”²⁵

En relación a esto lo que hay que cuestionarse es si la calidad es una moda pasajera o, por el contrario, existe una necesidad de buscar la calidad de los servicios y de los procesos. Para analizarlo es necesario cuestionarse varios aspectos. En primer lugar, habría que plantearse por qué

²² Diccionario básico latino-español, español-latino. Ed. BOX, julio de 1986.

²³ Ver el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, 2003.

²⁴ Ver diccionario María Moliner, Ed. Gredos, 2003.

²⁵ ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. *Op. Cit.*, p. 12.

cada vez más se certifican los procesos, qué razones existen para que los gobiernos, de todos los países, los organismos internacionales, en mayor o menor medida, se preocupen por este aspecto.

El surgimiento de las administraciones contemporáneas, que nacen en el siglo XIX y principios del XX, coinciden con la separación entre iglesia-Estado en el poder. El tipo de estructura administrativa que se configura, en este periodo, va a ser muy delgada, respondiendo a las necesidades de una clase pudiente que lo que necesita es que el mercado se expanda, mientras que lo público se reduzca a las funciones clásicas. En este contexto en el que el poder, como dijo Baena del Alcázar²⁶, estaba al servicio de una monoclase (la clase burguesa) hablar de calidad no tiene demasiado sentido. Si pensamos en la iniciativa privada de la época, ésta se sitúa en un contexto en el que se produce el trasvase del campo a la ciudad, supone el comienzo de la industrialización y sobra la mano de obra. Se caracteriza por la producción en serie y, en este caso, si existiera algún atisbo de calidad estaría más bien en los tiempos de respuesta para elaborar un producto²⁷.

Con el paso de las décadas, el concepto de calidad va a estar ligado a la mejora de los productos en las empresas. De ello se van a encargar varias escuelas como son la Escuela de los Recursos Humanos, la teoría sistémica, la teoría del liderazgo y la cultura organizativa que van a contribuir al desarrollo del concepto de calidad.

Es a partir de la II Guerra Mundial cuando el Estado va a asumir sectores que antes pertenecían al Sector Privado. Se van a sentar las bases para que el sector público engorde. La justificación, desde el punto de vista teórico, de este crecimiento del sector público va a ser lo que se denominó “*los fallos de la iniciativa privada*”. En otras palabras, aquellas partes que a la iniciativa privada no les resultan rentables, pero se requiere para atender a la población, van a ser absorbidas por el Estado para que, vía impuestos, puedan prestarse a los ciudadanos. Es así como surgen los monopolios públicos y, lo que hoy es muy criticado, pero que en su momento tuvo mucho auge y buena prensa, el Estado de Bienestar.²⁸ El surgimiento del Estado de Bienestar, como todo acto, tuvo muchas

²⁶ Para profundizar más en este tema ver: BAENA DEL ALCÁZAR, Manuel. Introducción a la Administración Pública. Ed. Tecnos. 1997.

²⁷ En este aspecto revisar a autores como Taylor, Fayol, etc.

²⁸ Para profundizar más en estos temas analizar autores como BARBER, para analizar el pensamiento de Keynes; para tener un visión general de la economía leer a William J., MOCHÓN; desde un prisma institucional a Francisco, AYALA ESPINO; y para analizar el Estado de Bienestar ver a GARCÍA COTARELO, entre otros.

cosas buenas aunque también trajo consecuencias negativas. Entre los factores positivos que albergó en su seno, podríamos enumerar, como relevantes, la posibilidad de que ciertos sectores de la población que no tenían acceso a la sanidad o a prestaciones para elevar la calidad de vida lo tuviesen. Este hecho que, en sus orígenes, tenía el sentido de reconstruir una Europa destruida por la guerra bajo el concepto de que endeudarse era algo inevitable y bueno, va a sentar las bases para que se pueda desarrollar el concepto de la calidad de los servicios más adelante. Antonio Díaz nos sitúa las causas que van a dar origen al surgimiento de la calidad con el siguiente texto:

“El ciudadano es y ha de ser, ante todo, un “sujeto de derechos”²⁹. Ni súbdito, ni subvencionado, ni tampoco – como pretenden algunos- cliente, sino sujeto activo ante una Administración obligada a garantizarle unos derechos, a prestar un servicio y a proporcionarle – en su caso- unas prestaciones. Y en torno a esta idea aparece el nuevo papel del ciudadano en el siglo XXI”³⁰

Las consecuencias que tiene el Estado de Bienestar es que, como muchos de los servicios que ofrece son subvencionados, las administraciones se van a endeudar. Es lo que se ha venido llamando una crisis económica. Otras secuelas son que muchos de los ciudadanos que viven en el Estado de Bienestar se cuestionan el hecho de tener que pagar forzosamente impuestos para estas prestaciones, teniendo en cuenta que prefieren otros servicios alternativos privados. La mayoría de los países, ante estos retos, en vez de afrontarlo, han puesto un parche, pretendiendo privatizarlo todo.

Existen quienes no son conscientes de que esos monopolios públicos se han levantado a través del esfuerzo de los ciudadanos, vía impuestos, y aquello que se está vendiendo es capital social, no les pertenece y no tienen ningún derecho a quitárselo a los ciudadanos sin ni siquiera someterlo a referéndum. Como afirma Koldo Echevarría Ariznabarreta ante este aspecto:

“El Estado de Bienestar se convierte en el blanco preferido de la retórica conservadora. Lo acusan de sacrificar la economía nacional en beneficio de los funcionarios y los colectivos protegidos por los beneficios sociales. Sus prescripciones de cambio se basan en “hacer retroceder las fronteras del Estado (...) es decir, suprimir y recortar programas públicos, disminuir el número de funcionarios, incrementar la productividad de los servicios y privatizar el mayor número posible de actividades desempeñadas por la Administración.”³¹

²⁹ El subrayado es del autor. DÍAZ, Antonio; opus cit., p. 41.

³⁰ Ibidem, p. 41.

³¹ ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Opus Cit., p. 9.

Aún así los detractores de lo público lo cuestionan; como si les perteneciera se creen con el derecho de mandar sobre esos bienes, reivindicar que, una vez consolidado el monopolio público, con sus usuarios cautivos incluidos, ese sector vuelva a la iniciativa privada y quien quiera usarlo que se lo pague al empresario. Para poder dar ese golpe contra el patrimonio público, surgen muchas escuelas dispuestas a demostrar que los únicos que tienen fallas en el mercado son los servidores públicos, que la iniciativa privada es a prueba de fallas. Para ellos no existe el déficit, en aquellos casos en que no se pueda sujetar una empresa, el mercado se encarga de regularlo automáticamente buscando el equilibrio. Así surgen las teorías del Estado Mínimo y las fallas del Sector Público, tales como la Escuela de la Elección Pública, la Teoría de la Burocracia, el Neoinstitucionalismo económico, entre otras.³² Ante todos estos detractores, lo público, la administración pública, se encuentra, en la actualidad, en el punto de mira. ¿Cómo justifican los gobiernos ante los ciudadanos que se necesita cobrar impuestos ante un sector público que se está volviendo endémico? Las críticas de los ciudadanos pueden ser muchas gracias a los detractores de lo público.

El gobierno se ve obligado a buscar nuevas formas de legitimidad para no ser cuestionado. Por estos motivos hay que repensar el funcionamiento, la misión, los objetivos y la razón de ser de las políticas públicas y del sector público en general.

¿En toda esta evolución del Estado qué ha pasado con la calidad? El concepto de calidad va a evolucionar de forma paralela pero, en sus inicios va a estar orientada hacia el ámbito de lo privado.

Los primeros en tomar en serio este concepto van a ser los japoneses y son los que más han evolucionado en el mismo. Su carrera por la calidad se va a desarrollar a partir de 1951 con Deming. Aunque tuvo diferentes fases lo más relevante de la calidad en Japón es que va a cambiar las relaciones de la empresa; en definitiva, va a dar un vuelco hacia una nueva cultura de la organización, impulsado el cambio desde la dirección y revolucionando a la empresa. Se va a desarrollar un concepto denominado *kaisen*. El *Kaisen* comienza desde arriba, es decir, la alta

³² Quien desee profundizar más sobre este tema, entre otros, ver los siguientes autores principales: AYALA ESPINO, José. Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. Ed. Fondo de cultura económica, México, 1999. 397 pp.; NORTH, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. FCE, México, 1993. 190 pp. y OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el Sector Público. Ed. Paidós, España, 1997. 494 Pp.

dirección es la que se compromete a resolver los problemas. Para ello, primero, los admitían, luego se detectaban los errores en la producción (*wasura kagen*), estos se comunicaban a los jefes para evitar que se convirtieran, verdaderamente, en problemas de fabricación del producto final. El *Kaisen* se puede entender como un proceso que sirve para mejorar la producción mediante la búsqueda de sus fallas, el involucramiento del personal y la dirección. Toda esta filosofía del Japón va a suponer, desde el punto de vista práctico, una revolución de la empresa, hasta un nivel tal que llega a convertirse en uno de los países más competitivos del mundo. Cuando los anglosajones quieren reaccionar ante los japoneses, estos últimos llevan treinta años de ventaja y ocupan el primer lugar en muchos productos que antaño le correspondía a Estados Unidos.

Resalto estos acontecimientos porque las teorías detractoras del Sector Público coinciden, en el momento más álgido, con la necesidad de exportar el concepto de calidad a las empresas occidentales. Curiosamente, todos estos acontecimientos se van a desarrollar a lo largo de la década de los ochenta del siglo XX.

La Modernización Administrativa responde a una necesidad política de justificar un discurso ideológico a favor del liberalismo, la globalización, la crisis económica y la crisis de legitimidad del Estado. Así, Villoria Mendieta afirmará lo siguiente:

“Los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, y su construcción es el fruto de la conquista política de una verdad desde la primacía comunicativa y de poder, no de la conquista científica”³³

Esta década se caracteriza porque es el momento de las grandes privatizaciones, del cuestionamiento del Sector Público, es cuando en las universidades anglosajonas se cambian los departamentos de teoría del estado por los de gobierno, el auge de la ciencia política cuantitativa y un discurso que tiene como centro de gravedad la racionalidad del gasto público y la necesidad de ajustarse el cinturón ante un entorno que se modifica e influye. Koldo Echevarría Ariznabarreta así lo expresa:

³³ VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Modernización Administrativa y gobierno postburocrático*. P. 80. Capítulo 3. *Nueva Administración Pública*. Compiladores: Bañón y Carrillo. Madrid, 1997.

“En la última década, la búsqueda de soluciones en el management privado se explica, por la desconfianza del pensamiento neoliberal ante la Administración Pública, a la que se juzga incapaz de ofrecer las respuestas necesarias para sus propios problemas. La exaltación del mercado y del papel de la empresa privada en la sociedad se extiende hasta proponer, a menudo ingenuamente, su organización, sus métodos y hasta su cultura, como alternativas para la prestación de servicios públicos. Esto se traduce, no sólo a la importación de conceptos y técnicas de gestión, sino a la contratación de profesionales procedentes de empresas privadas para dirigir organismos públicos e, incluso, a la sustitución de la Administración Pública por las fuerzas de mercado en la realización de numerosas actividades.”³⁴

Este es el contexto en el que se inserta la calidad en el sector público. En principio como un elemento de racionalidad del gasto que permita *hacer más con menos*, acabar con las duplicaciones, utilizar las nuevas tecnologías al servicio de la administración para mejorar los servicios, gestar una nueva filosofía o cultura organizacional, fortalecer el liderazgo, reducir las plazas a concurso congelando aquellas en que el funcionario se jubila, creando más puestos de trabajo temporales en el sector público, por nombrar las más importantes.

En esta primera fase de la calidad, en realidad, el cliente o ciudadano, en la iniciativa pública, quedaba muy lejos. Esto es lo que se llamó *los círculos de calidad* que tenían más que ver con la racionalidad del gasto y con los procesos internos del cambio organizacional³⁵. Paralelo a los círculos de calidad estaba la reingeniería de procesos que pretendía hacer una administración más delgada, con menos puestos funcionariales, más simplificada en sus procesos y más racional. La reingeniería de procesos se podría definir como la elaboración de un plan de recorte de personal, basado en la racionalidad, para sanear las finanzas públicas dentro de las instituciones públicas.

Este intento de reestructurar la administración pública va a entroncar frontalmente con intereses particulares que se generan en el seno de las organizaciones públicas, es decir, van a existir fuertes resistencias, ya que en el fondo lo que se buscaba era recortar al personal que labora dentro de las administraciones públicas. El intento de implantar la calidad durante la década de los ochenta, e, incluso, parte de los noventa no es muy exitoso. Se caracterizaba por ser un plan elaborado, en torno a un diagnóstico, que tiene el carácter de técnico y no es muy relevante para el poder político. Desde la visión de los funcionarios públicos, escuchar hablar de marketing público o de la calidad,

³⁴ ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Opus Cit., p. 13.

³⁵ Los círculos de calidad responden a una de las primeras fases en que se inserta la calidad en el sector público y que responde más a un documento técnico, elaborado por tecnócratas, que a un verdadero intento de transformar a las organizaciones públicas. En una segunda fase es cuando se puede hablar de la Gestión de Calidad Total y se distingue de la anterior porque se intenta involucrar a todo el personal y llegar al consumidor final: el usuario del servicio.

era considerar que eran iniciativas del sector privado que no poseían demasiada lógica en el sector público, ya que es un modelo antagónico al esquema burocrático, el cual se caracterizaba por su verticalidad y la función de ejercer el presupuesto público cumpliendo con la planificación y la toma de decisiones del gobierno. Esto implicaba que sólo se cumplía con el principio de la calidad de manera programática, no existía un impulso político que pudiera dar consecución a un plan de calidad y que involucrara a todos los empleados públicos de la administración pública.

Lo más relevante para este apartado es que a lo largo de los años noventa la nueva concepción que surge, producto de las escuelas del estado mínimo, va a impregnar a todos los países. Los años noventa se caracterizaban por un pensamiento único que tiene la lógica del capitalismo. El socialismo va de salida; adquiere mucho auge el debate en torno a que estamos ante el hombre postmoderno, la sociedad de la información, la era del “network” o como se conoce en español las redes y adquiere eco en la academia la discusión acerca del paso del modelo burocrático al postburocrático, el management o la nueva gestión pública. Otra de las características que se van a dar es la proliferación de organismos internacionales, tales como la OCDE, el Banco Mundial (BM), el BID... que van a hacer diagnósticos sobre distintos aspectos de los países, haciéndoles recomendaciones para mejorar ciertas variables. Es la época de la inversión extranjera, de los endeudamientos de unas naciones con otras, hasta el extremo de tener que hacer un esfuerzo por cumplir requisitos que imponen los prestadores, y que en ocasiones exceden los intereses que tiene la sociedad. Es un periodo en el que el Estado es considerado en algunos círculos, como un agente económico más, perdiendo parte de sus prebendas frente al mercado.

Cuando existen autores que nos explican que la administración se tiene que adaptar a un entorno que se modifica, precisamente, estamos situándola en un contexto en el que los países son evaluados por organismos internacionales, tienen que competir con otras naciones para posicionarse en el mercado, hacer atractivo el país para el turismo, los inversionistas, los socios comerciales y los prestamistas internacionales. Villoria Mendieta explica las razones por las que se moderniza la administración pública en el siguiente párrafo:

“Se moderniza para conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que los distintos países desarrollados puedan competir en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada, siendo los beneficios finales del proceso – más riqueza- el instrumento de legitimación más importante para los gobiernos y sus administraciones”³⁶

Los mínimos indispensables que deben contener los países son la estabilidad, dar el aspecto de transparencia, eficacia, eficiencia y que se han asumido las concepciones neoliberales. Koldo Echevarría Ariznabarreta nos advierte que este fenómeno económico condiciona a que se definan los límites del sector público debido a las circunstancias del entorno:

“La Administración Pública ha vivido durante muchos años ignorante de las amenazas del entorno exterior, gracias a una posibilidades aparentemente inacabables de captación de recursos y de crecimiento organizativo.

Este entorno benigno y estable empezó a cambiar súbitamente con la crisis económica de los años setenta y se hizo definitivamente insoportable al comienzo de los años ochenta. La evidencia de un sistema económico que no podía sostener una expansión ilimitada del aparato público y la denuncia del constante deterioro de sus prestaciones, se convirtieron en el pretexto fundamental para la búsqueda de alternativas políticas al paradigma indiscutible de lo público en la segunda mitad del presente siglo: el Estado del Bienestar.”³⁷

Hacia adentro de los países, ante los ciudadanos, el sector público ha de mantener la imagen de que los recursos públicos sirven para hacer políticas destinadas a la sociedad, que el sistema democrático funciona y sirve para que el ciudadano tenga capacidad de protestar vía mecanismos legales y, por último, que la administración está más cerca del ciudadano. En este contexto, en el que los círculos de calidad han fracasado, surge una nueva ola impulsada por los factores que se acaban de analizar.

Para distinguir este nuevo empuje de la calidad, del periodo anterior, el siguiente intento de impulsar la calidad, como valor supremo, se va a denominar *la gestión de la calidad total* (GCT). A grandes rasgos la Gestión de la calidad total va a suponer un cambio de mentalidad en el sector público. Mientras que el movimiento anterior estaba basado en un proceso tecnificador que pretendía cambiar la organización hacia adentro (círculos de calidad) la GCT tiene una visión más amplia. En primera instancia es un proceso cuyo empuje le va a corresponder a la elite política, es decir, el gobierno va a ser el que se encargue de impulsar las políticas de calidad. Aunque el impulso va a ser desde arriba, el esquema general del programa, o también llamado el plan

³⁶ VILLORIA, Manuel. Opus cit., p. 86.

³⁷ ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Opus Cit., p. 7.

estratégico de la calidad, no va a tener verticalidad, sino que lo que pretende es involucrar al personal de la organización en el cambio, otorgándole cierta discrecionalidad en la toma de decisiones de su puesto de trabajo para que mejoren el servicio que ofrecen a los ciudadanos. Koldo Echevarría lo expresa de la siguiente forma:

“tiene que haber una implicación directa de las más altas instancias gubernamentales en el lanzamiento de las propuestas y, muy especialmente, en el recurso a su liderazgo institucional para vencer los inevitables obstáculos en la ejecución de los cambios necesarios”³⁸

Uno de los obstáculos por los que va a atravesar la GCT va a ser la sobrerregulación. Muchas veces cuando un ciudadano va a resolver un trámite a la Administración Pública no lo logra porque existen reglamentos y normas que al personal de base no le permite realizarlo con éxito. Lo que se pretende con la GCT es permitir que el trabajador tome la decisión simplificando el procedimiento, dando atribuciones a éstos para que agilicen los trámites. Para llevar a cabo estos objetivos, con éxito, se van a utilizar las nuevas tecnologías, instalando portales de internet, que en ocasiones valga para pedir citas previas, mejorar los tiempos de respuesta, dando todo tipo de facilidades a los usuarios del servicio para que puedan efectuar sus trámites obteniendo un servicio eficaz. Otra de las acciones que se va a efectuar consiste en capacitar o actualizar a los funcionarios para que efectúen una mejor atención al ciudadano.

Siguiendo esta reflexión acerca de si la GCT es una moda o una necesidad pienso que existen razones suficientes como para dar este salto cualitativo; teniendo en cuenta el contexto internacional, la GCT se ha convertido en un proceso indispensable para poder competir con otros países, por un lado, y, desde el punto de vista nacional, buscar la calidad en el sector público implica poder competir con servicios similares. Por ejemplo, en educación el sector público compite con la oferta educativa privada.

³⁸ ECHEVARRIA ARIZNABARRETA, Koldo. Opus Cit., p. 11.

1.3. Las fases de la calidad

Según autores de la página web “El rincón del Vago” las fases de la calidad son cuatro³⁹:

1. La fase de inspección: esta fase se desarrolló a lo largo del siglo XIX. Evidentemente se ubica en la iniciativa privada y se centra en la búsqueda del producto en serie. Taylor estudia la empresa Henry Ford, creando el modelo T, buscó la forma de acotar los tiempos para elaborar un producto con la finalidad de que el trabajador se cansara menos y rindiera más haciendo menos movimientos. Este fue el padre de la producción en serie mediante la creación del concepto de *elaboración en serie*.⁴⁰
2. El control estadístico del proceso: esta fase se va a desarrollar durante la década de los treinta. Estaba enfocado a los procesos y para ello se van a utilizar métodos estadísticos, los que también van a reducir los niveles de inspección.
3. El aseguramiento de la calidad: se desarrolló durante la década de los cincuenta. Durante esta fase surge la necesidad de involucrar a todos los departamentos de la organización al diseño, la planeación y la ejecución de las políticas de calidad.
4. La administración estratégica por la calidad total: ésta va a tener su auge, sobre todo, en la década de los noventa. Se caracteriza por que se hace inflexión en el mercado y en las necesidades del consumidor, reconociendo el efecto estratégico de la calidad en el proceso de la competitividad.

La calidad ha ido evolucionando en los países con diferentes velocidades, en función de las necesidades de las naciones. Aunque en el apartado anterior se sitúa la necesidad de tender hacia la calidad en el sector público durante la década de los ochenta, se puede considerar que si el objeto de estudio fueran los orígenes de la calidad, habría que basarse en los países anglosajones, pero, no es el caso, mi objeto de estudio es la calidad en México, y, dentro de ésta, la calidad educativa específicamente, la que ha tomado auge, sobre todo, de los años noventa hasta nuestros días. Al respecto Echevarría Ariznabarreta expone la tendencia, en general, que han tenido los países

³⁹ http://html.rincondelvago.com/calidad-total_4.html

⁴⁰ BAENA PAZ, Guillermina. Calidad total en la educación superior (ensayo). Ed. Universidad Latinoamericana, p. 26.

occidentales a transformar sus sistemas administrativos, pero teniendo en cuenta que cada Estado tiene sus necesidades en esta evolución. Él lo expresa de la siguiente manera:

“A lo largo de los últimos diez años, la mayoría de los países occidentales han puesto en marcha ambiciosas propuestas para transformar en profundidad los sistemas administrativos.
(...) El énfasis de los cambios varía también, como es lógico, de país a país, en función de las prioridades políticas y económicas asociadas al papel de la Administración en la sociedad.”⁴¹

Como ejemplo de esto podríamos destacar algunos países, aunque antes es interesante introducir un párrafo de la OCDE que remarca este aspecto:

“Algunos países, incluyendo a Bélgica, Francia, Portugal y el Reino Unido han elegido poner en marcha iniciativas centralistas de altos vuelos a través de proyectos de ley impulsados en muchos casos por políticos, y en algunos casos, como en los Estados Unidos, a través de las declaraciones de normas de servicio por mandato instrumentadas por organizaciones individuales en el sector público. En muchos países, las iniciativas hechas por dependencias individuales y su personal han constituido su fuerza impulsora. Australia y Suecia se encuentran entre los países que están considerando si una iniciativa central podría complementar el trabajo existente realizado por las organizaciones individuales. La Unión Europea está también considerando una iniciativa de carta de servicios al igual que el Consejo de Europa en relación con el gobierno local. Una cuestión recurrente es por ende las relativas ventajas de las iniciativas centrales en relación a los servicios de calidad.”⁴²

Algunas de las reformas de los países van a ser las siguientes:

Cuadro 1.1.: Reformas de calidad en algunos países

PAÍS	AÑO	INICIATIVAS DE REFORMA
Bélgica	1992	Carta para usuarios de Servicios Públicos
Canadá	1992	Iniciativa de normas de servicio
Francia	1992	Carta de Servicios Públicos
Portugal	1993	La Carta de Calidad en los Servicios Públicos
España	1992	El Observatorio de la Calidad
Reino Unido	1991	Carta del Ciudadano

Fuente: OCDE. Un gobierno alerta. Iniciativas de calidad en la administración.
Ed. OCDE. 1996. Francia. P. 17.

En México el desarrollo de la calidad tiene un ritmo distinto a otros países. Se puede considerar que aún, hoy, muchos de los procesos de calidad están en una fase de *círculos de calidad* y sólo algunos sectores, muy concretos, se pueden considerar como parte de un progreso de la calidad que responde al apelativo de *Gestión de la Calidad Total*. Lo que sí se puede afirmar es que

⁴¹ ARIZNABARRETA, Koldo. Opus cit., p 5.

⁴² OCDE. Op. Cit., P. 13.

México, aunque tiene muchos problemas que solucionar, en muchos aspectos, tiene los mismos retos que otros países desarrollados. En el caso de la calidad la forma de afrontarla no se diferencia de otros países.

La década de los noventa, fundamentalmente, ha implicado un ciclo de la calidad tecnificador. Es a principios del siglo XXI cuando la calidad se va a redimensionar, y siguiendo las normas ISO 9000-2000, 9001-2000 y 9004-2000, principalmente, se va a tender a la GCT.

Donde adquiere más auge la calidad, en México, es en la cuarta etapa de todas las que se mencionan en este apartado. Aunque van a coexistir rasgos de las fases anteriores. La fase de la administración estratégica por la calidad total va a tomar auge, sobre todo, a partir del gobierno de Vicente Fox Quesada en el Programa Escuelas de Calidad.

Cruz Moreno y Sánchez Domínguez describen el periodo de Vicente Fox en la presidencia, desde el punto de vista de la planificación, de la siguiente forma:

“El año 2000 marcó un cambio importante en la vida política del país (...) El nuevo gobierno formado por empresarios, tecnócratas y, en menor medida, por políticos extraídos de las filas del PAN, ha buscado dar un nuevo estilo a la conducción de los asuntos públicos. De hecho, el mismo presidente Fox (...) expresa en un discurso una mayor apertura frente a la introducción de métodos, procedimientos y tecnologías administrativas, que originadas en la administración de negocios, se emplean cada vez más en el sector público.

(...) el gobierno del Presidente Fox ha difundido el empleo de nuevas formas de trabajo pensadas en incrementar la capacidad de gestión y consolidar el paradigma postburocrático en la administración pública (...).

Como es el caso de sus antecesores, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se formuló conforme a lo establecido en los artículos 26 de la constitución y 20 y 21 de la Ley de Planeación. Para su integración se recurrió a lo que se denominó el nuevo esquema de sistema nacional de planeación participativa, que establece mecanismos de participación ciudadana para incluir la opinión de la población en la elaboración y evaluación de planes y programas, así como en el seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del poder ejecutivo federal.”⁴³

Para poder abordar, con rigor, este programa, se hace necesario, en esta tesis, tener en cuenta la evolución de algunos conceptos generales sobre la calidad. En los próximos apartados se va a analizar cuáles son los principales teóricos de la calidad y qué es lo relevante que aportan para el

⁴³ CRUZ MORENO, Juan Carlos y SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, Sofía Margarita. Futuro, prospectiva y planeación estratégica. Incrementando las capacidades de gestión en la administración pública. Tesis, Ciudad Universitaria, septiembre de 2002. Pp. 185-186.

estudio que se va a llevar a cabo. Otro aspecto que se va a desarrollar en esta tesis es la planeación estratégica y su nexo de conexión con la calidad

1.4. La Modernización Administrativa y la calidad

Haciendo una revisión de los autores existentes que escriben acerca de la Modernización Administración no he sido capaz de encontrar una clasificación del tema. Este apartado trata de establecerlo. Quiero advertir que el intento de plasmar esta clasificación no implica que no se puedan hacer clasificaciones más específicas, e, incluso más profundas, ya que la intencionalidad de esta categorización es a efectos de utilidad para este estudio concreto. Para poder realizarlo voy a utilizar la combinación de una serie de variables que se van a cruzar.

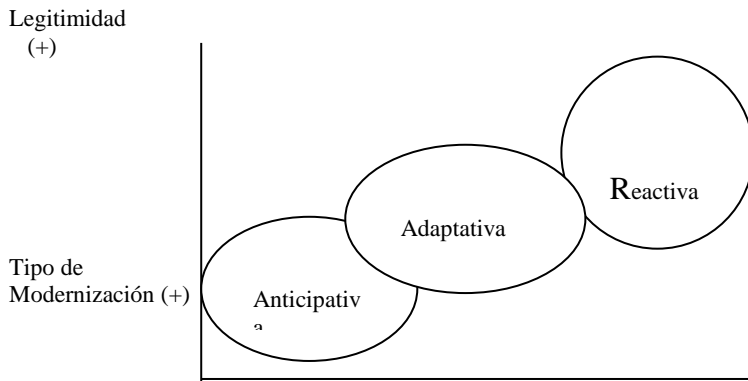
Desde la óptica de la teoría de la planificación estratégica, el planteamiento estratégico, consiste en inventarse y anticiparse al futuro. Existen tres escenarios en relación con el entorno ambiental⁴⁴:

1. Anticipativa: se crea un futuro para la organización, para hacer que el entorno evolucione a su favor.
2. Adaptativa: el entorno condiciona y la organización se adapta buscando el equilibrio.
3. Reactiva: el entorno marca el ritmo, pero la organización es el centro e intenta mantenerse.

En la gráfica 1.1. se van a cruzar dos variables: la legitimidad y la Modernización Administrativa con los tres escenarios en el entorno ambiental, dando como resultado lo siguiente:

⁴⁴ Para consultar esta clasificación revisar el texto de BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel. *Capítulo 4. El planteamiento estratégico en el ámbito público*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. La nueva administración pública. Ed. Alianza universidad textos. Madrid, 1997. Pp. 109-113.

Gráfica 1.1.: El entorno ambiental, la modernización y la legitimidad



Fuente: elaboración propia Basado en: BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel. *El planteamiento estratégico en el ámbito público*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. *La nueva administración pública*. Ed. Alianza Universidad Textos. Pp. 105-123.

El modelo anticipativo corresponde a una baja modernización administrativa. La organización impone su criterio, configurándose en el centro del espectro. En este caso estaríamos ante un modelo burocrático, donde las decisiones se establecen sin tener demasiado en cuenta al ciudadano, entendido como un administrado. El grado de modernización administrativa, en este caso, es muy bajo, o cuasi nulo, no tomándose en cuenta el grado de legitimidad que tiene la Administración desde la imagen del ciudadano. En este contexto la calidad queda muy lejos debido a que la administración pública funciona bajo un esquema tradicional-legal con todos los vicios que esto conlleva. Se desarrollaría en un contexto en el que la Administración Pública es muy delgada y está interesada en las funciones básicas, quedando al margen todas las relaciones privadas al ámbito de lo particular. Este sería el caso de los modelos que se gestaron, primigenios, a partir de la revolución francesa los que se podría definir como “estado mínimo”.

El modelo adaptativo es el más común y ahí es donde se enfoca la modernización administrativa: una legitimidad media, un entorno cambiante que conduce a algunos cambios dentro de la organización que se pueden considerar modernización administrativa. Se tiene en cuenta la legitimidad en la medida que afecte a la supervivencia y a la razón de ser de la Administración Pública. En este caso nos situaríamos, desde el prisma de la calidad, en un Estado de Bienestar en el que la Administración tiene unas fronteras muy amplias abarcando la política social y las relaciones entre el capital y el trabajo. Este contexto implica, necesariamente, la búsqueda de la

paz social y el equilibrio entre las diferentes clases sociales. La calidad no es un valor muy relevante ya que, aún en este contexto, la administración pública se justifica para que aborden estas políticas y este mismo hecho es el que le proporciona la legitimidad.

En el modelo reactivo, ante un entorno que condiciona a la organización, la Administración pública reacciona con políticas que contribuyan a consolidar la organización a través de la legitimidad y el acercamiento al ciudadano, desarrollándose una nueva filosofía que conduce a un alto grado de Modernización Administrativa.

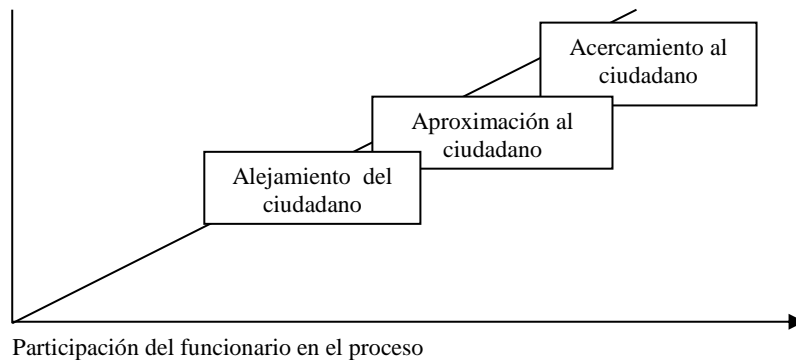
La administración pública actual tiene rasgos combinados de los dos últimos, fundamentalmente. Por una parte, tiene rasgos del modelo adaptativo, ya que toda organización tiende a la supervivencia y a afrontar el entorno modificándose lo menos posible y tendiendo a la estabilidad. Por otro lado, en la actualidad nos situamos en la globalización, existen organismos que exigen cambios a los países para conseguir apoyos económicos y competitividad, lo que conduce a este intento de tender hacia el modelo postburocrático, pero a la vez existen fuertes resistencias que pretenden conservar el *status quo*.

Hay que superar modelos anquilosados que suponían una supremacía de la Administración ante el entorno (modelo anticipativo) y hacer políticas, en un clima cambiante, cuyo efecto en los ciudadanos sea de carácter positivo. La legitimidad hacia fuera (percepción de los ciudadanos) es crucial para la Administración Pública, realizando unas políticas que tienden a consolidar la buena imagen de la Administración. En este caso la calidad comienza a adquirir mucha importancia, sobre todo para reforzar la legitimidad del Estado, ante el ciudadano medio, que recibe los servicios de las empresas públicas. Este escenario se sitúa en un contexto en el que se comienza a dismantelar el Estado de Bienestar, por una parte, por otra, se cuestionan las fronteras de lo público y se tiende hacia una administración postburocrática con las características que ya mencioné en el apartado anterior.

En la Gráfica 1.2. se van a combinar tres elementos: la participación del ciudadano público en los procesos, el grado de Modernización Administrativa que se produce en función de esto y cómo influye en la relación con los ciudadanos.

Gráfica 1.2.: grado de acercamiento de la Administración al ciudadano

Modernización
Administrativa
(+)



Fuente: elaboración propia Basado en: BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel. *El planteamiento estratégico en el ámbito público*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. La nueva administración pública. Ed. Alianza Universidad Textos. Pp. 105-123.

En este caso, cuanto más participación existe de los funcionarios hay una mayor modernización administrativa, y el acercamiento al ciudadano es mayor. Este aspecto está directamente relacionado con una nueva filosofía donde se percibe al ciudadano como cliente y empieza a surgir la necesidad de que la legitimidad se perciba a través de los recursos humanos que están al servicio de la Administración. En este sentido es muy importante la transformación que está sufriendo el Estado Central descentralizando competencias, dando cabida a actores del ámbito de lo civil en actos como los concursos públicos para encomendar la aplicación de los servicios a la iniciativa privada. La Administración responsable implica la participación de actores influyentes a la adopción de decisiones en las políticas públicas. A este respecto el grupo de calidad y modernización de las administraciones locales opinan lo siguiente:

“Los ciudadanos se han vuelto más exigentes en su relación con las Administraciones Públicas. Las rápidas transformaciones de la sociedad plantean nuevas y diversificadas demandas. Los ciudadanos piden que las Administraciones Públicas estén más atentas y receptivas a las necesidades de los ciudadanos y presten sus servicios con la misma, o mejor calidad, como lo hace el sector privado. Se pide que las Administraciones Públicas incorporen aquellos métodos y técnicas de gestión que han dado buenos resultados en el sector privado. Los ciudadanos, y las organizaciones que defienden sus intereses, se han vuelto más exigentes y quieren influir en las decisiones que afectan a los servicios públicos, de la misma manera que quieren controlar mejor el uso de los impuestos.”⁴⁵

Esta forma de clasificación está pensada teniendo en cuenta los elementos mínimos que se necesita dentro de la administración pública para que exista la gestión de la calidad total. El modelo

⁴⁵ GRUPO DE TRABAJO SOBRE CALIDAD Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS. Factores que influyen en el cambio. Abril, 1999. p 10.

burocrático necesita evolucionar hacia uno postburocrático. A este respecto Villoria Mendieta⁴⁶ sitúa las siguientes propuestas para que se dé este cambio:

1. Cambio en la cultura de la organización.
2. Dar más poder al empleado para que tome decisiones.
3. Preguntar al cliente para reestructurar los procesos en función de sus necesidades.
4. Dar al cliente la posibilidad de elegir.

Algunas de estas características, como se verá más adelante, se encuentran en el servicio de la educación y como también se verá, la clasificación elaborada en este trabajo entra en el esquema que tiene la SEP para mejorar la calidad del servicio de educación.

1.5. La importancia del concepto de calidad en el estudio

La investigación que se pretende llevar a cabo tiene como eje central el estudio de la calidad en la educación. Para poder abordar un estudio de esta naturaleza es necesario analizar a los distintos autores que tratan a la calidad como un instrumento de cambio en las organizaciones.

A quien se puede considerar como padre de la calidad es a Deming⁴⁷, al que después le siguen Juran, Feigenbaum, entre otros. Aunque los conceptos de Deming datan de los años cincuenta y el concepto de calidad ha ido evolucionando y adaptándose a distintas fases, lo cierto es que muchos de los puntos que desarrolla Deming aún influyen para desarrollar el concepto de calidad en nuestros días. Al respecto Baena Paz dice lo siguiente:

“Parece que se ha olvidado el hecho de que a fines de la Segunda Guerra Mundial los productos japoneses tenían fama de ser malos productos y estar entre los peores del mundo. Al llegar los norteamericanos, les sugirieron a los japoneses que deberían implantar normas de calidad en sus productos e inclusive los apoyaron con asesoría.”⁴⁸

⁴⁶ VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia. Ed. MAP, Madrid, 1996. Pp. 17 y ss.

⁴⁷ Este apartado se va a basar en JAMES, Paul. Gestión de la calidad total. Un texto introductorio. Ed. Prentice Hall. 2001. Pp. 45 y ss. También en BAENA PAZ, Guillermina. Opus cit. MUÑOZ MACHADO, Andrés. La gestión de la calidad total en la Administración Pública. Ed. Díaz de Santos. 1999.

⁴⁸ BAENA PAZ, Guillermina. Opus cit., p. 26.

Este apartado va a tratar de encontrar aquellos elementos, de entre los diferentes autores que han abordado el tema de la calidad, que sirvan para analizar el objeto de estudio de esta tesis, es decir, la calidad en la educación básica en México. Un elemento importante que se va a tener en cuenta, en esta tesis, es parte de la definición que da Juran acerca de la calidad. Para este autor *la calidad es la adecuación para el uso*, lo que implicaría la conexión entre planificación, control y mejora de la calidad. Esta definición es muy importante por su carácter instrumental. Cualquier programa de calidad implica unos objetivos de partida que se van a instrumentar a través de una planificación, un análisis que denoten los retos que tiene la organización inicialmente, lo que va a permitir la mejora continua de la calidad a mediano y largo plazo. Baena Paz afirma al respecto:

“En este sentido, la calidad total viene a ser la estrategia que hace posible alcanzar la excelencia en tanto una teoría y una práctica en interrelación permanente y en una espiral constante que permita llegar a la excelencia, o sea un estado cada vez más óptimo, el logro de mayor efectividad. No es el mismo caso del caballo que trata de alcanzar una zanahoria que cuelga de un palo en su propio cuerpo, se trata de identificar los problemas, plantearlos, superarlos, replantear nuevos problemas, detectar errores, eliminarlos, volver a planear y así sucesivamente. La espiral siempre estará en continuo movimiento ascendente.”⁴⁹

Desde este punto de vista conviene resaltar el hecho de que para poder decir que existe calidad y que tenga ésta alguna efectividad en la práctica es necesario que su definición, así como su aplicación sea de carácter instrumental; al respecto Muñoz Machado nos dice:

“Las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, de poder controlarla, de poder establecer lo que el sujeto entiende por calidad y qué no”⁵⁰

Andrés Muñoz Machado⁵¹ va a distinguir entre tres tipos de calidad que se complementan y que recogen todas las fases de la misma:

1. Calidad programada: la calidad programada es a la que se pretende llegar y suelen contenerla los planes y programas de calidad que realizan los técnicos y los impulsores de la calidad.
2. Calidad percibida: la calidad percibida es aquella que percibe el usuario de los servicios que se ofrecen y que no tiene por qué coincidir con la calidad real.

⁴⁹ Ibidem, p. 33.

⁵⁰ MUÑOZ MACHADO, Andrés. Opus cit., p 68.

⁵¹ Para profundizar más en este concepto consultar: Ibidem, pp. 76-79.

3. Calidad real: es a la que verdaderamente se llega al medir la calidad en función de lo programado y lo realizado.

Esta clasificación es importante porque se va a utilizar en el estudio del PEC para medir su impacto. Este esquema se puede aplicar a la calidad en la educación, pero esta definición sólo nos da pistas acerca del esquema general que tiene que seguir un plan de calidad. Para profundizar acerca de los elementos que debe contener este plan de mejora es necesario utilizar a Deming, el cual resume la calidad en catorce puntos fundamentales que, prácticamente, equivalen a los elementos básicos que contiene cualquier planificación de calidad que tenga como misión el éxito. Se trataría de los siguientes puntos⁵²:

- 1.- Crear constancia (y consistencia) de objetivos, lo que significa que la dirección es la que debe sentar las bases (metas e involucramiento del personal) para alcanzar los objetivos. También implica el desarrollo de la calidad en un largo plazo. Deming sugiere que la constancia de objetivos significa innovación, investigación y educación, una mejora continua del producto y servicio y el mantenimiento del equipo y la planta. Desde el punto de vista del PEC esto significaría que el impulso del programa tiene que darse desde arriba (elite política); acompañado de los recursos que permitan la implementación del programa, así como el involucramiento y formación de los recursos humanos de la administración pública.

- 2.- Adoptar la nueva filosofía: adecuar un nuevo modelo de gestión con el personal más responsable implica insertar el concepto de calidad como una premisa central de la organización y que esto penetre en toda la organización, desde el director hasta el último miembro. Sólo si esto se cumple es posible que pueda implementarse la gestión de la calidad total. Esto en términos de lo que supone el Programa Escuelas de Calidad significa que los encargados de poner en práctica el programa, bajado a la escuela, tienen que ser los directores, los cuales tienen que tener la habilidad para involucrar a los maestros, los padres de familia, los alumnos fundamentalmente.

⁵² Consultar la página: <http://www.monografias.com/trabajos14/principios-deming/principios-deming.shtml#LOSCAT>. También consultar: MUÑOZ MACHADO, Andrés. Opus cit., pp. 90 y ss.

Debido a la proliferación de actores en el programa debería de jugar un papel fundamental el supervisor, ya que éste es el enlace entre las diferentes instancias o niveles de gobierno y la escuela.

3.- Eliminar la dependencia de la inspección en masa ya que la calidad surge de la mejora del proceso. En el PEC quienes se encargan de evaluar el programa, en primera instancia, es la escuela misma; esto responde a un principio de subsidiariedad, aunque esto no es contradictorio con el hecho de que existan otras instancias que evalúen el programa de manera interna (SEP) o externa (CIDE).

4.- Acabar con la práctica de conceder un contrato sólo por su precio. En este caso esto sería un tema muy complicado en la administración pública porque lo que diferencia a la iniciativa pública de la privada es precisamente que los bienes públicos no son excluyentes, lo que hace que tenga que llegar a todo el monto de población para la que está contemplado el programa, mientras que en el ámbito de lo privado el que puede pagarlo es el que consume el servicio utilizando un principio de exclusión y discriminación en torno al precio.

5.- Mejora continua del servicio y producto, lo que implica que la calidad debe de ser incorporada en la fase del diseño, que involucra riesgo, que necesita estar ahí para asegurar el continuo y eficaz desarrollo de la calidad. El Programa Escuelas de Calidad está inmerso en una lógica de la CGT, lo que implica que uno de los planteamientos básicos de este Programa consiste en la búsqueda de la mejora continua. Pero esto es un proceso largo que implica que las escuelas, año con año, tengan que someterse a una autoevaluación en la que se haga un balance de los logros y retos del programa de manera que se pueda mejorar.

6.- Instituir la formación, capacitación y reciclaje para garantizar un mejor desarrollo de las habilidades. En el PEC existe una partida que se destina a este rubro concreto con la idea de que los maestros, los directores y supervisores se capaciten para llevar a cabo la implementación del PEC con éxito.

7.- El liderazgo eficaz estableciendo grupos de trabajo que den solución a los problemas de calidad. Este principio se contempla en el PEC. La idea es que el director, desde la escuela, impulse el programa involucrando a todo el personal en el proceso mediante el diálogo y el consenso.

8.- Erradicar el miedo. Las barreras anquilosadas y rutinarias suelen ser el principal obstáculo al cambio, ya que, los funcionarios, tienen intereses y temor a que los recorten de su puesto de trabajo. Uno de los obstáculos que tiene el PEC es el de involucrar a los maestros en el proceso de mejora continua ya que muchos están acostumbrados a la rutina y no tienen una cultura organizativa de cambio y mejora. Para poder conseguir que se involucren es necesario que se sientan protagonistas de un proceso de cambio que va a ser bueno tanto para la institución como para ellos mismos.

9.- Derribar las barreras entre las áreas de personal que imposibilitan los intercambios de datos y acaban con los vicios del modelo burocrático.

Es importante que para que exista éxito en estos programas es necesario que exista comunicación entre las partes.

10.- Eliminar lemas, exhortaciones y objetivos. Para cambiar es necesario tener en cuenta la situación real de la organización e intentar dar cambios progresivos sin llegar al exceso de una situación ideal y desfasada con el momento histórico de la organización.

11.- Eliminar cuotas numéricas: elaborar normas que permitan hacer mejor la labor motivando al trabajador.

12.- Instaurar un programa de educación y reentrenamiento como una inversión. Es decir, a medida que avanza la organización y va logrando cambios positivos tiene que haber programas de educación y reentrenamiento para encajar esos cambios.

13.- Eliminar barreras para dignificar la fabricación mediante incentivos, reconocimientos e involucramiento de todo el personal.

14.- Actuar para lograr la transformación.

Siguiendo a la Doctora Baena Paz el modelo de Deming trasladado a la educación implicaría un proceso de educación continua que tendría los siguientes elementos:

- Planear el diseño del modelo educativo.
- Aplicar el modelo educativo.
- Evaluar el modelo educativo con la participación de todos los involucrados.
- Actuar rediseñando el modelo educativo y de nuevo comenzar el proceso en espiral.⁵³

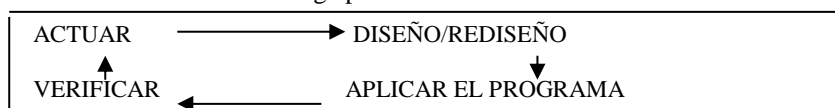
⁵³ BAENA PAZ, Guillermina. Opus cit., p. 57.

Para la doctora Baena cada nuevo modelo supera al anterior, eliminando las fallas y los defectos detectados. Así, ella expresará lo siguiente:

“El control de calidad ha de convertirse en un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en materia educativa, manteniendo la calidad educativa y el mejoramiento de la calidad educativa realizado por los diversos actores en una institución, de modo que sea posible la obtención de profesionales en los niveles más óptimos y compatibles con la plena satisfacción del mercado profesional.”⁵⁴

Así, el ciclo de Deming aplicado a la educación quedaría de la siguiente forma:

Cuadro 1.2. Ciclo de Deming aplicado a la educación



FUENTE: Elaboración propia a partir de BAENA PAZ, Guillermina. Calidad total en la educación superior (ensayo). Ed. Universidad Latinoamericana. P. 57.

Este esquema se puede explicar de la siguiente manera:

El Programa Escuelas de Calidad fue un modelo que se hizo al principio del gobierno de Vicente Fox Quesada; esto responde a la fase del diseño; en un segundo estadio, los Estados van a crear sus propias reglas de operación del PEC basándose en las Reglas de Operación (RO) del Estado Central (rediseño); les va a corresponder a las escuelas elaborar un (Plan Anual de Trabajo) PAT y un (Plan Estratégico de Transformación Escolar) PETE. El siguiente paso es la aplicación del programa que se ha fijado cada escuela para el año en curso (aplicar el programa); después se verifica para saber los logros y los desaciertos del mismo (verificar); y, por último se actúa durante el siguiente año mejorando las fallas del diseño.

La importancia que tiene el PEC es que por su diseño es una política que responde a un modelo *papelera*⁵⁵.

⁵⁴ Ibidem, p. 57.

⁵⁵ Para ahondar más sobre este modelo consultar a MENY y THOENING. Las políticas públicas. Ed. Alianza Universidad Textos. 245 pps. Para estos autores el modelo papelera es aquel en el que intervienen actores diversos, tanto gubernamentales como civiles en la implementación de una política pública. En el caso del PEC se refiere a los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada, la escuela, los fideicomisos estatales fundamentalmente.

Deming desarrolla más los principios de calidad en los servicios que Villoria Mendieta⁵⁶. Prácticamente con lo expuesto hasta aquí se tienen los elementos necesarios para abordar el tema de la calidad en el sector educativo, que será objeto del siguiente capítulo.

Existen otros autores de la calidad como pueden ser Ishikawa, Feigenbaum entre otros, pero retomando a los autores anteriores se consiguen cubrir los objetivos del apartado ya que de su combinación se extraen todos los elementos que se pretenden analizar en el estudio más adelante. Aunque estos elementos tienen su origen en el ámbito de lo privado no es excluyente de lo público. Desgraciadamente, durante décadas atrás, la mayoría de los estudios que ha habido sobre calidad, e incluso el interés que ha suscitado estos temas, se han situado en las empresas privadas. La calidad en el ámbito de lo público es un concepto muy nuevo y no hay muchos autores que hayan trabajado este tema en profundidad. La mayoría de los estudios que existen o son del ámbito de lo privado o bien son análisis de los organismos internacionales. Aún, con todas las dificultades que suscitan el tema las categorías seleccionadas se pueden utilizar para hacer un diagnóstico de la calidad educativa en el ámbito de lo público.

Existen otras perspectivas de calidad que están basadas más en un enfoque de percepción de la educación. Al respecto podemos destacar el estudio que realiza Juan Manuel Piña Osorio. Él hace un estudio de la calidad desde los imaginarios sociales y lo extrapola a tres carreras universitarias dentro de la UNAM. En base a un estudio que constó de 1160 entrevistas a estudiantes y 42 entrevistas con estudiantes, académicos y con el coordinador de cada carrera (economía, pedagogía y sociología) se extrae un concepto de calidad que va más allá de la visión que tienen los autores clásicos, aunque se podría insertar este estudio en la clasificación que tiene Muñoz Machado sobre la calidad: la percepción de la calidad.

Esta investigación se divide en tres grandes ejes, siendo los siguientes⁵⁷:

⁵⁶ Para revisar lo que VILLORIA MENDIETA habla sobre la calidad en los servicios revisar su libro titulado, VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia. Editorial MAP, Madrid, 1996.

⁵⁷ Para revisar este estudio remitirse a: PIÑA Osorio, Juan Manuel. *Imágenes sociales sobre la calidad de la educación. Los actores de tres carreras de la UNAM*. En: PIÑA Osorio, Juan Manuel (coord.). Representaciones, imaginarios e identidad. Actores de la educación superior, Ed. CSU, PyV y UNAM, México, 2003, pps. 17-73.

1. Valores y calidad de la educación: resaltaron que para tender a la calidad no se necesita un doctorado; hay un rechazo hacia las políticas educativas y se dan dos ópticas: la educación como un valor (es decir, inculcar a los alumnos la responsabilidad, la autosuperación, la disciplina, el orden y el involucramiento del profesor) y, por otro lado, la educación como valores (consiste en la transmisión de valores del profesor a los alumnos, orientándolos, buscando una formación integral de los estudiantes). Se puede resumir en una combinación de una formación fuerte (científica) y una formación profesional y ética.

2. Calidad educativa: producción intelectual y condiciones de trabajo. En cuanto a la primera variable se refiere a una formación en el aula, se expresa así:

“Expresiones de la calidad son el cumplimiento cabal del programa, realizar responsablemente todas las tareas del profesor y de los alumnos, promover en los estudiantes hábitos sólidos, explicar al estudiante paso a paso, generar códigos diferentes en el aula, hacer que los estudiantes reflexionen sobre un proceso académico, y algunos agregaron que analicen y mediten sobre su proceso de vida. Otros más se inclinan por promover la participación del estudiante.” (pp. 51)

Añaden otras variables tales como la producción intelectual entre otras.

Respecto a las condiciones de trabajo la mayoría comparan la ENEP-Aragón con la Ciudad Universitaria argumentando que las condiciones de trabajo es mejor en la segunda que en la primera porque hay más profesores de materia, por un lado, y por el otro, es mejor la infraestructura con lo que los profesores cuentan con más recursos para poder impartir sus clases.

3. La calidad en la educación y sus obstáculos la cual se divide a su vez en tres subtemas:

3.1. La periferia: para la mayoría de los profesores no es lo mismo estar en la periferia que en la parte central ya que la ENEP- Aragón se encuentra en una zona marginal en la que la mayoría de los alumnos no tienen grandes posibilidades, mientras en CU está situado en una zona que los alumnos tienen más recursos pedagógicos para poder desenvolverse.

3.2. La falta de infraestructura académica: si comparamos la ENEP-Aragón con CU la infraestructura es mejor en la segunda que en la primera. Para empezar todas las facultades tienen su propia biblioteca, varias salas para dar conferencias, cursos, etc. Más recursos para la

investigación y la primera tiene una biblioteca para doce carreras universitarias, no hay tantos recursos, tienen menos profesores de carrera y menos equipamiento.

El incumplimiento de los programas: este aspecto es importante. Cuando no se cumplen los programas por falta de tiempo esto va en detrimento de la calidad educativa de los alumnos y los programas. La diferencia entre ser un profesor de carrera y un profesor de asignatura es que hay que completar el ingreso, lo que da como resultado que la calidad de la enseñanza sea peor porque hay menos tiempo para dedicarle a las cuestiones académicas.

De aquí se infiere que la calidad es un concepto muy subjetivo y, en gran medida, depende de las visiones que se tiene en la práctica de un modelo pedagógico con sus logros, metas y retos. Este aspecto también se va a reflejar en el objeto de estudio como se verá más adelante.

1.6. ¿Qué es necesario para que un servicio tenga calidad?

Para que haya calidad se necesitan los siguientes elementos⁵⁸:

1. Información accesible y disponible donde y cuando se necesite. En el caso de la educación se han utilizado varios sistemas para dar a conocer el programa de educación del Programa de Escuelas de Calidad; por ejemplo, poner la información en el tablón de la escuela, la vía telemática para que las diferentes entidades federativas puedan tener acceso a la convocatoria y a las reglas de operación del programa para su implementación en sus respectivos territorios, anuncios televisivos para que los padres de familia tengan conciencia de que el programa existe y se está implementando y evaluando, etc.
2. Utilización de un lenguaje fluido y sencillo de comprender por aquellos ciudadanos que acceden a su utilización.
3. Facilitar la utilización del servicio. En este caso en educación las transferencias de recursos del centro a los gobiernos federales y locales, y, concretamente a la escuela; descender la

⁵⁸ ÁLVAREZ MARTIN, María Teresa. La gestión de la calidad total en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El caso de la Delegación de Guzmán el Bueno desde una perspectiva político-administrativa. Tesis de Maestría. Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación. Universidad Complutense de Madrid, Octubre de 2000. P. 34.

capacidad de decisión a las escuelas con la participación de todos los actores intervinientes en el proceso, la capacitación de los maestros, los directores, los supervisores, etc.

4. Sensibilidad y formación de las personas que realizan la prestación del servicio para suplir todas las carencias del ciudadano. En el Programa de Escuelas de Calidad hay una partida que se dedica a la capacitación y actualización de los profesores y los directores, además de los supervisores.
5. Utilización inteligente de los medios de comunicación informando y concienciando a la población. En el caso de la educación se utilizan vías telemáticas, de marketing público mediante anuncios acerca del programa, etc.
6. Tener un claro perfil del ciudadano que va a utilizar el servicio. En el caso de la educación se refiere a los alumnos. Al respecto Baena Paz explica lo siguiente:

“La incorporación a la nueva segmentación se da a partir de que se conocen las necesidades y perfil de los alumnos potenciales y se satisfacen sus demandas, las vías son: una amplia promoción y trabajo diseñado para tal efecto.”⁵⁹

Este requisito se llevó a cabo en el PEC a través de la creación de una línea base⁶⁰, durante el primer año del programa, que permitiera evaluar el nivel que tienen los alumnos, y, a partir de ahí, se puede saber si su implementación va a contribuir a un mejor nivel educativo. Este programa, en sus reglas de operación, elaboradas por el gobierno, va dirigido a las zonas urbano-marginadas, aunque los criterios de focalización varían de un estado a otro⁶¹.

La propuesta de la calidad total no es únicamente metodológica o de dominio de unas simples técnicas de gestión;

“se trata de incorporar... un nuevo punto de vista que vincula la actividad... a la satisfacción de los ciudadanos: los clientes de la Administración”⁶²

⁵⁹ BAENA PAZ, Guillermina. Opus cit., p. 42.

⁶⁰ Para profundizar en la línea base que se establece en el PEC revisar las Reglas de Operación del año 2001 al 2003; la evaluación de dicha línea base se puede revisar en los informes que hace la Dra. Bracho del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

⁶¹ Para saber más acerca de los criterios de focalización de los Estados ver sus respectivas Reglas de Operación. También revisar a LEVY, Santiago. La pobreza en México. (Comp.), Ed. ITAM y Fondo de Cultura Económica para tener una panorámica amplia sobre la focalización y la pobreza en México.

⁶² LÓPEZ CAMPOS, Jordi y Albert Gadea Canela; Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública. Barcelona, 1995. P 53.

Con el concepto de la Gestión de la Calidad Total se sitúa al ciudadano-cliente en el centro del escenario, con la finalidad de servirle. La gestión de la calidad se establece para servir a los clientes.

1.7. La reconciliación entre la planificación y la calidad

El Estado de Bienestar supuso que el aparato burocrático creciera a unas dimensiones antes impensables, lo que complejizó el mismo, dándole una serie de problemas. Acerca de esto Cruz Moreno y Sánchez Domínguez opinan lo siguiente:

“Los costos de la construcción de una nueva hegemonía sobre la sociedad y la economía se reflejaron en el crecimiento acelerado, coyuntural, desproporcionado y desordenado de las administraciones públicas. Algunas partes del aparato público se volvieron excesivamente complejas. La diversidad de objetivos y múltiples cursos de acción se tradujeron en lentitud e ineficacia. El problema de la administración pública no sólo residía en el manejo de los recursos –humanos, financieros, materiales y técnicos- sino en la organización, la dirección política y técnica y en la coordinación, el control y la evaluación de toda la gestión sustantiva del gobierno y sus instituciones. Consecuentemente, la necesidad de crear mecanismos más amplios de coordinación, orientación e integración de las funciones de las organizaciones públicas fue el motivo de los primeros estudios sobre la *reforma administrativa*.”⁶³

Es a partir de que la sociedad se cuestiona lo público cuando el gobierno tiene la necesidad de replantearse el funcionamiento del modelo burocrático. La década de los noventa fundamentalmente se caracterizó porque el concepto de planificación estratégica entra con fuerza. El hombre siempre ha tenido la necesidad de planificar las cosas con la intención de tener éxito en sus empresas. El gobierno, casi siempre, cuando ha dado consecución a problemas que surgen en el ámbito de lo público lo ha hecho con premura, sin planificar gran cosa, muchas veces influido por el entorno inmediato, al que tiene que dar respuesta, y también por los límites del presupuesto y la ley. Desde la década de los noventa existe un replanteamiento de esta manera de actuar. La crítica que se le hace al sector público es que se basa mucho en los procedimientos dejando a un lado la eficacia y la eficiencia. En este contexto es en el que se ubica la planeación estratégica en el ámbito de lo público.

La planificación estratégica hay que entenderla como una herramienta que sirve para implantar una nueva filosofía, la cual va a impregnar a toda la organización. Esta nueva filosofía va a llevar aparejada inevitablemente la noción de éxito, es decir, buscar cumplir con unas metas con

⁶³ CRUZ MORENO, Juan Carlos y SANCHEZ DOMÍNGUEZ, Sofía Margarita. Op. Cit., p. 149.

excelencia y calidad. Isabel Bagaza, en esta línea, explica qué es el planteamiento estratégico de la siguiente forma:

“La planificación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización de las mismas en el proceso de gestión estratégica. Por tanto, se puede entender que la planificación estratégica no es un momento, sino un proceso en el que la organización pone en marcha los procedimientos que le permiten unir el presente con el futuro deseado.”⁶⁴

Cómo separar a la madre de su hijo. No es fácil, o se podría decir que es casi imposible. Esto mismo pasa entre los conceptos de planificación y calidad. Sería muy difícil, en el contexto en el que vivimos, intentar la elaboración de un programa de calidad sin planificar cómo lo vamos a llevar a cabo. También sería muy difícil llevar a cabo una planificación que no tenga por objetivo mejorar algo. Lo cierto es que la planificación es algo inherente al ser humano, tanto como lo pueda ser tender a la excelencia o la calidad en los actos humanos.

Desde el punto de vista intrapersonal, quién quiere una mala imagen. Este mismo hecho que se produce hacia adentro también influye en el ámbito de lo público. ¿Es que acaso el sector público está interesado en que le critiquen, en que piensen que no vale para nada? Lo más probable ante algo así es que busque el equilibrio, que al menos mantenga a los ciudadanos con una visión media acerca del ámbito de lo público. Pero hay que especificar ya que en un plan estratégico se pueden tener más metas y objetivos que la pura calidad, con lo cual el enfoque que se va a manejar en esta tesis es el de la planificación de la calidad fundamentalmente. Desde el punto de vista el grupo de trabajo IWA-2, en México, se determina que la calidad debe de ser pertinente y medible:

“(…) Establecer objetivos de la calidad en las funciones y niveles pertinentes, los cuales deben ser medibles y coherentes con las políticas de calidad.”⁶⁵

⁶⁴ BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel. Op. Cit., p. 118.

⁶⁵ GRUPO DE TRABAJO IWA-2 EN MÉXICO. Taller de acuerdo internacional IWA-2 NMX-CC-0023-IMNC-2003 Sistemas de gestión de la calidad – Directivas para la aplicación de la norma NMX-CC-9001-INMC-2000 en educación. 2003, p. 39.

La planificación de la calidad debe perseguir los siguientes objetivos: asegurar que su realización sirve para cumplir con los requisitos y los objetivos de la calidad y que se mantiene la integridad del sistema ante cualquier cambio. Afirmará Nancy C. Roberts que es necesario asegurar el buen desarrollo entre las partes de la siguiente forma:

“... consiste en integrar las decisiones que forman la estrategia general de la organización para asegurarse de que éstas se desarrollen conscientemente, se refuercen unas a otras y se integren en un todo. El objetivo consiste en integrar las funciones, los procesos, la estructura y las decisiones internas de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio...”⁶⁶

Hay que identificar los objetivos de la calidad de la organización a través de los planes estratégicos y operacionales apropiados, y de la política de calidad. La planificación es la primera fase de la dirección. Oakland indica que la planificación es un requisito básico de la gestión de la calidad total. Planificar implica desarrollar un plan que tiene que estar situado en un contexto determinado y abordar los retos que se suscitan en función de un diagnóstico organizacional.

“Más allá de considerar al liderazgo como una serie de atributos con los que sólo unos cuantos nacen, partimos de la idea de que el liderazgo se puede desarrollar y se expresa en prácticas concretas y en ámbitos específicos, de tal manera que podamos ubicar distintas formas y diferentes estilos de ser un líder. No existe una mejor manera de ser un líder, sino prácticas más o menos pertinentes en función de las características del equipo de trabajo y, en este caso, del centro escolar. De ahí que en todo momento debamos referenciar nuestro ejercicio de liderazgo al contexto en el que nos encontremos situados...”

... El liderazgo en los centros escolares es una labor difícil que requiere mucho compromiso del directivo, pues impone la necesidad de dirigir un proyecto educativo definido y coherente, conducido con convicción y capacidad, en un ambiente de armonía y participación comprometida. Ello implica enfrentar los siguientes retos:

- Desarrollar un equilibrio entre objetivos y tareas educativas y las necesidades grupales.
- Buscar un balance entre las necesidades institucionales y las personales.
- Armonizar la construcción de una organización adecuada y la valoración de vínculos interpersonales.
- Integrar las experiencias y capacidades del personal en contraste con las necesidades de la comunidad.”⁶⁷

Siguiendo la teoría general de la dirección existen tres tipos de planes en función de si va dirigido al alto ejecutivo, al nivel medio o al ciudadano por la vía del servicio. Al respecto Osborne y Gaebler establecen la relación que existe entre éstas, siendo la siguiente:

⁶⁶ Barry Bozeman (coord.). La gestión pública. Su situación actual, p. 215.

⁶⁷ PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD DE ZACATECAS. Módulos para el director. Proceso de formación en gestión estratégica de la escuela. Para fortalecer el liderazgo directivo. Módulo de apoyo. Ed. SEP y SEC. 2003. Pp. 5-8

“El modelo de planeación estratégica advierte que, una vez que la organización tiene claro qué quiere lograr y cómo alcanzarlo, se deben conocer las diferencias entre lo planeado y lo ejecutado. En este sentido, la guía técnica enfatiza el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los objetivos fijados para los diferentes niveles de la organización. Propone un sistema de medición integrado por tres tipos de indicadores en función de los niveles jerárquicos de la organización: estratégicos –para la alta dirección-; de gestión o de proceso –para los directivos del nivel medio; y de servicio –para el nivel operativo-. El propósito de este sistema ha consistido en identificar la contribución de cada nivel de la organización a los objetivos del nivel siguiente con el objeto de que la dependencia conozca su aportación al sector correspondiente, al plan nacional de desarrollo y a los compromisos del gobierno.”⁶⁸

Así, siguiendo a estos autores se pueden distinguir tres tipos de planificación que a la vez se encuentran interconectados, siendo las siguientes⁶⁹:

- 1.- Planificación estratégica⁷⁰: consiste en el diseño de un plan a largo plazo, amplio y prescriptivo. Sirve para saber en dónde se encuentra la organización en el momento del desarrollo del plan, hacia dónde va, desarrollando objetivos específicos y la búsqueda de una estrategia que satisfaga esos objetivos. Este tipo de planificación, para que tenga éxito necesita el impulso desde los mandos altos de la administración.⁷¹ Este tipo de planificación corresponde al gobierno dentro del PEC y a los Estados Federados, ya que ellos son los que diseñan las directrices generales sobre las que se asienta el PEC.
- 2.- Planificación táctica: ofrece objetivos intermedios y una dirección a las áreas específicas de la organización. Por ejemplo, marketing, diseño y producción. Buscan la eficacia en las áreas específicas de la organización. Este tipo de planificación se puede atribuir a las escuelas dentro del PEC ya que ellas se encargan de fijar los objetivos a corto y mediano plazo.
- 3.- Planificación operativa: su alcance es a corto plazo; busca conseguir la eficacia de determinadas áreas específicas. Este tipo de planificación responde a cuestiones tácticas de la planificación. Este tipo responde a la implementación del plan estratégico. En el caso del PEC corresponde a las escuelas llevar a cabo este tipo de planificación.

⁶⁸ OSBORNE y GAEBLER. Opus cit., p. 170.

⁶⁹ Para profundizar más en esta clasificación consultar: VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Comps.). La nueva administración pública. Ed. Alianza Universidad Textos. Pp. 255 y ss.

⁷⁰ Para profundizar en el tema de la planificación estratégica consultar: BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel. *El planteamiento estratégico en el ámbito público*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Comps.). La Nueva Administración Pública. Ed. Alianza Universidad Textos. Pp. 105-123 y JAMES, Paul. Opus cit.entre otros.

⁷¹ OSBONE Y GAEBLER; opus cit., p. 55.

Dentro del PEC se combinan las tres formas de planificación, ya que es un Programa que llega a todos los niveles de gobierno, por un lado, y, por el otro, corresponde a las escuelas el diseño de un plan de mejora para éstas, la cual tendrá que tener objetivos operativos que se puedan cumplir en el plazo que se marcan, haciendo una autoevaluación que les permita encontrar los aspectos a mejorar para un siguiente periodo.

Juran y Gryna, según los cita James, definen la gestión de la calidad estratégica como el proceso de establecer los objetivos de calidad de largo alcance y definir un enfoque para satisfacer esos objetivos. Está orientado a la mejora de la calidad. Es más estructurado que la teoría general de la dirección. Se basa en el trabajo conjunto de la dirección y el personal para asegurar la mejora corporativa usando un plan como vehículo. Las fases que atraviesa un proceso general de planificación estratégica son las siguientes⁷²:

1.- análisis del entorno: para ello se hace un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades de la organización) para establecer dos tipos de planes:

- a) Planes estratégicos a largo plazo.
- b) Planes operacionales a corto plazo.

2.- Misión de la calidad establecida desde la dirección. La misión es la razón o propósito fundamental de la existencia de la organización, que la distingue del resto. Ofrece el marco de trabajo donde se correlacionan todas las actividades de la organización. El líder es el que tiene que llevar el timón de manera que toda la organización tenga motivación para alcanzar las metas. Al respecto la Secretaría de Educación y Cultura de Zacatecas explica lo siguiente:

“El liderazgo es la capacidad de influir en las personas para que se esfuercen voluntaria y entusiastamente en el logro de las metas del grupo. Esta definición supone cuatro aspectos: 1) Capacidad para usar el poder (autoridad formalmente delegada por la institución) de modo responsable, 2) Capacidad para comprender que los seres humanos tenemos diferentes fuerzas de motivación en distintos momentos y situaciones, 3) Capacidad para inspirar (el objetivo) y 4) Capacidad para actuar en forma tal que se propicie un ambiente de respuesta a las motivaciones y fomento de éstas.”⁷³

⁷² JAMES, Paul. Opus cit., pp. 25-27.

⁷³ PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD DE ZACATECAS. Opus cit., p. 9.

3.- Establecer una política de calidad mediante las siguientes características:

3.1. Dar directrices sobre qué debe hacerse, preferentemente cómo hacerse.

3.2. Opera genéricamente y se aplica a todo tipo de esquemas de trabajo.

3.3. Es prescriptiva, aunque debe tener el poder de ayudar y de no entorpecer la actuación de la calidad. De ahí que el directivo tenga que tener la sensibilidad necesaria para reconocer las potencialidades de su personal. Esto implica lo siguiente:

“Se refieren fundamentalmente a la sensibilidad para relacionarse con otras personas. Esta sensibilidad permite al directivo funcionar de manera efectiva como líder de un grupo y lograr la cooperación de éste en las metas educativas. Dicha habilidad se demuestra cuando el dirigente admite y reconoce las posiciones de autoridades, colegas, profesores y colaboradores y en la manera en que consecuentemente se comporta con ellos. Incluye también las habilidades para mantener relaciones humanas sanas, buena comunicación, manejo de conflictos, actitudes de mando, integración de equipos de trabajo, etc. La habilidad humanística es el poder dinámico que conduce a la institución al logro de sus objetivos.”⁷⁴

3.4. Es aplicable a toda la organización, ya que el director debe de ver a la organización como un aparato sistémico. Desde este punto de vista la Secretaría de Educación y Cultura de Zacatecas dice lo siguiente:

“Implica el entendimiento estratégico, la capacidad de ver a la institución como un todo interrelacionado. Implica discernir que las funciones de la institución dependen unas de otras, e interactúan entre sí; que los cambios en determinada parte del sistema/institución afectan a las demás; cómo trabaja la gente en un grupo y cómo en otros; cómo se influyen los individuos entre sí y qué tienen que hacer para que se cumpla con los objetivos. Comprende la visualización de los efectos en la institución de los cambios que ocurren en su entorno. Esta habilidad permite que el directivo explique los fenómenos no como hechos aislados, sino desde el análisis de que las problemáticas se derivan de la conjugación de varias causas entrelazadas.”⁷⁵

Para desarrollar una política de calidad es necesario considerar los siguientes interrogantes⁷⁶:

- a) ¿Quiénes son, qué son y dónde están los clientes?
- b) ¿Qué productos y servicios necesitan y cuándo?
- c) ¿Cuáles son las intenciones de los competidores y qué indica su política de calidad?
- d) ¿Cuál es el enfoque de la misión de calidad?

⁷⁴ Ibidem, p. 10.

⁷⁵ Ibidem, p. 10.

⁷⁶ Para poder consultar estos datos remitirse a MUÑOZ MACHADO, Andrés; Opus cit. JAMES, Paul; opus cit., pp 334 pp; OFICIALÍA MAYOR. DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN, CALIDAD Y ORGANIZACIÓN. Modelo de Innovación y calidad. Reconocimiento a la calidad SEP. 2003 entre otros.

e) ¿Quién debería estar involucrado en el desarrollo de la política de calidad y quién va a liderar su formación?

f) ¿Debe involucrarse a los proveedores?

4.- Generar los objetivos estratégicos de la calidad a desarrollar. Un objetivo es una meta a lograr. Debe poderse determinar, ser optativo, poderse medir y ser concreto. Los objetivos se establecen teniendo en cuenta los siguientes elementos:

4.1.- Datos de actuaciones pasadas, es decir, datos históricos. El peligro es que los datos no sirvan para el futuro actual de la organización.

4.2.- Entorno externo: responde a las necesidades sociales actuales.

4.3.- Fijar estándares: se evalúa y se desarrolla una especificación para un producto o servicio. La especificación provee el estándar para conseguirlo y el resultado, más los fundamentos para el desarrollo de los objetivos de calidad.

4.4.- Basado en el competidor. Otros servicios y ofertas alternativas a la existente.

5.- Establecer los planes de acción de la calidad.

6.- Aplicar la estrategia de la calidad: consiste en una aplicación estratégica de la calidad. Los aspectos que incluyen son los siguientes: educación y formación; participación; cultura; tecnología; procesos de cambio; autoridad y poder en aquellos a quienes la necesitan; estructuras compensatorias (grupos que aplican los cambios con responsabilidad, reciben bonos, salarios, promociones y desarrollo de habilidades y conocimientos); estructuras organizativas (prestar atención a la dirección media y realizar los roles de la dirección del personal más bajo).

7.- Controlar y evaluar la actuación de la calidad y mediante una auditoría de calidad con personas que no pertenezcan a la red de gestión de calidad.

El resultado es un plan de calidad que abarca todo lo que la organización quiere lograr, cómo conseguirlo y cuándo. Su rol estratégico consiste en guiar a la organización a través del uso de la política de la calidad.

1.8. Educación y calidad

Cuando Tony Blair se vuelve primer ministro inglés, se termina la administración del poder conservador bajo la dirección, primero de Margareth Thatcher y, después, John Mayor, sube el partido laborista al poder. Él considera que un sector importante de la población se queda fuera del acceso a la educación. En el gobierno de Blair surge una preocupación por este rubro, en otras palabras, ¡Hay que reformar la educación! En su primer discurso al investirse como primer ministro lo expresa de la siguiente forma:

“Hoy hemos fijado los objetivos de un nuevo Gobierno laborista - un sistema educativo de primera clase, donde la educación no sea el privilegio de unos pocos sino el derecho de todos- un nuevo Gobierno laborista que recuerde que fue un Gobierno laborista anterior el que formó y modeló el estado del bienestar y la Seguridad Social. Fue la creación de la que estamos más orgullosos. Será nuestro trabajo y nuestro deber modernizarlo para un mundo moderno y así lo haremos.”⁷⁷

Esta preocupación que surge, aparentemente, como algo aislado, no es fruto de la casualidad. Si nos remontamos a la década de los ochenta, a nivel mundial, surge la necesidad de plantearse el modelo burocrático y comienza a existir la tendencia a transitar hacia un nuevo modelo de gestión denominado postburocrático. Esto tuvo sus razones debido a los vicios que se cometían en el modelo burocrático por un lado, y, por el otro, se dan cuenta de que la administración está endeudada. Introducen un enfoque muy pragmático analizando al sector público como un ente económico que tiene déficit público. Este acontecimiento también va a impregnar al ámbito de la educación. La preocupación del momento va a consistir en cómo hacer más con menos. Se van a desarrollar nuevas formas de participación ciudadana que van a influir en este proceso (políticas de focalización)⁷⁸. En educación la preocupación va a ir en aumento. Se va a pasar de la intención

⁷⁷ Primer discurso del líder laborista tras su triunfo. En: El Mundo Internacional. Sábado, 3 de mayo de 1997. En: www.elmundo.es/1997/05/03/internacional/03N0005.html

⁷⁸ Sobre políticas de focalización consultar los siguientes autores: VÉLEZ, Félix. Comp. La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas. Ed. ITAM e IFE, 1994. 302 P. TREJO, Guillermo y JONES, Claudio. Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Ed. Cal y Arena, 1996. 309 Pp. PENNACCHI, Laura. Comp. Las razones de equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social. Ed. Losada, 1999. 239 pp. NACIONES UNIDAS. Focalización y pobreza. 1995. Santiago de Chile. 249 pp. MILLÁN, Henio. Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México. En: Economía, sociedad y territorio. Vol, III, núm. 9, enero-junio de 2001. JARQUÍN, Edmundo y CALDERA, Andrés. Edit. Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000. 602 Pp. INNOCENT G., Jehova. Diseño de una estrategia de focalización para combatir la pobreza extrema en Haití. Tesis, 2000. 118 Pp. Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C. México. s/f. ECKSTEIN, Susan. El Estado y la pobreza urbana en México. Ed. Siglo XXI, 1982. 325 pp. Editorial Nova. CASAS, R. et. al. Las políticas sociales de México en los años noventa. Ed. Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza Valdés, 1996. 511 Pp. AVALOS, Beatrice. Enseñanza a los hijos de los pobres. Centro Internacional de

de ampliar la matrícula, para llegar a todos los ámbitos de la población, a la impartición de la educación con calidad.⁷⁹ Todo esto va a ser así a partir de la década de los noventa. Esta preocupación de la calidad en la educación va a ser debido a múltiples factores, siendo los principales los siguientes:

1. A nivel mundial existe una tendencia a que haya un descenso de la natalidad, lo que implica que la infraestructura diseñada, en el pasado, para atender la demanda educativa sea más grande cada vez, adquiriendo la necesidad de reducirse.
2. En la administración pública van a coexistir dos modelos. Por un lado, hay muchos rasgos de la administración burocrática basados en cumplir los procedimientos de acuerdo a la reglamentación y las leyes, así como cumplir con la asignación de los presupuestos. Por otro lado, en mayor o menor medida, incursiona una nueva teoría que consiste en prestar más atención a los resultados de la administración, así como a la eficiencia del sector público.⁸⁰
3. Existen organismos internacionales que dan préstamos a los países a cambio de que cumplan ciertos parámetros. En el caso de la educación estos prestadores exigen planes de calidad educativos.
4. Surge la necesidad de que los países tengan una buena imagen hacia los ciudadanos debido a que los mecanismos de participación ciudadana son cada vez más y también a la presión que ejerce la iniciativa privada con su oferta educativa.
5. En la búsqueda de la supervivencia del sector público surge la necesidad de adaptarse a un entorno que se modifica, lo que implica que existen detractores de lo público ante los que éste tiene que justificar su razón de ser. Una de las formas de cumplir este papel es articulando un discurso que implique la modernización administrativa y dentro de éste entra

Investigación para el Desarrollo. Ottawa. Ontario, Canadá, 1989. ÁLVAREZ, Lourdes; ROSARIO DEL, Helia Isabel y ROBLES, Jesús. Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa. Ed. Nueva Sociedad, 1999. 260 pp.

⁷⁹ Los autores que hablan de este cambio en los parámetros educativos son: CARNOY, Martin (Stanford University) y MOURA CASTRO, Claudio de (BID). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?. Ed. Stanford University y BID. 2000. 63 Pp. TIANA FERRER, Alejandro. Cooperación Internacional en Evaluación de la Educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la situación y propuestas de actuación. Ed. BID, Washington, D.C. Colección Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. 46 Pp.

⁸⁰ Para ahondar en la evaluación del sector público consultar, entre otros autores, a MONNIER, Eric. La evaluación de la acción las políticas públicas. Ed. Alianza, 1997, 345 pp.

la reforma educativa bajo el prisma del planteamiento estratégico y la calidad educativa, fundamentalmente.

6. Es un contexto en el que se da mucha importancia a los recursos humanos y a su involucramiento en la implementación de las políticas públicas.

En el nuevo modelo de educación se contempla que los actores principales de la educación participen en el proceso. No sólo los profesores, supervisores, directores y los distintos niveles de gobierno, sino también la participación de los padres de familia, los alumnos y otras organizaciones que tengan interés en esta política. Este punto ya venía contenido en el artículo 9.2 de la Declaración Mundial sobre Educación del año 1990:

“Un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano, mediante el aumento en valor absoluto y relativo de las asignaciones a los servicios de educación básica, aunque sin olvidar las contrapuestas demandas que pesan sobre los recursos nacionales y que la educación es un sector importante pero no único. Prestar cuidadosa atención al mejoramiento de la utilización de los recursos disponibles para la educación y la eficacia de los programas de educación actuales no sólo permitirá obtener un mayor rendimiento, sino que podrá además atraer nuevos recursos. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una redistribución de los recursos entre sectores, por ejemplo, una transferencia de fondos de los gastos militares a la educación. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales o que han de cargar con el angustioso fardo de la deuda externa necesitarán conceder protección especial a la educación básica. Ahora más que nunca, la educación debe considerarse una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico.”⁸¹

Todos estos factores sitúan a la política educativa en una óptica más amplia que explica la evolución de la misma hacia un nuevo modelo de gestión educativa. En la Declaración Mundial sobre educación para todos en 1990 se expresa lo siguiente:

“Al mismo tiempo, el mundo tiene que hacer frente a problemas pavorosos en particular, el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza del estancamiento y decadencia económicos, el rápido incremento de la población, las diferencias económicas crecientes entre las naciones y dentro de ellas, la guerra, la ocupación, las contiendas civiles, la violencia criminal, los millones de niños cuya muerte podría evitarse y la degradación del medio ambiente. Estos problemas frenan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y, a su vez, la falta de educación básica que sufre un porcentaje importante de la población impide a la sociedad hacer frente a esos problemas con el vigor y la determinación necesarios.”⁸²

⁸¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. Declaración Mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo, 1990. En: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>, art. 9.2.

⁸² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. Op. Cit., P. 5.

Este nuevo contexto influye en todos los países, sobre todo, desde la década de los noventa ya que el mundo está sumergido en una globalización en la que todo está interconectado. En Dakar, en el Plan de Acción del año 2000 así se expresa:

“La mundialización constituye a la vez una oportunidad y un problema. Es un proceso que es menester moldear y gestionar, si se quiere lograr la equidad y la sostenibilidad. La mundialización está generando nuevas riquezas y produciendo una mayor interconexión e interdependencia de las economías y las sociedades. Impulsada por la revolución de las tecnologías de la información y la mayor movilidad de los capitales, puede contribuir a reducir la pobreza y las desigualdades en el mundo y a poner las nuevas tecnologías al servicio de la educación básica. Conlleva, sin embargo, el peligro de crear un mercado del saber que excluya a los pobres y desfavorecidos. Los países y hogares que no tengan acceso a la educación básica en una economía mundial basada cada vez más en el conocimiento se verán confrontados a la perspectiva de una mayor marginalización en una economía internacional cada vez más próspera.”⁸³

1.9. Los conflictos morales de la educación básica en México

Un aspecto muy importante que hay que tener en cuenta en el momento de revisar cómo se da la educación en México es el aspecto de los conflictos morales; muchas veces existen las normas que podrían resolver, al menos programáticamente, las fases y los procesos por los que tiene que pasar la calidad educativa pero después, en la práctica cotidiana, es posible que se den situaciones que vayan en contra de la calidad educativa. Basándome en un estudio que realizó Fierro Evans nos encontramos que en la función directiva se presentan situaciones cotidianas que tienen que resolver los directores y que rompen con el buen hacer de las organizaciones; destacan los siguientes aspectos⁸⁴:

1. Tensión entre gestionar la educación y administrar la escuela. Estos se dividen a su vez en los siguientes subtemas:

1.1. Tensiones en la relación con los padres de familia y el pago de cuotas para la escuela: una de las actividades más importante de los directores consiste en la obtención de recursos ya que tienen muchas necesidades materiales que atender. Uno de los aspectos más controvertidos es el tema de

⁸³ UNESCO. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el foro mundial sobre la educación. París, 23 de mayo de 2000. Punto 26. En: http://www.unesco.org/educacion/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

⁸⁴ para revisar más en profundidad estas problemáticas ver: FIERRO EVANS, María Cecilia. Conflictos morales en el ejercicio de la función directiva del nivel básico. Tesis doctoral en especialidad en investigaciones educativas, agosto, 2006, 292 pp.

las cuotas para padres de familia ya que existen padres que no cuentan con recursos económicos y los padres de familia presionan a los directores para que todos paguen. Los directores se encuentran en la disyuntiva que consiste en cobrar a estas personas o seguir un criterio de solidaridad. Una de las medidas que se toman es buscar el apoyo con otras actividades adicionales, tales como trabajos que necesita la escuela para mejorar la infraestructura física pero no siempre se da esta situación lo que implica que si no resuelve quizás los padres de familia tienen que acabar por sacar a sus hijos de la escuela.

1.2. Tensiones entre las cuestiones administrativas y el cumplimiento de los tiempos de trabajo en el aula: muchas veces los directores también son profesores que imparten materias en las escuelas que dirigen. Existe una cuestión moral que consiste en que la carga administrativa que tienen los directores muchas veces es muy fuerte y tienen que debatirse entre dar las clases o cumplir con lo que demanda la administración. Evidentemente hay que cumplir con el sector público y esto hace que vaya en detrimento de la calidad educativa.

Este aspecto también lo tiene el PEC. A los directores se les pide comprobación de gastos y esto implica mucha carga de trabajo para los directores pero que, inevitablemente, no tienen más remedio que cumplimentar lo que hace que el programa se vuelva muy burocrático y esto puede ir en detrimento de la aplicación del programa así como de su calidad dentro del aula.

1.3. Demandas de agentes educativos o padres de familia que implican alterar la información a cerca de los alumnos para beneficio de las escuelas o las familias de alumnos: el problema de muchas familias se da porque son tan pobres que necesitan las becas escolares de sus hijos para sobrevivir; esto hace que muchos padres pidan que les maquillen los expedientes de estos para poder contar con este monto; otras veces esta necesidad viene de los propios agentes educativos para beneficio de las escuelas; esto hace que se ponga en una disyuntiva a los directivos ya que la práctica rompe con la normatividad vigente.

2. Los límites a la solidaridad de los compañeros: el conflicto moral estaría en el hecho de que muchos profesores utilizan excusas que redundan en perjuicio de los alumnos ya que lo que están buscando es que los directores apoyen a los profesores para que estos puedan justificar las ausencias

del profesor, el cual aprovecha este espacio muchas veces para resolver sus asuntos personales, dejando varado al grupo de alumnos al que deberían de atender.

3. Conflicto de lealtades: este aspecto lo basa en a quién se debe de proteger. Se producen dos problemáticas en este sentido:

3.1. Problemas con los docentes: cuando hay un maltrato físico, hay una falta de material y se generan quejas e inconformidades con los padres de familia.

3.2. Problemas con los alumnos: son cuestiones relativas a expulsar o no al alumno cuando tiene un mal comportamiento.

De todos estos problemas morales que se desprenden del quehacer diario de los maestros y los alumnos dentro de la educación algunos son importantes ya que se reflejan en el PEC. Otros tendrán menos relevancia ya que a efectos del estudio no resaltan tanto.

1.10. Breve historia sobre la calidad educativa

Históricamente el derecho a la educación fue proclamado, por primera vez, en 1948, en la Declaración de Derechos Humanos. Esto fue redactado en el artículo 26 de dicha declaración de la siguiente forma:

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe de ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria... La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones, todos los grupos étnicos y religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres de familia tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.”⁸⁵

En 1990, en Joitien, Tailandia, se proclamó la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. En 1994 se celebró la *Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad*. En 1997 la *Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos*. A ésta le va a seguir el *Marco de Acción de Dakar* en el año 2000. En estas declaraciones se establece a la calidad como el centro de la educación, dándose el compromiso de todas las naciones de velar por el acceso universal a la educación con calidad. En este acuerdo, las naciones de todo el mundo, se van a

⁸⁵ ONU. Declaración Universal de los derechos humanos. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

comprometer a desarrollar políticas de apoyo a estos objetivos; movilizar recursos financieros, humanos y tecnológicos con los nuevos recursos públicos, privados o voluntarios y fortalecer la solidaridad internacional. Todos los objetivos a los que se llega, junto con sus líneas de acción, se van a establecer bajo un marco de compromiso de todas las naciones tanto nacional como internacional.⁸⁶ Se va a pedir un esfuerzo a las naciones para que en el año 2002, a más tardar, desarrollen sus planes de acción nacionales. El marco que deben utilizar va a ser el de erradicación de la pobreza y fomento del desarrollo. El acuerdo Dakar, en su punto número 9 se expresa así:

“Utilizando el material acumulado en las evaluaciones nacionales y regionales de la educación para todos y aprovechando las estrategias sectoriales nacionales existentes, se pedirá a todos los Estados que elaboren o fortalezcan los planes nacionales de acción a más tardar antes del año 2002. Esos planes se deberían integrar en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo y deberían elaborar mediante un proceso más transparente y democrático en el que participen los interesados, en particular representantes de la población, líderes comunitarios, padres de familia, alumnos, ONG y la sociedad civil. Los planes abordarán los problemas vinculados a financiación insuficiente con que se enfrenta de modo crónico la educación básica, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen el compromiso de lograr las metas y objetivos de la educación para todos lo antes posible y a más tardar para 2015. Asimismo fijarán estrategias claras para superar los problemas especiales con que se ven confrontados quienes en la actualidad se encuentran excluidos de las oportunidades educativas, con un claro compromiso con la educación de las jóvenes y la igualdad entre los géneros... Las actividades regionales destinadas a respaldar las estrategias nacionales se basarán en organizaciones, redes e iniciativas regionales y subregionales más consolidadas.”⁸⁷

Conscientes los organismos internacionales de que muchos países no tienen los recursos para llevar a cabo dichas políticas se van a comprometer a ayudar con recursos financieros a todos aquellos que lo requieran. Los requisitos mínimos que deben cumplir los programas, además de lo expuesto hasta aquí van a consistir en principios de transparencia, rendición de cuentas, la participación de los niveles de gobierno, así como todos los actores involucrados y deben de contener un espíritu encaminado hacia una educación universal y no discriminante bajo ninguna circunstancia.

“El logro de los objetivos y la aplicación de las estrategias que se han mencionado exigen impulsar inmediatamente los mecanismos nacionales, regionales e internacionales. Para que sean más eficaces, esos mecanismos deberán tener un carácter participativo y apoyarse en las estructuras existentes, en la medida de lo posible. Deberán participar en ellos representantes de todas las partes interesadas y de todos los interlocutores, y su funcionamiento ha de caracterizarse por la transparencia y la rendición de cuentas. Deberán aportar una respuesta global al espíritu de la letra de la Declaración de Jomtiem y del presente Marco de acción de Dakar. Esos mecanismos deberán desempeñar, en distintos grados, funciones de

⁸⁶ En esta parte de la tesis sólo cito que va a haber objetivos, fruto de los acuerdos internacionales, dejando, más adelante, un epígrafe completo para desarrollar los mismos.

⁸⁷ UNESCO. Marco de acción. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el foro mundial sobre la educación. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. Punto 9. En: http://www.unesco.org/educacion/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

defensa e ilustración de la educación para todos, así como de movilización de recursos, seguimiento y creación y aprovechamiento compartido de conocimientos en relación con ella.”⁸⁸

Es importante resaltar que para que funcione el sistema de préstamos internacionales se pide a los países que cuiden ciertas variables macroeconómicas para sanear sus economías de escala. Así lo plasma la acción Dakar:

“Se estima que la realización de los objetivos de la educación para todos costará de unos 8,000 millones de dólares anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones adopten nuevos compromisos concretos en el plano financiero.”⁸⁹

En definitiva el acuerdo sirvió para sentar las bases, a nivel mundial, que van a servir de orientación para elaborar los planes sectoriales educativos en 180 países siguiendo los principios, objetivos y estrategias recogidos en Tailandia y Dakar.

1.11. Objetivos y estrategias internacionales

Haciendo una combinación entre Tailandia y Dakar, así como de otros documentos elaborados a través de acuerdos internacionales, los objetivos que se van a fijar en los 180 países que participan en estos acuerdos, citados arriba, son los siguientes⁹⁰:

1. Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad disminuyendo al 50% el número de adultos analfabetos y buscando erradicar la discriminación entre los sexos.

⁸⁸ UNESCO. Op. Cit., Punto 15.

⁸⁹ Ibidem, Punto 21.

⁹⁰ Datos basados en los siguientes documentos: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. Ed. BID. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, junio de 2000. 61 Pp. OEI. IX Conferencia Iberoamericana de Educación. Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización. Declaración de la Habana. Cuba, 1999. En: <http://www.oei.es/ixcie.htm>. OEI. V Conferencia Iberoamericana de Educación. Buenos Aires, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 1995. En: <http://www.oei.es/vcie.htm>. ONU. Educación para todos. El imperativo de la calidad. Resumen. Informes de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Ed. UNESCO, Francia, 2004. 49 pp. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. Declaración Mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo, 1990. En: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>. TIANA FERRER, Alejandro. Cooperación Internacional en Evaluación de la Educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la situación y propuestas de actuación. Ed. BID, Washington, D.C. Colección Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. 46 Pp. UNESCO. Marco de acción. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el foro mundial sobre la educación. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. Punto 9. En: http://www.unesco.org/educacion/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

2. Prestar atención prioritaria al aprendizaje.
3. Ampliar los medios y el alcance de la educación básica.
4. Mejorar el ambiente para el aprendizaje.
5. Fortalecer la concertación de acciones de las autoridades nacionales, regionales, así como de todos los subsectores.
6. Convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y el incremento de las posibilidades para adquirir la educación y el impulso necesarios a fin de utilizar la masa en constante expansión de conocimientos útiles y aprovechar los nuevos medios de transmisión de estos conocimientos.
7. Desarrollar políticas de apoyo a la educación.
8. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente, en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.
9. Movilizar los recursos financieros, humanos y electrónicos con los nuevos recursos públicos, privados y voluntarios.
10. Fortalecer la solidaridad internacional.

Para conseguir estos objetivos las estrategias que van a seguir los países van a ser los siguientes⁹¹:

1. Conseguir un sólido compromiso político, nacional e internacional, con la educación para todos, formular planes nacionales de acción y aumentar considerablemente la educación en educación básica.
2. Fomentar las políticas de la EPT (Educación para todos) en el marco de un sector sostenible y bien integrado, claramente vinculado con la eliminación de la pobreza y las estrategias de desarrollo.
3. Garantizar el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y supervisión de las estrategias para el desarrollo en la educación.
4. Establecer sistemas receptivos, participativos y responsables de buen gobierno y gestión de la educación.

⁹¹ Basados en los mismos documentos.

5. Atender las necesidades de los sistemas de educación afectados por un conflicto, calamidades naturales e inestabilidad y poner en práctica los programas educativos de modo que propicien el mutuo entendimiento, la paz y tolerancia, y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos.
6. Aplicar estrategias con miras a la igualdad entre los géneros de la educación, con reconocimiento a la necesidad de modificar actitudes, valores y prácticas.
7. Poner rápidamente en práctica programas y actividades educativas para luchar contra la pandemia de VIH/SIDA.⁹²
8. Crear un entorno educativo, seguro, sano, integrado y dotado de recursos distribuidos de modo equitativo, a fin de favorecer un excelente aprendizaje y niveles bien definidos de rendimiento para todos.
9. Mejorar la condición social, el ánimo y la competencia profesional de los docentes.
10. Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para contribuir al logro de los objetivos de la educación para todos.
11. Supervisar, sistemáticamente, los avances realizados para alcanzar los objetivos de la educación para todos como sus estrategias, en el plano nacional, regional e internacional.
12. Aprovechar los mecanismos existentes para acelerar el avance hacia la educación para todos.

Todos estos factores, aquí citados, van a ser las líneas generales en que se van a tener que basar los países para conseguir créditos y ayudas con el objetivo principal de buscar la calidad educativa en los programas que elaboran. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo, afirmará, acerca del desarrollo que tienen que realizar los países lo siguiente:

⁹² Este rubro, sobre todo, se refiere a los países africanos cuyo problema con el SIDA es muy grande. Una de las estrategias que se toman en los países africanos es introducir el concepto de prevención del SIDA como una asignatura de educación básica, pues comprueban que las probabilidades de contraer esta enfermedad aumenta, sobre todo, en poblaciones que no tienen acceso a la formación académica.

“... La economía mundial ha pasado por enormes cambios en los últimos 20 años y éstos han hecho que la calidad de los sistemas educativos adquiera mayor importancia para el desarrollo económico de las naciones. La competencia internacional y las revoluciones en la informática y la telecomunicación forman el núcleo de estos cambios. El crecimiento económico bajo las nuevas condiciones requiere infraestructuras nacionales que incluyan, entre otros elementos, una fuerza de trabajo, con sólidos conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias, capacidad para solucionar problemas así como aptitud para la computación y la comunicación efectiva. La modernización política y económica de América Latina ha dado a las escuelas otras responsabilidades mayores: el desarrollo de una cultura cívica que enfatice la tolerancia, la cooperación y un sentido de comunidad más amplio.”⁹³

1.12. Una perspectiva general de la educación básica⁹⁴

El objetivo de este apartado consiste en lograr una visión global de la educación en el mundo que permita situar a México en dicho contexto, ya que el objeto de estudio de esta investigación es la educación primaria en México, y dentro de esto los programas que se han llevado a cabo desde los noventa hasta nuestros días con especial mención al Programa Escuelas de Calidad desde el año 2001 hasta el 2003. Esto no excluye el hecho de que en el siguiente capítulo aborde en profundidad la educación primaria en México estableciendo su importancia y los parámetros necesarios para su estudio.

En el mundo existen múltiples desigualdades entre países. Haciendo una clasificación global, del mismo, atendiendo al nivel de desarrollo, se pueden establecer tres tipos que van a servir de guía en esta apartado para explicar las características que existen y que diferencian a un bloque del otro. Esta clasificación es la siguiente⁹⁵:

1. Países con alto desarrollo humano: este bloque corresponde a lo que se denomina como países ricos o desarrollados. A esta tipología pertenecen países ubicados en América del Norte y Europa Occidental.
2. Países con medio desarrollo humano: este rubro se refiere a todos aquellos países que se encuentran, en la actualidad, en vías de desarrollo y tiene unos recursos medios. Dentro de

⁹³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; Opus cit., p. 7.

⁹⁴ Para revisar los porcentajes que voy a utilizar para este apartado ver: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Ed. BID, Junio de 2000, Washington, D.C. 49 pp. También: Anexo del Segundo informe de gobierno 2002. México, 2002. Estos últimos son datos basados en la UNESCO, la ONU, la OCDE, La SEP. Y: GADNER y HOWARD. Educación y el Conocimiento. En: <http://www.monografias.com/trabajos13/habledu/habledu.shtml>.

⁹⁵ Para consultar estos datos ver: UNESCO. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo 2005.

este bloque se encuentran las regiones de Europa Central y Oriental, América Latina y el Caribe.

3. Países con bajo desarrollo humano: estos son los países más pobres, también denominados tercer mundo o países pobres. En este grupo estarían las regiones de África Subsahariana, Estados Árabes, Asia Meridional y Central.

Para ello, en principio voy a exponer algunos conceptos y los voy a combinar con los datos existentes en función de la clasificación que realicé más arriba. Los conceptos que voy a manejar en este apartado van a ser los siguientes⁹⁶:

1. La tasa bruta de educación en la educación básica: porcentaje de niños de un nivel educativo independientemente de su edad.
2. La tasa neta de educación en la educación básica: porcentaje de niños de un nivel educativo en función de la edad oficial de dicho nivel.
3. El porcentaje de no escolarización de los niños a nivel de educación básica: porcentaje de niños no escolarizados a partir de los tres años de edad.
4. La tasa bruta de ingreso en educación básica: número de alumnos egresados independientemente que tengan la edad oficial o no.
5. La tasa neta de ingreso en educación básica: número de alumnos egresados que tienen la edad oficial para cursar la educación primaria.
6. La esperanza de vida escolar durante los primeros cinco años de primaria.

La UNESCO en su informe de educación del año 2005 establece que la mayoría de los países del mundo han alcanzado como Tasa Neta de Escolaridad (TNE) un porcentaje mayor al 70% con la siguiente distribución:

- a) En las regiones del mundo correspondientes a América Latina y el Caribe, Europa Occidental, América del Norte, Asia Oriental y el Pacífico alcanzaron un porcentaje de TNE del 90% aproximadamente.

⁹⁶ Estas definiciones y los datos que se están arrojando en este estudio son de la UNESCO. informe de seguimiento de la educación para todos en el año 2005. Tercer capítulo del mismo.

- b) Europa Oriental y Central se encuentran entre un 70 y un 90 por ciento.
- c) África tiene un porcentaje muy inferior que va del 34% al 100%. En África existen disparidades entre países aunque, por regla general, su media es muy baja porque integra a aquellos países que son subdesarrollados, aunque hay algunos que están en vías de desarrollo.

En cuanto a la tasa bruta de escolarización (TBE) su distribución en el mundo, para el año 2001, se encuentra de la siguiente forma:

1. América del Norte, Europa Occidental, América Latina y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico: las TBE rebasan el 100%.
2. Europa Central y Oriental: tienen un TBE que es inferior al 100%.
3. África es la que tiene el TBE más bajo con una media que es del 26% aproximadamente.

El número de niños en situación de no escolarizados para el intervalo de tiempo comprendido entre 1998 y 2001 a nivel mundial pasó de 106,9 millones de niños a 103 millones. La distribución por regiones quedaría de la siguiente forma:

1. Los países desarrollados tienen los porcentajes más bajos de niños no escolarizados. Existen leyes que obligan a que la escolarización de los niños sea obligatoria a partir de primaria.
2. Los países en vías de desarrollo tienen unos porcentajes de niños no escolarizados de 96%.
3. África Subsahariana y Asia meridional y occidental tienen un 75%.

Las razones por las que los índices de no escolarización son tan altos son las siguientes:

1. Las escolarizaciones son tardías en los países en desarrollo porque los niños participan en actividades económicas de sus familias correspondientes y las distancias para llegar a la escuela son largas y se hacen a pie.

En cuanto a la tasa bruta de ingreso (TBI) ningún país es inferior al 95% a nivel mundial. Su distribución por regiones sería la siguiente:

1. Europa Occidental, América del Norte, Europa Central y Oriental y Asia Central: su TBI está cercana al 100%. Esto implica que son sistemas escolares que poseen una capacidad suficiente para dar acogida a todos los niños y hacen respetar la edad oficial de ingreso en primaria.
2. Asia Oriental, el Pacífico, América Latina y el Caribe: tienen un TBI superior al 105%⁹⁷. Esto implica que el acceso a la enseñanza preprimaria es insuficiente ya que provoca una escolarización precoz en primaria o que muchos niños son escolarizados tardíamente a ambas a la vez.
3. Asia Meridional y Occidental tienen una situación análoga, pero sus tasas son más bajas.
4. Estados Árabes y África Subsahariana: en muchos países de esta región del mundo no se ha logrado capacidad suficiente para escolarizar a todos los niños en el primer grado de primaria, mientras otros están sobrecargados de niños escolarizados tardíamente.

En cuanto a la retención en la escuela antes de finalizar quinto de primaria muchos niños desertan de la escuela o se ven obligados a abandonarla debido a las siguientes causas:

1. El costo de la escolaridad.
2. Un entorno hostil en las aulas.
3. La contribución económica de los niños.
4. Dificultades de adaptación en la escuela.
5. Nivel de rendimiento bajo.

Los países que tienen un grado de retención más bajos son aquellos pertenecientes a África fundamentalmente. En educación secundaria la TBI por regiones se distribuye del siguiente modo:

⁹⁷ Los porcentajes en el TBI están por encima de 100% porque se incluyen en el indicador a los niños que reprueban la escuela como aumento de la tasa de escolaridad.

1. Países en desarrollo: es un porcentaje superior al 100%.
2. Europa Central y Oriental, Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Estados Árabes: entre el 80 y el 100%.
3. África Subsahariana, África Meridional y Occidental: tiene un porcentaje inferior al 40%.

El porcentaje de TNE estaría distribuido de la siguiente forma por regiones:

1. Europa Occidental y América del Norte: tiene un TNE superior al 90%.
2. Europa Central y Oriental, Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y los Estados Árabes: tienen un TNE entre un 70 y un 80%.
3. África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental: tienen un máximo de 40%.

En cuanto a la esperanza de vida escolar por término medio un niño del África Subsahariana estará escolarizado, en primaria y secundaria, cinco o seis años menos que en Europa Occidental o en América. Otra variable que hay que tener en cuenta es la tasa de analfabetismo, en poblaciones de 15 años en adelante. El total mundial, en este rubro, es de 30.6% para 1980, reduciéndose a un 20.6% para el año 2000. En los países más ricos esta tasa oscila entre un 8.5% y un 3.9 en 1980, descendiendo entre un 4.3 a un 1.5 para el año 2000. En países con un desarrollo humano medio para el año 1980 México tiene un 17.0, seguido de Perú con un 20.2 y Turquía con 24.3; Venezuela es el país de los cuatro que tiene la tasa de analfabetismo más baja. Si atiende a los países más pobres, en 1980 esta tasa oscila entre un 67.0 y un 81.0; Para el año 2000 esta cantidad se reduce en un 20% aproximadamente.

Si se hace una interpretación de estos datos podemos concluir diciendo que los países más ricos son los que tienen mejores estándares de calidad, seguidos de los países que se encuentran en vías de desarrollo, y son los que tienen más problemas y dificultades, para lograr una educación de calidad, los países más pobres. Si atendemos al gasto que tienen los países, para el nivel de primaria, en América Latina y el Caribe, para el año 2000, el gasto en educación por alumno oscila entre un 2.9% a un 16.2% con respecto al Producto Nacional Bruto. Los países que rebasan los diez puntos son Argentina, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Cuba, Bolivia, El Salvador y Honduras. Aquellos países que rebasan los cinco puntos son Chile, Guatemala, México,

Paraguay y Uruguay. El tercer bloque de países son aquellos que quedan por debajo de los cinco puntos. En este grupo se pueden citar países como Ecuador, Haití, Perú, República Dominicana y Venezuela entre otros.

México es un país que se encuentra en una fase en vías de desarrollo ya que es parte integrante de los países de América Latina. De todas formas esto es sólo una aproximación que en el siguiente capítulo se ampliará extrayendo las variables más importantes en educación de este país.

1.13. Una visión latinoamericana de la educación primaria

Con el objetivo de favorecer a los sectores de la sociedad más desprotegidos, siguiendo los acuerdos firmados en Joitiem y Dakar, toda la región latinoamericana ha intentado innovar en materia educativa con programas como “EDUCO” en el Salvador, “Escuela Nueva y Conexiones en Colombia”; “Eduquemos a la Niña” en Guatemala; Enlaces en Chile; “Telecurso” en Brasil y “PRONEI” en Perú.

Los años ochenta supusieron para América Latina un rezago en educación debido a la crisis económica que surgió en toda la región. Se desató un fuerte déficit público acompañado de recursos escasos. Esto significó para el rubro de la educación una disminución del gasto.⁹⁸ A partir de los años noventa hay un periodo de ajuste económico de la región, lo que se traduce en un incremento de los recursos en materia social, entre ellas la educación. Hay que destacar que en esta década hubo un aumento en matriculación en estos países, alcanzando un 42% en preprimaria, un 21% en primaria y un 56% en secundaria, quedando los países latinoamericanos a la vanguardia entre los que se encuentran en vías de desarrollo, pero rezagados en relación a los países asiáticos. Gardner aclara que aquellos países cuya matriculación exceden el cien por cien se deben a que el índice que se está utilizando tiene sesgos, debido a que se incluye a niños que sobrepasan la edad a la que corresponde el grado académico que se está midiendo. Gardner lo expresa de la siguiente forma:

⁹⁸ Ver: CARNOY, Martín y Claudio de Moura Castro. ¿Qué rumbo debe de tomar el mejoramiento en educación en América Latina?. Ed. Stanford University y BID. 2000.

“Es importante aclarar que, en términos generales, esas tasas exceden al 100%; lo cual es atribuible a la imposibilidad de evitar que, en la matrícula, estén incluidos algunos alumnos cuyas edades no estén dentro de los rangos correspondientes a ese nivel educativo. Sin embargo, este fenómeno –que se conoce como coeficiente de extraedad- se manifiesta con una intensidad mucho mayor en las naciones latinoamericanas. En ellas, los coeficientes mencionados alcanzan 15.8% -para los varones- y 10.2% -para las niñas-. Esto significa, evidentemente, que la educación primaria latinoamericana no está funcionando con la eficiencia necesaria para que todos los niños la inicien a la edad reglamentaria, y para que sean promovidos anualmente sin haber tenido que repetir ninguno de los grados que hayan cursado.”⁹⁹

Otro aspecto importante es que para que los países pobres tengan una educación de calidad se necesita soportar una pesada carga económica. Esto, aunque es así, es necesario. El monto de dinero utilizado en educación, respecto al PNB, existen datos que utilizan el PIB (Producto Interno Bruto), siendo los siguientes:

Cuadro 1.3. Monto de dinero utilizado en educación en varios países

PAÍS	MONTO \$	TÉRMINOS RELATIVOS
Estados Unidos	5.300	37.96
Japón	3.700	26.50
España	2.580	18.48
México	1.050	7.52
Costa Rica	714	5.12
Venezuela	617	4.42

Fuente: basado en datos de GADNER Y HOWARD en: Educación y el Conocimiento.

En: <http://www.monografias.com/trabajos13/habledu/habledu.shtml>.

Tiana Ferrer acentúa el hecho de que la década de los noventa se caracteriza por las políticas de calidad. Esto va a coincidir con Jomtiem y su declaración *educación para todos*. Él lo relata así:

“(…) Frente a las políticas de expansión y acceso a la educación en épocas anteriores, la década de los noventa se ha caracterizado por el énfasis puesto en la calidad de la educación. Si bien la conferencia que se celebró en la UNESCO en Jomtiem, en 1990, estuvo dedicada al tema de la *educación para todos*, la reunión de ministros de educación de la OCDE de ese mismo año tuvo como lema el de *una educación y una formación de calidad para todos*...”¹⁰⁰

Debido a la influencia que tiene este acuerdo en 1995, en América Latina, se hace la Declaración de Buenos Aires, el 7 y 8 de septiembre. Esta cumbre fue convocada por el Ministerio de Cultura

⁹⁹ GADNER Y HOWARD. Op. Cit., p. 25.

¹⁰⁰ TIANA FERRER, Alejandro. Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la situación y propuesta de actuación. Ed. BID, 2003. P. 3.

y Educación de la República Argentina y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). En este acuerdo se establecía que la educación es urgente y hay que utilizarla para que se convierta en motor del desarrollo económico y social acabando con la pobreza. El acuerdo lo expresa así:

“Señalamos la voluntad política de los gobiernos para promover, diseñar y llevar a la práctica estrategias educativas que se conviertan en motores del desarrollo económico y social y que salvaguarden el patrimonio cultural común, como parte de la lucha contra la pobreza.”¹⁰¹

A esta cumbre le va a seguir la Declaración de la Habana en 1999 en la IX Conferencia Iberoamericana de Educación, convocado por el Ministerio de este país y la OEI. El tema principal va a ser la calidad educativa, basado en la equidad, el desarrollo y la integración.¹⁰² La realidad de estas regiones es que todavía existe un alto porcentaje de niños y niñas, a nivel primaria, que están excluidos del acceso a la educación, y, por el otro lado, existen muchas asimetrías en el sistema, ya que los niños pertenecientes a los estratos más bajos de la educación acuden a escuelas con más bajos niveles de enseñanza que las clases medias y privilegiadas. Durante la década de los ochenta en América Latina y el Caribe se van a llevar a cabo algunas reformas educativas que tienen que ver con la descentralización de recursos y responsabilidades a las entidades locales. Esto llegó a México, fundamentalmente, a principios de la década de los noventa. Carnoy argumenta que la descentralización contribuyó a reducir el costo en la educación y permitió que hubiera otros recursos tanto del ámbito de lo público como de lo privado, aunque pudo ser que, debido a esto, se redujera la calidad y aumentara la desigualdad de la educación. Él lo dice así:

“La elección que dimana de este proceso de reforma, ahora que se encamina hacia el fin de la década de los noventa, es que las reformas impulsadas por el financiamiento de los años ochenta redujeron el costo de la educación para el gobierno central en el corto plazo y allegaron nuevos recursos públicos y privados locales, aunque también acaso hayan reducido la calidad y aumentado la desigualdad de la educación. La educación primaria en las regiones y escuelas de menor capacidad fue la que tuvo menos posibilidades de adaptarse financiera o técnicamente a la reducción del financiamiento público y de la asistencia técnica. La calidad de la educación secundaria acaso se haya resentido más, reduciendo la movilidad de los estudiantes de bajos ingresos y acrecentando la desigualdad educacional.”¹⁰³

¹⁰¹ OEI. V Conferencia Iberoamericana de Educación. Buenos Aires, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 1995. En: <http://www.oei.es/vcie.htm>

¹⁰² Para profundizar en este documento ver: OEI. IX Conferencia Iberoamericana de Educación. Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización. Declaración de la Habana. Cuba, 1999. En: <http://www.oei.es/ixcie.htm>

¹⁰³ CARNOY, Martin y MOURA CASTRO, Claudio de. Op. Cit., pp. 5-6.

Las reformas educativas puestas en marcha en los países latinoamericanos y del Caribe, desde finales de la década de los noventa hasta nuestros días, tienen dos grandes objetivos: brindar servicios de calidad a su población y la vinculación de la Democracia con la equidad al dar mejores oportunidades de vida a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Entre los programas regionales e internacionales que destacan, hasta la fecha actual, están el Programa de Evaluación y Calidad de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI); el laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Educación de UNESCO/OREALC, el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación Educativa del Programa de Indicadores Mundiales de la Educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE); el Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante de la OCDE; la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo del IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement).

Como conclusión del capítulo se puede afirmar que la educación en México es una política que está en proceso de mejora. Aún existen muchos retos ya que existe un fuerte contraste de desigualdades en México; esto implica que México es un país que se encuentra en vías de desarrollo, pero no en todos los sectores poblacionales ya que existen extractos sociales que están muy desarrollados (por ejemplo la Delegación Benito Juárez que tiene el nivel educativo de un país como Alemania) y otros que tienen muchas dificultades para nivelarse con un bajo desarrollo humano (como es el caso de Zacatecas).

Desde este punto de vista el Programa Escuelas de Calidad está pensado para suplir esos desniveles y responde a una nueva filosofía de la Administración Pública ya que tiene rasgos que pretenden alcanzar el nuevo modelo de administración pública, es decir, un nuevo modelo de gestión escolar y esto es fruto, en parte de estos acuerdos internacionales, los cuales, pretenden que los países tiendan a la calidad educativa y a paliar las deficiencias educativas haciendo de la educación un bien que llegue a todos los niños como requisito para obtener créditos internacionales; de hecho, el año pasado México ya conseguía un crédito del Banco Mundial fruto de que el programa está dentro de lo que se entiende por postmodernidad y modelo postburocrático de administración pública.

Capítulo 2
Una Visión Histórica de la Calidad Educativa
en México

Capítulo 2: Una Visión Histórica de la Calidad Educativa en México

“El propósito de la educación totalitaria nunca ha sido inculcar convicciones, sino anular la capacidad de formarlas”¹⁰⁴

El segundo capítulo va a tener los siguientes objetivos: introducir la evolución histórica de la educación mexicana reflexionando acerca del momento en que adquiere relevancia el tema de la calidad educativa (supervisión educativa, la calidad educativa, las normas ISO 9000, etc.); fijar el momento en que se realizan las grandes reformas educativas y, desde una perspectiva internacional si coinciden éstas con dicho contexto en cuanto a los tiempos y sus contenidos; analizar los programas genéricos de educación desde la década de los noventa hasta el año 2003; cuáles van a ser las estrategias que va a adoptar la SEP para implementar dichas políticas. Para ello se tendrá en cuenta lo investigado en el capítulo anterior y se relacionará.

La idea es que a partir de este capítulo se consigan obtener las bases suficientes que permitan la elaboración de tres capítulos más, donde se aborde el estudio de caso y sus resultados analíticos en función de los resultados arrojados por los actores que son objeto del PEC.

En el primer capítulo ya se ha revisado el contexto general, a nivel mundial, en el que se desarrolló la calidad de la educación. En él se examina lo que supusieron los años noventa para la emergencia de la calidad en la educación a nivel internacional. Durante estos años se firma un acuerdo, en virtud del cual, todos los países se comprometen a diseñar programas que permitan erradicar la pobreza, por un lado, y por el otro, someterse a un proceso de descentralización de las competencias educativas, así como la búsqueda de mecanismos que permitan la calidad educativa; México también participó de este acuerdo. Precisamente, las políticas que van a implementarse, durante los años noventa, van a estar en esta línea: desde la idea global de conseguir la calidad educativa, sobre todo, a nivel básico, se van a desarrollar unos programas de políticas educativas que van a fomentar la democracia, ahondar en los valores liberales, destinar políticas de focalización educativas a comunidades rurales, indígenas y de bajos recursos.

¹⁰⁴ CÁMARA, Gabriel. Revista Educare. 2002. Escuela tradicional, p. 1. Es una cita de Hanna Harendt que incluye la revista.

Todas estas políticas se desarrollaron coincidiendo con el impulso que pretenden dar a estas políticas organismos internacionales tales como la UNESCO, la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Fruto de estos acuerdos, en México, resulta la Ley General de Educación (LGE), elaborada en 1993, durante el periodo de Salinas de Gortari. Esta ley más adelante se va a analizar y se van a extraer los contenidos esenciales de la misma.

Las políticas que se van a desarrollar en México desde la década de los noventa van a suponer un intento de llegar a comunidades cuyas posibilidades de acceder a la educación son ínfimas y esto coincide con los propósitos que se fijan en los programas que se van a implementar a nivel internacional, con los criterios que se establecieron en Jomtiem y Dakar¹⁰⁵, los cuales ya analicé en el capítulo anterior.

Este capítulo tiene por objeto sentar los conceptos más relevantes del estudio para, posteriormente, poder analizar algunos programas de política educativa importantes que se han desarrollado a lo largo de la década de los noventa y principios del dos mil.

En primera instancia se va a situar a México jurídicamente en el tema de la educación; se va a dar una panorámica acerca de la estrategia que va a seguir la Secretaría de Educación Pública para implantar su política de calidad educativa; se va a abordar el tema del ISO 9000 en educación; se van a sentar conceptos como gestión escolar, escuelas que aprenden, se va a hablar de la supervisión, la evaluación educativa, entre otros conceptos necesarios. La importancia de este capítulo se encuentra en el hecho de que todas estas variables luego van a aparecer en el PEC y además, sigue la planificación estratégica para su elaboración y su desarrollo.

¹⁰⁵ Para analizar más en profundidad los tratados de Jomtiem y Dakar consultar por internet dichos tratados, los cuales vienen detallados. Lo importante es que la preocupación por la calidad se da a partir de los años noventa a nivel mundial fruto de los intereses de organismos internacionales tales como la UNESCO, la OCDE, entre otros, así como los prestadores de dinero y recursos internacionales, es decir, los bancos (BID, BM, entre otros).

2.1. Un breve recorrido de la educación en México hasta la década de los años noventa

El siglo XIX marcó la lucha entre dos posturas política, social, económica e ideológicamente contrarias: el conservadurismo y el liberalismo. Los primeros gobiernos liberales van a crear las instancias encargadas de la educación pública en México. La leyes liberales de 1833 van a declarar a la educación libre, secular y de competencia del Estado. Ernesto Meneses Morales explica que los liberales son los que se van a encargar de reconstruir la nación:

“Expulsados los franceses y pacificado el país el partido liberal afrontó la ardua tarea de reconstruir la nación devastada por la guerra”¹⁰⁶

Según Meneses el primer ministerio que se encargó de la educación pública fue la Secretaría de Estado y de Despacho de las Relaciones Exteriores e Interiores (1821-1836); le siguió el Ministerio del Interior que además del ramo de la Instrucción Pública se encargaba de los negocios eclesiásticos y de Instrucción Pública. En 1841 se crea el Ministerio de Instrucción Pública e Industria, pasando la educación al Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. En 1856 va a formar parte del Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. En 1867 triunfa el proyecto liberal y el gobierno de Benito Juárez estructura la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública. A partir de aquí la enseñanza va a ser laica, gratuita y obligatoria. Este Ministerio va a ocuparse de la educación básica hasta 1905. A partir de esta fecha Justo Sierra va a ser nombrado Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes y va a diseñar un plan para la reforma integral de la educación en México. En 1906 va a revisar a las instituciones docentes que va a culminar con el restablecimiento de la Universidad en 1910. En 1911 renuncia Porfirio Díaz a la Presidencia y Justo Sierra deja de ser Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes.¹⁰⁷ En 1917, se va a aprobar el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo desarrollo se puede consultar en Yolanda Reyes. Según la autora el Congreso se dividió; las dos terceras partes van a formar el ala radical, llamada jacobina, y, la otra, va a ser la de los moderados. Así se va a iniciar el gran debate de la educación nacional. La configuración de un Estado fuerte desde el centro va a afectar a todas las acciones de gobierno y a

¹⁰⁶ MENESES MORALES, Ernesto. Tendencias educativas oficiales en México: 1821-1911: la problemática de la educación en México. Ed. CE y UIA, 2000, p. 65.

¹⁰⁷ Para ver toda esta evolución de la educación en este periodo ver: REYES, Yolanda de los; *Descentralización de la educación y Democracia en México*, pp. 161-175. En: TORRES, Blanca (Comp.). Descentralización y Democracia en México. Ed. COLMEX, 1986.

todas las políticas que van a establecerse. La educación, en esta línea, no va a ser la excepción. Va a ser una política muy centralizada, tanto desde el punto de vista de la competencia como de los recursos necesarios para poder ejecutar la política en toda la República. En todo este desarrollo los municipios no fueron capaces de afrontar la problemática educativa y para 1919 la educación pública tenía una inadecuación organizativa.

“Tan sólo en el Distrito Federal, quedaban abiertas 148 de las 344 escuelas existentes en 1917.”¹⁰⁸

Con la llegada de Adolfo de la Huerta al poder, se le va a otorgar al Departamento Universitario la función educativa que tenía el Distrito Federal. Entra como rector de la Universidad José Vasconcelos Calderón y como titular del Departamento Universitario. Vasconcelos va a poner en práctica un proyecto en el que se van a depurar las direcciones de los planteles, se van a repartir desayunos escolares y se va a estructurar la Secretaría de Educación en departamentos, dividiéndolos en tres partes:

1. Departamento escolar: en éste se van a integrar todos los niveles educativos (desde el jardín de infancia hasta la Universidad).
2. Departamento de Bibliotecas para garantizar materiales de lectura en todos los niveles educativos.
3. Departamento de Bellas Artes para complementar la educación con las actividades artísticas.

En un discurso de José Vasconcelos va a vincular la escuela con la realidad social. Él lo va a expresar así:

"Al decir educación me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, en favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa, trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito. Tomemos al campesino bajo nuestra guarda y enseñémosle a centuplicar el monto de su producción mediante el empleo de mejores útiles y de mejores métodos. Esto es más importante que distraerlos en la conjugación de los verbos, pues la cultura es fruto natural del desarrollo económico” ¹⁰⁹

¹⁰⁸ OLIVAR ZÚÑIGA, Antonio. En: <http://www.monografias.com/trabajos7/edme/edme.shtml>

¹⁰⁹ OLIVAR ZÚÑIGA, Antonio, Opus cit. En: <http://www.monografias.com/trabajos14/crecimientoecon/crecimientoecon.shtml>

Con estas ideas se creó la Secretaría de Educación Pública que se caracterizó por su capacidad de organizar cursos, abrir escuelas, editar libros y fundar bibliotecas. Según Meneses en 1919 hubo un aumento de maestros en educación primaria de 9,560; en 1921 pasó a 25,312, es decir, aumentó en un 164,7%; existían treinta y cinco escuelas preparatorias, 12 de abogados, 7 médicos alópatas, una de médicos homeópatas, cuatro profesores de obstetricia, una de dentistas, seis de ingenieros, cinco de farmacéuticos, treinta y seis profesores normalistas, tres de enfermería, dos de notarios, diez de Bellas Artes y siete de clérigos.

Antonio Olivar nos señala que en 1921 José Vasconcelos crea la Dirección General de Educación Técnica desde la que se crearon las siguientes instituciones: Escuela de Ferrocarriles, Escuela Técnica de Taquimecanógrafos, Escuela Hogar para Señoritas “Gabriela Mistral”; además, existían 88 de tipo técnico, 71 oficiales y 17 privadas.

En política educativa oficial se propuso la ampliación de la infraestructura y extensión de la educación para elevar la calidad y la especialización. Estas propuestas tuvieron un alcance limitado debido a problemas internos y presiones norteamericanas plasmadas en los compromisos de las conferencias de Bucareli. No obstante, existía una voluntad de los políticos por profundizar en materia educativa. La Secretaría de Educación Pública expresa al respecto lo siguiente:

“La vocación educativa de México ha significado una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Detrás de las demandas enarboladas de 1919 por democracia, igualdad y justicia, estuvo siempre el anhelo de oportunidades educativas. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría de Educación Pública fue multiplicar escuelas, obtener un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios; en una palabra, diseñar una educación pública nacional.”¹¹⁰

En 1940 entra a la Presidencia de la República Manuel Ávila Camacho; le sigue Miguel Alemán (1946-1952). Lo característico de estos dos periodos es que se consolida la iniciativa privada. Martha Robles lo expresa de la siguiente forma:

¹¹⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. 18 de mayo de 1992. En: www.seccion37.com.mx/acuerdo_nacional.htm.

“Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, adquirieron un desarrollo tal que la geografía mexicana parecía contener a tres países ricos insertados en otro país de pobre semblante.”¹¹¹

Afirma Robles que durante los años 50 había un gran analfabetismo. Se dio un gran impulso de las clases medias y tomó mucha fuerza la educación debido al aumento del gasto público en política social, aunque se excluía la educación popular no considerándola como factor determinante del desarrollo. Así lo expresa Robles:

“Con la nueva estrategia de los presidentes moderados, la política económica tenía un apoyo sin precedentes, más aún si vivían en la prueba tangible de una época de bonanza productora. La educación popular quedaba relegada, negando así la función educativa como factor determinante del desarrollo (...) aún en la actualidad continuamos combatiendo la ignorancia y asistiendo demandas relegadas, por años, de niños, adolescentes, universitarios o para estudiantes de enseñanza técnica o especial que han acumulado por la carencia de planeación del servicio educativo federal y por los presupuestos reducidos con los que se han sacrificado desde hace 30 años a la función que debería ser la más importante del presupuesto nacional.”¹¹²

La Administración Pública del gobierno de Cárdenas destinó el 12.6% a fomentar la Instrucción popular; Ávila Camacho la disminuyó al 10.2%; Miguel Alemán al 8.3% y con Ruiz Cortínez (1952-1958) se dedicó el 8.9% de la inversión pública, dedicando la mayor parte de las finanzas a la industria, el comercio y los servicios urbanos.¹¹³ Es importante destacar que durante el periodo en el que es presidente Manuel Ávila Camacho nace el Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE). Este se configuró como un Sindicato único, producto de la iniciativa de Cárdenas, el cual lanzó un proyecto en el que se pretendían aglutinar los gremios de maestros para acabar con sus pugnas internas. Este fenómeno que aparentemente surgía de la necesidad de controlar los movimientos sindicales, va a complejizarse, pero por su alcance y perspectivas, el desarrollo de esta tesis se ve en la necesidad de dedicar un apartado al SNTE en el que se analice cuál es el papel que desempeña dentro del sistema educativo. En este momento sólo lo menciono para ubicarlo en la historia.¹¹⁴ En el periodo de Adolfo López Mateos (1958-1964) se incorporó un programa educativo que introducía los textos gratuitos para la primaria. Hay que destacar el hecho de que de

¹¹¹ ROBLES, Martha. Educación y sociedad en la historia de México. Ed. Siglo XXI, 1990, p. 178.

¹¹² ROBLES, Martha; opus cit., pp. 180-181.

¹¹³ Ibidem, p. 181.

¹¹⁴ Para profundizar en este tema, que como dije lo voy a abordar más adelante, consultar a los siguientes autores: LOYO, Aurora (coord.) Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994). Ed. Plaza y Valdés y UNAM. Veloz Ávila, Norma. El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. En: Revista mexicana en investigación educativa, mayo-agosto, año/vol. 8, n° 018. Ed. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, D.F., pp. 339-378. Cockeroft, James D. La esperanza de México. Ed. Siglo XXI, 1998, 481 pp. Entre otras que ya analizaremos más adelante.

los años 40 a los 60, aunque existieron reformas, todas eran producto del sexenio de cada gobierno sin que hubiera habido un análisis de la pertinencia de la política educativa. Así lo expresa Josefina Zoraida Vázquez:

“Cualquier evaluación de la educación pública mexicana exige considerar la rémora que representa el sexenalismo presidencialista. El empeño del ejecutivo en turno de darle sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos. Desde los años sesenta, los anuncios de “reforma educativa” se repitieron (...).”¹¹⁵

Según esta autora, durante los años 60 y 70 sólo existieron tres momentos en que se hicieron cambios significativos, siendo los siguientes:

- 1) El Plan de Once Años (1959-1964).
- 2) La reforma educativa (1970-1976).
- 3) La modernización educativa de Salinas (1988-1994).

Analicemos cada plan. En el Plan de los Once Años se intentó resolver el problema de la explosión demográfica mediante una planificación en la que se adecuaron el número de aulas, maestros y materiales, a dicho crecimiento de la natalidad. Así, durante la presidencia de Adolfo López Mateos, se aplicaron medidas de emergencia para construir aulas, capacitar personal, así como, se distribuyeron libros de texto gratuitos en la escuela primaria. Esto generó una baja calidad en todos los sectores. La reforma educativa de los años 70 se plasmó en la ley de educación de 1974 que cambiaba las prácticas tradicionales de aprendizaje por otro de aprendizaje continuo dividiendo a la educación en cuatro materias: español, matemáticas, ciencias sociales y naturales. También se buscó la conexión entre la educación y las demandas del mercado laboral. Según la autora Zoraida Vázquez estas reformas fueron incapaces de cubrir el rezago educativo y mejorar la calidad de la escuela pública. Sus contenidos no resultaron pertinentes para afrontar los retos del desarrollo económico. Así lo expresa la autora:

¹¹⁵ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. La modernización educativa (1988-1994). Ed. COLMEX, 2000, p. 1.

“Todas las reformas se emprendieron sin diagnósticos y sin la experimentación y evaluación adecuadas ante la bendita prisa de aplicarla en el término de un sexenio presidencial, lo que le resta la solidez que la importancia de la educación amerita, amén de implicar el abandono de excelentes ideas y de sustituir grupos de trabajo eficientes y calificados por otros improvisados que volvieron a partir de cero.”¹¹⁶

Es importante destacar que durante la década de los 80 México sufrió una fuerte crisis económica que significó la reducción del gasto público en el rubro de la educación. Según Zoraida Vázquez la proyección fue de la siguiente forma:

Cuadro 2.1. Reducción del gasto público (1970-1988)

Década	PIB (.)
1970	1.76
1981	5.5.
1982	3.25
1988	1.39

Fuente: elaboración propia a partir de: ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. La modernización educativa (1988-1994). Ed. COLMEX, 2000, 26 pp.

(.) Se refiere al gasto en educación expresado en porcentajes

Esto supuso el abandono de proyectos importantes: se dejaron de comprar materiales y libros, así como se deterioró el salario de los profesores y maestros, lo que condujo a que muchos maestros dejaran las aulas para tener una segunda actividad remunerada. Durante el mandato de Salinas (1988-1994) se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), como entidad autónoma adscrita a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Este organismo absorbió a las otras instituciones existentes (Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Conservatorio, Dirección de Publicaciones, etc.) y dio paso a la creación de una nueva burocracia. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) emprendió la dirección de eventos artísticos y culturales; la producción de cine y grabación de vídeos de cine clásico para venta y préstamo en las bibliotecas públicas; exhibiciones museográficas; su aspecto más débil fue la editorial, dejando esta labor al ámbito de lo privado. Según Zoraida Vázquez el proyecto de Salinas era transformar económicamente al país. Así, en su Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) reconoció que la educación era un punto crucial para la competitividad poniendo énfasis en la calidad educativa como eje para fortalecer la soberanía nacional, perfeccionar la Democracia y modernizar el país, eliminando o atemperando la

¹¹⁶ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, opus cit., p. 2.

independencia del exterior. La autora considera que la agenda de modernización de la educación, durante este periodo, se fijó los siguientes objetivos¹¹⁷:

1. Mejorar la calidad del sistema educativo.
2. Elevar la escolaridad de la población.
3. Descentralizar la educación.
4. Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Durante el periodo de Salinas hubo cuatro Secretarios de Educación distintos, siendo los siguientes: Manuel Bartlett ocupó la cartera del 1° de diciembre de 1988 al 7 de enero de 1992; Ernesto Zedillo del 7 de enero de 1992 al 30 de noviembre de 1993; Fernando Solana del 1° de diciembre de 1993 al 11 de mayo de 1994 y de esa fecha a fin de noviembre, Ángel Pescador Osuna.

Llegados a este punto se me hace relevante, antes de seguir con el devenir de los periodos presidenciales en la educación dedicar un apartado que trate sobre el SNTE y la CNTE.

2.2. El papel del SNTE dentro de la política educativa: alcances y perspectivas

Como apunté en el apartado anterior y siguiendo a la autora Loyo¹¹⁸ el SNTE se fundó en 1943; Cuando era presidente Lázaro Cárdenas existían muchos conflictos intergremiales; para acabar con ello se trató de integrar en un solo frente al magisterio. Aunque estos son los antecedentes su consolidación se logra con el ascenso de Ávila Camacho. El contexto político en el que comienza a operar el SNTE consiste en un gobierno que tenía la visión de unidad nacional, en el que se insertan las organizaciones sociales al partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado en 1938 con carácter conservador.

¹¹⁷ Ibidem, p. 5.

¹¹⁸ Para revisar esta información se pueden consultar los siguientes autores: LOYO, Aurora (Coord.) Los Actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994). Ed. Plaza y Valdés y UNAM; VELOZ, Ávila, Norma Ilce. El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. En: Revista Mexicana en Investigación Educativa, mayo-agosto, año/vol 8, n° 018. Ed. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, D.F., pp. 339-378.

Desde un marco jurídico, afirma Loyo, el SNTE nació a partir del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado en 1938, el cual le avalaba como un sindicato único, no admitiendo ningún otro. Todos aquellos cargos que tuvieran carácter de confianza, en el momento de solicitar su admisión al SNTE quedaban adscritos al puesto de trabajo. Siguiendo a la autora este sindicato se alimentaba de dos formas distintas: a través del trato preferente y de los recursos que le asignaba la Secretaría de Hacienda por concepto de cuotas de los trabajadores que les eran descontados automáticamente de sus salarios. Estos recursos recaían en su administración directamente en los representantes sindicales. Hasta los años 60 supuso una expresión condensada del sistema político mexicano. La crisis del régimen y la emergencia de una nueva elite política, de orientación tecnocrática, afectaron gravemente las bases de sustentación del sindicato. Aún con esto la vinculación que guardaba con el Estado se mantuvo. A medida que aumentara el sector educativo, implicaba el crecimiento del poder y dimensiones del SNTE. Este fortalecimiento se debió a que la educación era parte sustancial de las conquistas sociales, lo que implicaba que el SNTE casi no tenía obstáculos para fortalecerse mediante su inclusión en una densa red de redes corporativas, esto vinculado con el hecho de que los miembros que pertenecían a esta organización tenían la posibilidad de presentarse a un cargo popular.

Hay que destacar que el SNTE, desde su creación hasta nuestros días, se convirtió en un mastodonte que engloba más de un millón de miembros. A diferencia de otras regiones de América Latina el SNTE se caracteriza porque se ha consolidado como el único sindicato que representa los intereses de los docentes a nivel básico, de ahí que su fuerza es extraordinaria y también su influencia en toda la República Mexicana. El Sindicato fue perdiendo, poco a poco, el carácter de frente amplio. La articulación orgánica con el PRI limitó, hasta excluir, la participación de grupos opositores en la dirigencias. Esta inclusión se dio a partir de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que pertenecía al Sector Popular. El Sindicato llegó a constreñir el pluralismo para convertirse en una organización, netamente corporativa, clientelar y rentista. De esta manera el SNTE se convirtió en el sindicato más grande de América Latina. Se pueden distinguir seis características del SNTE que la hacen tener mucha fuerza:

1. Su estructura organizativa sólida.
2. Su carácter monopólico.
3. El número y la seguridad de empleo de todos sus agremiados.
4. El monto y la regularidad de sus recursos vía cuotas.
5. Su amplitud territorial.
6. La importancia social del servicio que cumplen sus agremiados.

Su estructura no es sencilla ya que la creación de sus secciones no responden a criterios homogéneos; existían intereses políticos de fuerzas locales que resistieron al centralismo a través del control sobre una sección sindical, así el número de ellas, por Entidad Federativa varía en función de los intereses de los líderes que la integraban. En términos generales existen tres factores que determinan la importancia de las secciones, siendo los siguientes:

1. De tipo territorial.
2. El que separó al personal adscrito al sistema educativo federal de los que trabajaban en las escuelas controladas por los gobiernos de los Estados.
3. El tipo de trabajo o función que desempeñan los trabajadores, así como las divisiones por nivel o modalidad educativa.

En 1972, siguiendo a Loyo, funge como líder del SNTE Carlos Jonjitud Barrios con su grupo “Movimiento 22 de septiembre”. Este grupo más tarde se convertiría en una organización dentro del sindicato llamada Vanguardia Revolucionaria (VR). Los ochenta supusieron una crisis económica importante a la que este movimiento no supo reaccionar. Esta incapacidad también se explica por las políticas modernizantes de la SEP y también por los movimientos magisteriales disidentes.

La CNTE, según Covarrubias, nace en la década de los 70 del siglo pasado. Las razones que condujeron al surgimiento de esta institución tenían que ver con los procesos de desconcentración y descentralización de la educación. El SNTE tenía temor a perder sus cuotas de poder y, ante esta situación, se resistía. La respuesta de los dirigentes, tanto institucionales como vanguardistas, fue aglutinarse en la creación de un organismo denominado la CNTE (Coordinadora Nacional de

Trabajadores de la Educación). Una década después de su creación se produce una escisión entre los líderes quedando, por un lado, la elite que dirige al sindicato, y, por el otro, aquellos que pretendían que se democratizara el SNTE. Hacia 1982 los protagonistas de la CNTE, siguiendo a Cockcroft, fueron fundamentalmente mujeres, maestros de escuela, que forjaron alianzas con campesinos y obreros en la lucha contra la pobreza, el charrismo y la violencia del Estado. En 1982 la CNTE contaba con treinta sindicatos independientes, veinte corrientes de base, organizaciones democráticas de base campesina y el Consejo Nacional de Movimientos Urbanos Populares de Pobres Urbanos (CONAMUP, formado en 1981); también fundaron la Fundación Sindical Nacional (COSINA) de corta vida, para exigir el derecho limitado de huelga, democracia sindical y el fin de la represión y de los programas de austeridad.¹¹⁹ En los Estados más pobres (Michoacán, Oaxaca y Chiapas) surgió la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Ésta luchó por la independencia de clase tanto del Estado como de los charros. En este movimiento tuvieron un papel relevante mujeres indígenas para mantener el movimiento magisterial. Siguiendo a Trejo Delarbre¹²⁰ El 20 de febrero la Sección 7 se entrevistó con el Presidente de Miguel de la Madrid. La SEP formó una comisión especial para atender las reivindicaciones de los maestros en Chiapas; El hecho de que siguieran manteniéndose, en Oaxaca, el problema sindical mantuvo a esta sección chapaneca en paro. Existían vínculos entre la sección 7 y la 40 que tenían una relación muy tensa con el gobierno local; se mantuvieron en paro en la escuela y además bloquearon algunas calles de Tuxla Gutiérrez para proteger su plantón. Consiguieron, para todo el país, la reclasificación de zonas de vida caras y un ajuste salarial; no resuelven el tema referente al reajuste salarial. Otros asuntos se resolvieron a través de comisiones bilaterales, pero se dieron cuenta de que la creación de éstas era una manera de evitar dar soluciones a las reivindicaciones que hacían los maestros. Aunque sí resolvieron algunas de las necesidades de los maestros, las movilizaciones en Chiapas no acaban; Esto produce serios enfrentamientos entre la Policía de la Dirección de Seguridad Pública y los docentes que terminan con heridos, los cuales se manifestaban por la entrega de terrenos a los campesinos, así como las reivindicaciones que se le hacía a la CONASUPO para mejorar el precio del maíz. En 1986 se detienen a siete profesores, uno de ellos cabecilla de la sección 7 de Chiapas. Estos se convirtieron en el estandarte del movimiento de maestros y de sus reivindicaciones. Así es como se crea el conflicto entre Vanguardia

¹¹⁹ COCKCROFT, James D. *La esperanza de México*. Ed. Siglo XXI, 1998, p. 318.

¹²⁰ Para saber más de este tema consultar: DELARBRE, Raúl Trejo. *Crónica del sindicalismo en México (1979-1988)*. Ed. Siglo XXI y UNAM.

Revolucionaria, que representaba los intereses de la cúpula del SNTE, encabezada por Jonjitud Barrios y las secciones 7 y 40 de Chiapas y Oaxaca. Debido a la fuerza que ostentaba Vanguardia Revolucionaria se cometían muchas irregularidades, es decir, se suspendían a los maestros de su sueldo y todas las reivindicaciones que se hacían dependían, para su resolución, de las relaciones que existían con Vanguardia Revolucionaria. La sección 7 reivindicaba, en ese momento, la remoción del Delegado de la USED, la suspensión de coacciones y libertad de los maestros detenidos en el penal de Cerro Hueco y se pidió la convocatoria de Congresos en los Estados de Chiapas y Oaxaca para la elección del Comité Seccional. El 19 de febrero de 1987 los profesores que integraban la sección 7 iniciaron un paro. Ese mismo día la CNTE realizaba una manifestación en la Ciudad de México en apoyo a los profesores del sureste y en memoria del profesor Misael Núñez. Se instaló un plantón que llegaría a reunir 20,000 profesores. Los profesores de Oaxaca pedían restablecer conversación con el CEN del SNTE para organizar Congresos Seccionales. El Secretario General del SNTE, Antonio Jaimes Aguilar, no reconoció este movimiento y lo atribuyó a corrientes extranjeras, pidiendo la aplicación de la ley, para los que estaban detenidos y, por otro lado, consideraba, él y sus colaboradores, que la CNTE es una disidencia manipulada y subsidiada por algunos funcionarios y otras entidades. En opinión del Secretario de Educación Pública, Miguel González Avelar, el movimiento que encabezaba la sección 7 y la CNTE era un hecho que no se podía negar, sin embargo, la cúpula del SNTE no quería reconocer esto.

La pugna entre estas dos posiciones encontradas, según Delarbre, entre la CNTE y el SNTE, se encontraba en el hecho de que existían mayorías que querían acabar con las elites del sindicato y destituirlos por otros líderes, mientras que esto tocaba los intereses de poder de los dirigentes del SNTE, razón suficiente por la que no quería llegar a organizar el congreso sectorial que era reivindicado por una parte importante del sindicato de trabajadores de la educación. Esto produjo un conflicto político-legal entre ambas formas de organización que condujo a una radicalización de la CNTE para combatir al SNTE y suponía la raíz en virtud de la cual se puede encontrar el origen de la democratización del sindicato.

Esto hacía que entre 1980 y 1982, según Jiménez Nájera¹²¹, hubiera dos grandes proyectos sindicales antagónicos: la sindicalización fragmentada corporativa (SEN), impulsadas por las burocracias nacional y estatales del SNTE; y, la organización de la insurgencia sindical autonomista impulsada por los trabajadores desde abajo en varias vertientes. Desde los ochenta y a raíz de las pugnas que se dan entre los académicos y el SNTE se van a agrupar en torno a cuatro estructuras, siguiendo a Jiménez Nájera, siendo las siguientes:

1. Una Sección Nacional dentro del SNTE (Sindicalización Nacional Soberana).
2. Una Sindicato Independiente (Sindicalización Autónoma).
3. La afiliación fragmentada a las secciones estatales conforme a los estatutos vigentes (sindicalización corporativa).
4. La Organización Nacional Coordinadora de Trabajadores (sindicalización intrainstitucional legal soberana).

Durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado se empieza a considerar el impulso de la descentralización de competencias educativas. Según Covarrubias este iba más allá de la desconcentración y descentralización interna de la Secretaría de Educación Pública. Lo que había de fondo era la idea de transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales. Esto levantó ampollas en el sindicato ya que lo sentían como una amenaza a su fuerza representativa y de control. A lo que el SNTE se resiste es a correr el riesgo de transformarse en una confederación o en múltiples sindicatos estatales que tuvieran menos vínculos entre sí. Por otra parte suponía una amenaza para el poder que ostentaba su grupo hegemónico. Así lo expresa el doctor Covarrubias:

“Para el sindicato nacional la descentralización constituía una amenaza a su existencia (...) corría el riesgo de transformarse más o menos pronto en una confederación o en multiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización era también una amenaza para el nivel nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y en un esquema de negociación centralizados.”¹²²

¹²¹ Para profundizar más en este tema consultar: JIMÉNEZ Nájera, Yuri. Democracia académico-sindical y reestructuración educativa en la UPN. Eds. Plaza y Valdés, Casa Abierta al Tiempo, JET y Solidaridad Cénter, México, 2000, 261 pp.

¹²² COVARRUBIAS Moreno, Mauricio. Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. Ed. INAP, México, 2000, p. 92.

Esta amenaza produjo una fuerte oposición del sindicato¹²³, por parte de todos los niveles de la dirigencia, que sentían en peligro su integridad. En este aspecto coincidieron tanto los dirigentes vanguardistas, institucionales así como los grupos disidentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Entre el periodo de desconcentración y descentralización hubo diferencias. A la primera la intentó deshacer el Sindicato y a la segunda entre el sindicato y algunos gobiernos locales se la quitó el filo radical entrampándola. Siguiendo al profesor Covarrubias se podría entender a la descentralización de competencias no como un proyecto educativo sino más bien una forma de restar tensiones políticas. Lo cierto, según el doctor Covarrubias, es que la descentralización educativa no se llevó a cabo. Terminaron recayendo en órganos mixtos mediante los que se buscó administrar los servicios educativos de control federal mediante un esquema de corresponsabilidad entre la federación y las autoridades estatales. Esto implicó una doble línea de autoridad al tener que rendir cuenta a los dos niveles de gobierno, aunque en la práctica no existía coordinación entre ambos quedando toda la fuerza en el centro. Según Margarita Noriega Chávez con Miguel de la Madrid la descentralización de competencias educativas abarca todos los aspectos de la vida nacional; de entre todos los aspectos que se podrían resaltar destaca el establecimiento de un marco jurídico que norme el proceso de descentralización; un Decreto que estableció las formas generales; la garantía de apego al artículo 3 constitucional; la atribución de las funciones de normatividad, control y evaluación de los servicios a la SEP; el respeto a los derechos laborales de los trabajadores y la vigencia de las Comisiones mixtas de Escalafón y de cambios. Siguiendo a Margarita Noriega todo esto se plasmó en Convenios para la Descentralización Educativa firmados por el SNTE, la SEP y los Gobiernos Estatales. Estos convenios se hicieron lentamente debido a las resistencias que presentaba la cúpula del SNTE que aún organizado en torno a la CNTE, para asegurar el control de la representatividad y la oposición, no logró ningún espacio formal. Los sectores magisteriales tendrían que tener el aval del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE para ser reconocidos. Los convenios lograron salvar la

¹²³ COVARRUBIAS Moreno, Mauricio. Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. Ed. INAP, México, 2000, p. 92; NORIEGA, Chávez, Margarita. Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México 1982-1994. Ed. Plaza y Valdés y Universidad Pedagógica Nacional, 1999, 228 pp; TREJO, Guillermo. *La reforma educativa frente al cambio: ambivalencia frente al cambio*. En: RIORDAN Roett (Comp.) El desafío de la Reforma Institucional en México. Ed. Siglo XXI, México, 238pp., 1996; TREJO Delarbre, Raúl. *Crónica del sindicalismo en México (1979-1988)*. Ed. Siglo XXI y UNAM; JIMÉNEZ Nájera, Yuri. Democracia académico-sindical y reestructuración educativa en la UPN. Eds. Plaza y Valdés, Casa Abierta al Tiempo, JET y Solidaridad Cénter, México, 2000, 261 pp.

contradicción entre la negociación gremial con el SNTE y la intención de atomizar la organización. La SEP reconoció los derechos colectivos de los trabajadores y al SNTE como representante del magisterio nacional. También delegó su representación, en materia laboral, en los órganos encargados de los Servicios Coordinados de Educación Pública en la Entidad, con lo que pudo contener las negociaciones y conflictos laborales en el ámbito estatal. Todos estos acuerdos prescindieron de los maestros y de la opinión pública; se llevaron a cabo únicamente teniendo en cuenta a las cúpulas, lo que propició muchos escepticismo y apatía en el magisterio con respecto al proyecto.

“Dos son los hechos más importantes que revelan el trato a la disidencia durante el sexenio de Miguel de la Madrid: uno, la Descentralización de la Escuela Superior de México (ENSM), en abril de 1983, lo que constituyó un golpe a la CNTE. La ENSM era un centro aglutinador de maestros procedentes de puntos de todo el país y resultaba apropiado para el trabajo de esa organización. El otro, la negociación a que se realizarán los Congresos Seccionales de Chiapas y Oaxaca, dado que obligarían al reconocimiento formal de los líderes magisteriales de la CNTE.”¹²⁴

Siguiendo a Loyo con el comienzo de la década de los noventa el SNTE requería de muchos recursos materiales y humanos para poder sostener ese nexo con el Estado, convirtiéndose las cuestiones de política educativa en arena de batalla en el que la organización, sus diversas corrientes y grupos pusieron de manifiesto sus orientaciones, intereses y fuerza. Durante el XV Congreso Nacional celebrado en febrero de 1989 en Chetumal, Quintana Roo, se sustituye a Carlos Jaime Aguilar por Refugio Araujo del Ángel. Destacó el tema del escalafón como una forma de reivindicación laboral. Se demandaba el aumento del número de plazas, la creación de las categorías, la extensión de la automatización en la promoción del personal docente a todas las líneas escalafonarias. También se pedía los beneficios laborales para los agremiados y dar mayores espacios a la dirigencia del SNTE. Las propuestas, siguiendo a Loyo, fueron las siguientes:

1. Que la Universidad Pedagógica Nacional, en la selección de personal técnico, administrativo y docente considere propuestas del SNTE y aplique exámenes de oposición al personal académico, con la intervención de un jurado tripartito (SEP, SNTE, UPN).
2. que el CEN del SNTE intervenga en la planeación, revisión y evaluación de los Planes y Programas de estudio del Sistema de Educación Normal.

¹²⁴ NORIEGA Chaves, Margarita. Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994. Ed. Plaza y Valdés y Universidad Pedagógica Nacional. P. 169.

Siguiendo a la autora Loyo también encontramos, en materia de legislación educativa las siguientes reformas que atañen a cuestiones laborales mas no académicas, siendo las siguientes:

1. Que el SNTE promueva reformas a la Ley Federal del Trabajo Burocrático, al artículo 123 constitucional y sus disposiciones relativas para que el total de nombramientos a docentes que otorgan la SEP y los Gobiernos de los Estados se hagan a propuesta del Sindicato.
2. Que el SNTE pugne para que se reforme el artículo 123 constitucional, a fin de obligar a las empresas a que contribuyan a los servicios educativos adecuando las obligaciones que han tenido con las llamadas escuelas artículo 123.

En el fondo, afirma Loyo que, de todos estos puntos subyace la idea de que el SNTE quiere ampliar su área de influencia trasgrediendo parte del artículo 3 constitucional. A colación de esto encontramos tres aspectos en los que el SNTE pretende participar, siendo los siguientes:

1. Que el SNTE elabore y apoye un plan de colaboración conforme al cual apoye al sistema educativo nacional para revigorizarlo en el suministro integral de los servicios educativos y en el mejor aprovechamiento de los recursos.
2. Que se apoye al SNTE para que cree sus propias escuelas de carácter gratuito en forma de becas para todos los alumnos.
3. Que el magisterio nacional tenga a su cargo las campañas de alfabetización.

El SNTE, en este momento histórico, se caracteriza, siguiendo a Loyo, por su apoyo al PRI en sus formas de controles verticales y centralizados, así como personalistas. El SNTE pretende tener una influencia en los niveles políticos y de la administración pública para influir en la política nacional a nivel nacional. Se termina desplazando a Vanguardia Revolucionaria así como a sus dirigentes; esto implicará que culmina el periodo sindical clientelar, tambaleándose el modelo sindical corporativo, en un marco interno de crisis sindical. Las continuas manifestaciones de la CNTE en 1989 allanaron el camino para sustituir a Jonjitud Barrios. Los disidentes demandaban incrementos salariales y la democratización del sindicato. Este secretario fue sustituido por Elba Esther Gordillo quien presentó un plan de reconstrucción del sindicato y la elaboración de un programa sindical de

reforma educativa. En 1990 durante el Congreso Extraordinario de Tepic, Nayarit, presentó un proyecto de frente amplio cuyo propósito era abrir canales institucionales para absorber a los disidentes del SNTE, otorgar cierta autonomía formal a las secciones, y romper la vinculación del sindicato con el PRI. Esto no tuvo éxito en este momento.

Dirá Loyo que con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado el SNTE tenía muchas fricciones debido a que éste comenzó una línea, que décadas posteriores, irá en ascenso, es decir, de la Madrid apostaba por la descentralización de competencias educativas. Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder existe ese espíritu inspirador del gobierno anterior en este tenor. Las fuertes vinculaciones entre el SNTE y el Gobierno supusieron un juego político en el que el cabildeo era de fuertes convulsiones. Eran los brigadistas del SNTE quienes daban cursos sobre orientación política y capacitación electoral; eran los que presentaban, ante la comunidad educativa, al candidato del PRI al Congreso y por el Distrito Electoral; además movilizaban a los votantes el día de la elección; a cambio de todo esto demandaban mejores salarios; rescatar la UPN; mejorar el mantenimiento de las escuelas y conseguir que la SEP le proporcionara material didáctico; mejorar los servicios médicos del ISSTE, aumentar los créditos a los derechohabientes y dar soluciones a la insuficiencia de viviendas y a la pobreza de pensiones y jubilaciones, así como ser los principales artífices de la planeación educativa.

En un contexto de convulsión política, durante la subida a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, se produce la destitución de Jongitud Barrios por Elba Esther Gordillo. El Movimiento del 12 de Septiembre comienza a perder fuerza, el PRD, aunque no está en el poder, coge vuelo y hay una ola de protestas magisteriales que se prolongan hasta abril de 1989. El 24 de este mismo mes llega a la presidencia del SNTE Elba Esther y se produce la ingerencia del gobierno en el sindicato. Es hasta el Congreso de Tepic en enero de 1990 que es designada como secretaria general del SNTE durante tres años de mandato. La prioridad de la nueva dirigencia consiste en buscar la estabilidad del sindicato para asegurar que Elba Esther va a perdurar más allá de su nombramiento primigenio, neutralizando a las fuerzas vanguardistas y a los Grupos Radicales de la Coordinación Nacional de Trabajadores de la Educación; por otro lado, se realizaron esfuerzos por articular un discurso innovador que le diera credibilidad a su propuesta modernizadora.

Dirá Loyo que durante el segundo Congreso Extraordinario celebrado los días 22 y 26 de febrero de 1992 se reformaron la Declaración de Principios, los Estatutos y el Reglamento General de Asambleas, prorrogándose dos años más el mandato de Elba Esther. Por último se consolidó aún más la presencia del Sindicato en el ámbito de las políticas educativas, firmándose el ANMEB, la segunda modificación del artículo 3 constitucional y se aprobó la LGE.

Durante el periodo de Manuel Bartlett, también según Loyo, como Secretario de Educación Pública su ataque al SNTE iba hacia tres aspectos fundamentales: la descentralización, la apertura al debate de otros sectores antagónicos que no fueran el sindicato y el acercamiento con el clero y los sectores privados. Para poder combatir estos embates el SNTE, primeramente, acusó al gobierno de su incapacidad para mejorar la calidad educativa, pero también buscó nuevas alianzas dentro del Sindicato; refrendó su vínculo con el Presidente de la República; buscó la obtención de mejores recursos presupuestales para garantizar mejores sueldos y prestaciones; articuló un nuevo discurso de renovación sindical y de compromiso con la educación; evitó el enfrentamiento con otros grupos de la sociedad; e hizo una campaña de medios para mejorar la imagen del sindicato. Uno de los logros de Manuel Bartlett fue conseguir que sectores de la opinión pública y grupos sociales le apoyaran considerando al SNTE una institución que velaba por sus propios intereses dejando al margen la verdadera reforma educativa a favor de las comunidades escolares. El Secretario fomenta la participación de grupos antagónicos para conseguir el consenso entre las partes a partir de efectos de convulsión fuertes que les obliguen a cuestionar sus posicionamientos. Así, durante la presentación del Programa de Modernización Educativa 1989-1994, Elba Esther Gordillo se pronuncia por una movilización sindical a favor del sistema educativo. También hizo algunas propuestas y demandas entre las que destacan, según Loyo, las siguientes:

1. Fortalecer el normalismo.
2. El programa de adopción social de las escuelas.
3. Los Consejos Escolares de Evaluación.
4. La inversión educativa.

Aunque estas propuestas puedan parecer muy vanguardista, en el fondo, lo que subyace es un discurso retórico que no se corresponde con la necesidad de tener una mejor educación en las

escuelas, ya que no suponen por parte de éste un análisis y un diagnóstico profundo sobre la problemática de la educación y sus soluciones. Esto tampoco se puede considerar que sea algo que el gobierno ha hecho con conciencia. La pregunta que me inunda, llegados a este punto, es qué pasaría si el SNTE apostara en la realidad por un esquema que cuidara los intereses de las comunidades escolares. ¿Sería garantía de que el gobierno hiciera políticas más acordes con el interés nacional o se hubiera convertido en una cuota de poder que manejaría para sus intereses de grupo y de partido? la pregunta la dejo abierta ya que no tengo elementos suficientes como para contestarlo pero inevitablemente el tema me lleva a proyectarme más allá de los hechos debido a que la reflexión es algo inherente al ser humano. En cualquier caso esto implicó que comenzaran a circular dos conceptos dentro de los planes del gobierno: por una parte, el tema de la corresponsabilidad y, de otro lado, la idea de la participación de la sociedad en su conjunto. También empieza a ser importante el tema de la evaluación educativa, de ahí que el gobierno promueva la creación de Consejos Escolares de Evaluación.

Diera la sensación de que el SNTE pone en el centro de su mirada a la escuela como unidad de cambio que permita mejorar la calidad educativa y los niveles de enseñanza. Más allá de la realidad. Al proponer el SNTE que se crearan estos consejos lo que pretende es participar de ellos, junto con los otros actores institucionales, para volver a incidir en el control de la educación. Frente a la contingencia, debido al entorno que rodeaba al SNTE y que de alguna manera podría debilitarlo si seguía con su forma tradicional de hacer política, el SNTE trata de adaptarse al ambiente; esto implica que va a destinar recursos al entorno internacional, es decir, participó de reuniones internacionales sobre temas educativos y creo la Fundación SNTE para la cultura del Maestro mexicano. Uno de los logros de la Fundación fue la elaboración de un documento denominado “Modernizar la Escuela Primaria. Siete acciones prioritarias”. En éste se hace hincapié a cerca de la necesidad de hacer cambios en los planes, programas y materiales de la primaria.

Según Guillermo Trejo con la llegada a la Secretaría de Educación Pública de Bartllet preparó un proyecto para elaborar programas regionales para modernizar la educación básica que consistió en que cada gobierno estatal presentara un programa regional y estatal en el que estuvieran involucrados los dos gobiernos (estatal y regional) en la prestación de servicios educativos. Lo que pretendía el gobierno era recuperar el liderazgo que había perdido en algunas partes de la República debido a la fuerza del SNTE. Este intento es acertado consiguiendo dictar algunos programas

sectoriales educativos en diferentes regiones y esto ayudó a que a mediados de 1991 este secretario diseñara un programa ambicioso de descentralización de competencias educativas y un programa piloto para reformar los planes, programas y texto de estudio en el nivel básico. Las pretensiones de Bartlet no fueron posibles por lo que Salinas le obligó a renunciar en 1992. Esto se debió a que su plan implicaba negociar con el sindicato en un momento en el que las posturas eran irreconciliables.

Durante el mandato de Salinas, según Trejo Delarbre, el periodo se caracteriza por el intento de acabar con los problemas que se suscitan hacia dentro de la SNTE, entre sus fracciones, para intentar concluir con los movimientos magisteriales. Una de las posibles respuestas que diseña el gobierno es el aumento salarial de los maestros. El sindicato se defiende ante el proceso de modernización educativo de Salinas a través de la elaboración de un documento que se caracteriza por los siguientes puntos:

1. Se utiliza un discurso argumentativo en el que se dirigen a los trabajadores académicos en el que se da a conocer un análisis político-académico del Comité Delegacional al fin de orientar las acciones posibles del sindicato y evitar tergiversaciones y rumores a cerca de la posición de los representantes de los trabajadores.
2. Argumentan que la modernización del gobierno salinista está en marcha y atentó contra sus sindicatos y sus agremiados aprovechando la división interna en las instituciones.
3. Argumentan que el proyecto estatal tiene que golpear a las Delegaciones Sindicales constituidas alrededor de la CNTE, a través de medidas como el no cumplimiento de acuerdos, generando una confrontación entre los trabajadores, al dar interlocución a grupos independientemente de su representatividad.
4. Afirma que los cambios que se estaban produciendo en la UPN (se cambió de director) era una estrategia gubernamental para que el punto de mira a vencer fuera el Sindicato y no las autoridades.
5. No se ha tenido en cuenta al Sector Académico de la UPN en la modernización administrativa.

En 1991, siguiendo a Delarbre, se comienzan a notar algunos rasgos de la modernización administrativa tales como:

1. Se establecen un conjunto de medidas tales como la predescentralización de las unidades UPN
2. El estímulo a la productividad académica.
3. La reorganización vertical de la biblioteca.
4. El condicionamiento presupuestal al cumplimiento de las medidas racionalizadoras aplicadas a las IES por la SEP
5. Existe una presión, desde la SEP a las Universidades, para que apliquen el Acuerdo Nacional de Modernización Educativa.

Según Zoraida Vázquez, durante el periodo de Salinas, se removió el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) con el fin de poder descentralizar las competencias educativas, lo que supondría avanzar en esta competencia porque, apenas, durante el periodo de López Portillo se había iniciado la desconcentración de la Administración Pública en materia educativa a través de la creación de Delegaciones Generales en las Entidades Federativas. En 1982 Miguel de la Madrid (1982-1988) anuncia la descentralización de la educación básica y normal pero sólo crea una Dirección de Servicios Coordinados sin eliminar el centralismo.

2.3. Una lectura del sindicalismo en la educación

Haciendo una reflexión en torno a lo que significó el SNTE dentro del sistema mexicano se podría interpretar que se configuró como un monstruo que estaba inserto en el sistema político ya que tenía una fuerte vinculación con el PRI. El SNTE significó la búsqueda del poder a través de la utilización de todos los recursos a la mano; esto es, tanto los financieros como los humanos, así como una extensa red que se inserta dentro del partido único y que en ciertas ocasiones puede llegar a confundirse con la elite política. Una de las características de los sistema políticos que tienen rasgos de corte autoritario es que tiende a erradicar el pluralismo social para evitar conflictos que puedan desbordar al mismo sistema. Este rasgo es el que caracterizó al motivo fundamental que tuvo Cárdenas para decidir acabar con los gremios y corporaciones que reivindicaban de manera

autónoma sus demandas para configurarlo como un sindicato único que englobara a todas las partes. Todo efecto tiene una reacción y cada país tiene lo que se merece ya que genera las condiciones para que las cosas sucedan. Lo que quiero decir con esto es que el hecho de que el SNTE sea un aparato mastodóntico y que se les haya salido del control se debe a sus orígenes. No hay que olvidar que desde la teoría de la organización toda institución que se crea tiene un sentido de supervivencia y pretende crecer, posicionarse y tener peso; desde este punto de vista el SNTE es una organización que termina escapando al control gubernamental generando sus propios mecanismos de supervivencia y posicionamiento dentro del aparato político-burocrático. Las consecuencias fueron que en los años 80 existía una pugna clara entre la SEP (los tecnócratas) y el Sindicato el cual resolvió Salinas de Gortari parcialmente ya que sigue siendo un monstruo que permea en todos los niveles sociales, políticos, económicos y culturales en el saber hacer mexicano. Otro aspecto importante es que cuando los sistemas políticos son demasiado cerrados y no permiten la pluralidad hacia fuera lo que termina pasando es que las fuertes pugnas o fuerzas centrífugas se dan hacia dentro. Esto es un poco lo que le pasa al SNTE. Las luchas de poder se dan entre los agremiados que pertenecen a la cúpula, pero también existen reacciones de la base que se intenta organizar para acabar con la misma ante el sentimiento de exclusión de las reivindicaciones que tienen, lo que supone que surgiera la CNTE como una institución opositora a la cúpula sindical. Estas fuerzas centrípetas del sindicato el gobierno supo leerlas e interpretarlas de manera que les beneficiara para conseguir un mejor posicionamiento en materia educativa comiendo parte del terreno que tenía ganado el SNTE. Este es el caso de el gobierno de Salinas de Gortari, la descentralización de competencias educativas y el protagonismo de las comunidades escolares que posteriormente se van a dar con el Programa Escuelas de Calidad con el gobierno de Vicente Fox Quesada y después retomado por Calderón en su sexenio.

2.4. La modernización educativa a partir del gobierno de Salinas de Gortari

El Plan de Modernización Educativa se hizo en Octubre de 1989. Éste comenzó por hacer un diagnóstico pesimista que subrayaba el rezago educativo. Según Zoraida Vázquez arrojaba los siguientes datos:

Cuadro 2.2. El rezago educativo en cifras (1988-1994)

Analfabetos mayores de 15 años	42,000,000	
Adultos sin concluir primaria	20,200,000	
Adultos sin terminar secundaria	16,000,000	
Índice de analfabetismo	Indígenas	100%
	Otras regiones	2%
Niños sin acceso a la escuela	300,000	
Desertores escolares (primer año primaria)	880,000	

Fuente: elaboración propia a partir de: ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. La modernización educativa (1988-1994). Ed. COLMEX, 2000, p. 8.

Según esta autora las soluciones que arrojó el sistema son las siguientes¹²⁵:

1. Dar cobertura nacional a la primaria dando prioridad a las zonas marginadas (urbanas, rurales e indígenas) mediante el uso de medios electrónicos de comunicación.
2. Abandono de la enseñanza por las áreas de estudio (ciencias sociales y ciencias naturales) mediante el uso de medios electrónicos de comunicación.
3. Eliminar las desigualdades geográficas y sociales.
4. Hacer más eficiente la enseñanza.
5. Mejorar la calidad de la enseñanza.
6. Integrar el proceso educativo en el desarrollo económico.
7. Emplear modalidades no escolarizadas para ampliar la educación y mejorar la organización del sistema.
8. La eliminación del aprendizaje memorístico.
9. La actualización de contenidos y métodos de enseñanza.
10. El mejoramiento de la formación de maestros.
11. El reciclaje de maestros.
12. Involucrar al proceso de enseñanza-aprendizaje a los padres de familia, a los maestros y a otros grupos sociales.
13. Cultivar el talento y la creatividad en la niñez y en la juventud.
14. Vincular el aprendizaje a la producción en todos los Estados.
15. Promover la innovación científica y la tecnológica.

¹²⁵ Ibidem, p. 8.

Todas estas metas sufrieron el boicot de Elba Esther Gordillo que se oponía a la descentralización de competencias. Hubo 4 expertos de la UNESCO que prestaron asesoría en conjunto con diversos grupos de maestros del SNTE y de la CONALTE. Como conclusión el Consejo Técnico de la Educación publicó un documento titulado Hacia un nuevo modelo pedagógico que reformuló el marco teórico-conceptual de la educación mexicana en el que se fijaban los perfiles del desempeño de los alumnos. Así lo expresa Zoraida Vázquez:

“(…) Conocimientos, habilidades y valores que un alumno debía tener al entrar y salir de cada uno de los sectores de la educación básica, lo que iba a servir de base para elaborar los nuevos programas de estudio.”¹²⁶

Aún con todos los esfuerzos que se realizaron por sacar adelante la descentralización y la reforma no se lograba echarlo a andar debido a que el SNTE no cesaba de boicotarlo. Zoraida Vázquez así lo expresa:

“El boicot de las organizaciones magisteriales y la incapacidad del Consejo Técnico de la Educación retardaron la puesta en marcha de la descentralización y la reforma. El Consejo difundió algunos planteamientos y cambió varias veces los programas de las asignaturas de educación secundaria, imposibilitando la elaboración de libros de texto. Algunos grupos formados por la Subsecretaría de Educación Elemental trabajaron en la preparación de paquetes con material didáctico para actualizar a los maestros y también para los alumnos. En cambio los programas de primaria no pasaron del estadio experimental.”¹²⁷

Este retardo del Secretario de Educación Manuel Bartlett, más los problemas que daba el SNTE, dieron paso a un nuevo relevo en enero de 1992, sustituyéndole Ernesto Zedillo, quien anunció cambios tales como la conversión de los ciclos primarios y secundarios a educación básica y obligatoria y promover una reformulación de los contenidos y materiales educativos. Lo que más destaca de Zedillo, cuando era Secretario de Educación con Salinas, es que se entendió con Elba Esther Gordillo para alcanzar un acuerdo que pusiera en marcha la descentralización administrativa el 18 de mayo de 1992, denominado *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB)¹²⁸ en el que se defendía la meta de la Federalización Educativa y se pretendía traspasar las enseñanzas preescolar, primaria,

¹²⁶ Ibidem, p. 9.

¹²⁷ Ibidem, p. 10.

¹²⁸ Por la importancia de este acuerdo aquí sólo voy a señalar sus lineamientos básicos, pues este apartado pretende hacer, únicamente, un breve recorrido de la misma. Las razones por las que en este rubro no voy a desarrollarle es porque lo voy a hacer más adelante, dedicándole un espacio importante.

secundaria y normal a los gobiernos estatales, quedando la SEP a cargo de la educación en el Distrito Federal, así como de la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la transferencia de recursos financieros y la revisión de materiales didácticos y programas en todo el país, involucrando a la comunidad en el proceso educativo. Junto al control del presupuesto y el gasto educativo, los Estados asumían la responsabilidad de las relaciones laborales aunque el SNTE continuara siendo el titular del contrato colectivo. También los Estados retomaron un programa que reformuló los contenidos de las enseñanzas primaria y secundaria. Se concedió un aumento general del salario, se estableció la carrera magisterial, un sistema de estímulos por rendimientos, la actualización magisterial para estimular el mejoramiento del desempeño y preparación; un programa de construcción de viviendas y de promoción de una revalorización del ejercicio magisterial. Para ello se establecieron premios estatales y federales para los mejores maestros.

El 13 de julio de 1993¹²⁹ se promulga la Ley General de Educación (LGE) donde se declara la obligatoriedad de las educaciones primaria y secundaria y su carácter laico. Se establecía el derecho a la educación de cada individuo con la participación de toda la sociedad en el proceso educativo; se excluyó a la iglesia del ámbito educativo y se incluyó la enseñanza de la Historia de la patria en el ciclo primario, así como la historia universal de los 4 Continentes, producto de una economía de apertura.¹³⁰

2.5. La educación en México durante la década de los noventa y hasta nuestros días

Haciendo una recopilación breve acerca de los retos que enfrentaba México tras la consolidación de la Constitución, Yolanda de los Reyes¹³¹ establece que son los siguientes:

1. La búsqueda de un órgano educativo que se encargue de la educación básica.
2. La búsqueda de que la educación llegue tanto a las áreas urbanas como a las rurales así como a las indígenas.

¹²⁹ La Ley General de Educación también es una de las más importantes que se han realizado en México durante las últimas décadas, con lo cual su desarrollo también lo voy a hacer más adelante.

¹³⁰ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina; opus cit., p. 14.

¹³¹ REYES, Yolanda de los; opus cit., pp. 161-175.

Haciendo una revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su posterior desarrollo de La Ley General de Educación de 1993 nos encontramos que se va a establecer la composición del sistema nacional de educación, el cual va a estar configurado por tres componentes importantes: los actores involucrados, los materiales necesarios y las instituciones indispensables para que se creen las condiciones que permitan la creación y conservación de la educación en México¹³². Estos se pueden revisar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.3. Actores involucrados en la educación mexicana

1. Actores	I.- Los educandos y educadores. II.- Las autoridades educativas.
2. Materiales	III.- Los planes, programas, métodos y materiales educativos.
3. Tipos de instituciones	IV.- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados. V.- Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. VI.- Las instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía.

Fuente: elaboración propia. Basado en la Constitución de 1917 y la Ley General de Educación de 1993.

Zedillo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), va a sentar los principios, inspirados en el periodo de Salinas, en el que, como ya dije en el apartado anterior, fue Secretario de Educación, y, prácticamente, el creador de la LGE y el ANMEB, que después va a tener continuidad con Vicente Fox Quesada. Los principios que más destacan, en el PND son los siguientes¹³³:

- 1.- La calidad en la educación.
- 2.- La lucha contra el analfabetismo.
- 3.- Una educación para el desarrollo comunitario y el trabajo productivo.
- 4.- Sistemas de aprendizajes flexibles y modulares.
- 5.- Ampliar la base del acceso a la educación.
- 6.- El mejoramiento progresivo.

¹³² De todos estos elementos lo que más va a interesar es, fundamentalmente, los actores, los materiales y las instituciones educativas de carácter público. Dicho conjunto van a configurar el objeto de estudio en el que se va a basar esta investigación. Analizando dichas variables nos va a permitir medir la calidad educativa que existe en México. De ahí la importancia que tiene mencionarlo. Implementar un sistema de estudios que integre a todos, los involucre dentro de la lógica de la competitividad, les aleje de la economía informal, es un desafío para lo que se necesita mucho dinero y muchas energías humanas en esta dirección.

¹³³ Para profundizar más en este principio consultar: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. P. 5.

- 7.- La inclusión.
- 8.- La adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral, escritura y matemáticas.
- 9.- La calidad de los libros de texto de primaria gratuitos y su distribución.
- 10.- El desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela.
- 11.- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la comunidad escolar.
- 12.- Revalorizar las actividades de supervisión.
- 13.- El mejoramiento de la infraestructura y el equipo de los planteles.
- 14.- La evaluación y el seguimiento.
- 15.- La educación inicial, los desayunos y las becas.
- 16.- La federalización de la educación.
- 17.- La participación de las comunidades en las tareas educativas.
- 18.- La formación, capacitación y superación profesional del magisterio.

La pregunta es si existe: ¿verdaderamente hay voluntad política para abordar este problema o no son más que proyectos programáticos que se imprimen en un papel con la intención de conseguir recursos vía préstamos internacionales que exigen dichos planes? Zoraida Vázquez ya nos decía que los gobiernos se habían limitado a hacer programas educativos que no iban más allá del sexenio en turno. Para intentar paliar estas deficiencias del sistema, han existido muchas vías, pero una de las más importantes reúne las siguientes características del sistema educativo, de manera global, siendo las que se citan a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.4.: características necesarias para paliar las deficiencias del sistema educativo mexicano

1. El Magisterio se hace profesional.
2. Existe un reto para conseguir la igualdad de oportunidades y la justicia social.
3. Mejorar los niveles de calidad.
4. Romper con el excesivo centralismo del servicio: desde el D.F. en 1977 se administraba 50,000 planteles y 300,000 maestros para 11.000,000.00 de educandos.
5. Hacer corresponder la oferta educativa con el crecimiento de la demanda.

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 18 de mayo de 1992.

En el plan nacional de desarrollo de 1983 a 1988 hay una consideración a la descentralización en materia de educación para mejorar la eficiencia y la calidad y auspiciar la participación de la

comunidad. Los problemas que hay que enfrentar, desde este punto de vista, van a ser los siguientes¹³⁴:

1. Una baja calidad en la educación, además, esto se va a conjugar con la ineficiencia del centro para mejorar este problema.
2. La incapacidad estatal para la innovación y la mejoría de la calidad educativa.
3. La escasa sensibilidad central para resolver los problemas estatales y locales.
4. Los intereses administrativos y políticos sobre los asuntos educativos y órganos centrales involucrados en las decisiones políticas y administrativas de los estados.
5. Un decrecimiento de la responsabilidad y del funcionamiento estatal y municipal combinado con el apoyo a los órganos educativos y la desviación de recursos.
6. Escasa participación en la ciencia para el apoyo a la educación.

La concepción de la Ley General de Educación se va a presentar en el siguiente esquema:

Cuadro 2.5.: Competencias generales de los Estados y el Gobierno Central a partir de la Ley General de Educación.

Nivel de gobierno	Competencias
1. El gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar, normar, regular, evaluar, fijar lineamientos generales. ▪ Obligar a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación.
2. Los Estados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestar servicios. ▪ Ajustar y operar el sistema.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley General de Educación de 1993.

En suma se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Lo que se busca es adecuar el sistema educativo a los nuevos desafíos de la economía abierta, la competencia internacional y la reforma del Estado.

La década de los noventa, y, posteriormente, los tres primeros años del siglo XXI, en México, es lo que interesa para este apartado. Por supuesto centrandolo todos los esfuerzos en analizar la

¹³⁴ Para profundizar más en este tema consultar: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. p. 7.

educación, de manera que se sienten las bases necesarias para abordar la calidad educativa en el estudio. Una de las razones por las que se aborda la descentralización educativa es por que a raíz de que se va produciendo la descentralización se van buscando, de manera paralela, programas de calidad educativa. Al analizar el Programa Escuelas de Calidad del gobierno de Vicente Fox, éste está dividido en dos intenciones: por un lado, el diseño de un plan para mejorar la calidad educativa, pero, también, y paralelamente, seguir el curso de la descentralización administrativa. Desde la óptica de los modelos postburocráticos, se podría afirmar que, para su mejor funcionamiento, es necesario que las decisiones no se tomen desde el puro centro, sino dar margen de maniobra a los funcionarios que implementan las políticas. En cierto sentido ello implica una especie de descentralización y desconcentración.

Volviendo al análisis de lo que supusieron los años noventa para México, en términos generales, significaron la época de las grandes reformas. Desde la óptica de la educación lo que más interesa destacar son los siguientes cambios:

1. Integración del ciclo básico obligatorio.
2. Se federalizó la educación.
3. Se creó la carrera magisterial.
4. La reorganización curricular de la educación básica.
5. Se reformaron los libros de textos nacionales, básicos y gratuitos.
6. Se reformaron los sistemas de capacitación magisterial.
7. La federación va a jugar un papel compensatorio en los programas para grupos vulnerables en términos educacionales.
8. Se crearon programas que van a pretender integrar a grupos sin motivación al estudio por causa de la pobreza (PROGRESA).
9. Programas de atención al rezago educativo.

Aún, con todos los intentos que se han hecho por mejorar la educación en México existen retos de los cuales no se han podido dar consecución. Estos son los siguientes:

- 1) Según estudios internacionales sobre la calidad de la enseñanza en México, a nivel primaria, ésta es baja.¹³⁵
- 2) El centralismo aún es fuerte en la formulación de las políticas educativas.¹³⁶
- 3) La consecuencia de la centralización es que existe una escasa autonomía de las escuelas y una baja responsabilidad en el uso de los recursos.
- 4) Existe una insuficiente financiación que se debe a la escasez de recursos ocasionados por las crisis económicas y la deuda pública.
- 5) Hay una escasa participación de la comunidad y de los padres de familia.
- 6) Hay una clara tendencia al burocratismo.

Todos estos retos se recogen, de forma indirecta, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Éstas se expresan así:

“Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a la alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas.

La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y el desarrollo del país. Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración –y hasta una centralización- de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para entender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo social. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles del Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace 70 años.

Sin embargo, sería erróneo atribuir la totalidad de los problemas del sistema educativo a la centralización. No debemos ignorar que, por razones muy diversas, durante varios años y hasta antes del inicio de la actual administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos

¹³⁵ Estudios de la OCDE, el BID, entre otros, sitúan a México en el penúltimo lugar de entre la totalidad de países que forman parte de la OCDE. Para profundizar en el tema ver las evaluaciones PISA y TIMSS.

¹³⁶ Hay que aclarar que aunque el estudio que se está llevando a cabo tiene por objeto la calidad educativa en México el hecho de que esta competencia sea aún muy centralizada influye negativamente a la calidad, porque, entre otros indicadores que tiene que haber en el concepto de la calidad, no hay que olvidar que el papel que juegan las escuelas, en concertación con los tres niveles de gobierno, es la de gestionar los recursos y trazar un plan de estudios que mejoren los estándares de calidad en base a objetivos o metas. Con modelos administrativos centralizados esta meta se vuelve complicada.

que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.”¹³⁷

Aunque larga, esta cita recoge muy bien los retos a los que se enfrenta el sistema educativo mexicano. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 supuso, en su conjunto, un intento de sanear la educación básica, en México, enfrentándose, en sus contenidos, a las deficiencias señaladas párrafos más arriba. El acuerdo estableció las transferencias de las competencias a los gobiernos estatales de las escuelas, los docentes de educación básica federales; también transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación y la normatividad técnica y administrativa, incluyendo la supervisión. El Acuerdo Nacional de Educación va a consistir, fundamentalmente, en un consenso entre los tres niveles de gobierno para descentralizar las competencias educativas, quedando el centro como un regulador e intermediario que vele porque se cumpla el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Educación. Para ello su compromiso va a radicar en transferir los medios económicos, materiales e impulsar la implicación de los municipios en el proceso. Es un acuerdo en el que se involucraron los tres niveles de gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Todo ello en un esquema en el que se reflejen las variables de un nuevo modelo de gestión.¹³⁸ Los objetivos fijados por el acuerdo consisten en primar a la escuela como el eje sobre el que se asienten todos los elementos de la misma. Va a plantear un modelo que rompa con la administración burocrática en el que la corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, la participación social y la nueva gestión pública sean los elementos principales del mismo. En el acuerdo nacional para la modernización administrativa se expresa de la siguiente forma:

“Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la Federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la corresponsabilidad con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas –consejos escolares, municipales y estatales- en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los

¹³⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Opus Cit., 18 de Mayo de 1992, p. 3.

¹³⁸ En el apartado anterior ya se mencionó los retos que tiene la Modernización de la educación básica en México frente a un sindicato que se opone a la descentralización de competencias educativas. Gracias al papel que jugó Zedillo, como Secretario de Educación fue posible llegar a un acuerdo de modernización de la educación básica (ANMEB) y a la elaboración de la Ley General de Educación (LGE).

consejos técnicos, que por Ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este Acuerdo.”¹³⁹

Esto demuestra que la iniciativa de primar la gestión de la calidad educativa no es del gobierno de Fox¹⁴⁰. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Ernesto Zedillo va a seguir, en sus lineamientos esenciales, esta tendencia que ya posee el acuerdo para la modernización de la educación básica. Va a fijar los siguientes objetivos educativos:

“Este plan propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales. Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer común las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables.”¹⁴¹

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo como el de Fox tienen un sustento muy similar. Los objetivos son muy parecidos, si no casi iguales. La educación en México es un tema que radica, prácticamente, en el espíritu de la primera constitución democrática de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Su artículo 3 establece que la educación es un elemento indispensable y fundamental para el desarrollo de la sociedad y el *bien común*¹⁴². A partir de aquí todos los gobiernos han tenido un apartado en sus programas dedicados a la educación, fundamentalmente la básica, aunque también se hace referencia a otros niveles de preparación.

En México existe una gran base de la población que pertenece al ámbito rural e indígena que no están integrados a la economía formal y una amplia zona urbano-marginal que vive, fundamentalmente, en la periferia de las ciudades con un nivel de pobreza considerable; Además hay un mal reparto de la riqueza, generándose una gran estratificación de la sociedad, más que en países desarrollados, lo que forja una pirámide poblacional muy estrecha en la punta de la pirámide

¹³⁹ Ibidem, pp. 4 y 5.

¹⁴⁰ Si se revisan los textos posteriores al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica durante el periodo de Vicente Fox, sobre todo, aunque no exclusivo, diera la sensación de que la calidad es una iniciativa nueva de su gobierno, pero si nos remontamos a documentos anteriores se puede apreciar que es un tema que ya tiene algunas décadas y el gobierno de Fox (200-2006) sólo se basa en desarrollar estos preceptos y asumirlos como una nueva iniciativa de su gestión.

¹⁴¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/451.htm>.

¹⁴² El término *bien común* fue utilizado en la Encíclica Rerum Novarum de León XIII, siendo una visión muy conservadora, pero muy innovadora para la época, que aún se utiliza en nuestras sociedades como algo progresista.

y una base que engloba, en la actualidad, alrededor del 60% de pobreza extrema o de muy alta marginalidad. La CONAPO arroja los siguientes datos poblacionales:

“Esto sugiere que las carencias socioeconómicas son más frecuentes en las AGEB urbanas con menor número de habitantes. El rezago social es considerablemente menor en las AGEB urbanas consolidadas que en aquellas pertenecientes a localidades menores de 15 000 habitantes. En las primeras, la proporción de AGEB con muy alta marginación es 18.6 por ciento, las cuales agrupan a 11.2 por ciento de la población, mientras que en las segundas estas proporciones representan 61.9 por ciento y 58.6 por ciento, respectivamente. Esto muestra claramente que si se establece como parámetro de clasificación las condiciones de vida en las localidades urbanas, tal como se procedió en este caso para la definición de los distintos grados de marginación, la amplia mayoría de las AGEB urbanas situadas en localidades con menos de 15 000 habitantes se encuentran en una franca situación de rezago.

La presencia de mayores niveles de marginación en las localidades de menor tamaño también puede apreciarse al observar la distribución del grado de marginación por tamaño de localidad, (...) En las localidades con menos de 2 500 habitantes, todas ellas cabeceras municipales de áreas rurales, 72.8 por ciento de las AGEB¹⁴³ presentan muy alta marginación. Esto significa que tres cuartas partes de la población en estas localidades (75.2%) reside en AGEB con grandes privaciones en salud, educación, vivienda, ingresos, y con condiciones desfavorables para la mujer. Asimismo, ninguna de las AGEB en el grupo de localidades de menor tamaño presenta muy baja marginación, lo que muestra una vez más que incluso las AGEB con menor rezago social en las cabeceras municipales rurales se encuentran en desventaja con respecto a las condiciones observadas en las áreas urbanas. Por otra parte, los índices de marginación disminuyen notablemente en la medida en que se incrementa el tamaño de la localidad incluso dentro del subconjunto de localidades urbanas con 15 000 habitantes o más. Así, por ejemplo, la proporción de población residente en AGEB de muy alta marginación se reduce de 28.1 por ciento en las localidades de entre 15 000 y 49 999 habitantes a 14.0 por ciento en las localidades de entre 100 000 y 499 999 habitantes, y a 6.6 por ciento en las localidades con un millón de habitantes o más. En otras palabras, es menos frecuente encontrar barrios o zonas con graves carencias sociales en las áreas urbanas de mayor tamaño que en las localidades urbanas con menores rangos de población.”¹⁴⁴

El gobierno de Vicente Fox al elaborar el programa de Escuelas de Calidad, prácticamente, está siguiendo un esquema que, al menos, desde el desarrollo del diseño tiene sus antecedentes desde 1992, durante el gobierno de Salinas de Gortari. Tanto la Ley General de Educación (LGE) como el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se caracterizan porque coinciden con la Declaración Mundial de la Educación que se llevó a cabo en Jomtiem, Tailandia en 1990. En este acuerdo internacional se destaca que pese a los problemas económicos por los que atraviesan los países es necesario proteger a la educación básica, entendida ésta como un conductor que permita que las sociedades salgan de la pobreza extrema. Para ello la UNESCO recomienda destinar recursos a la educación y mejorar la misma, ahondando en valores como la

¹⁴³ Por AGEB se entiende Área de Geoestadística Básica.

¹⁴⁴ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. Índice de marginación urbana 2000. Diciembre de 2002. Pp. 18-19.

democracia, el desarrollo humano, entre otros. El acuerdo de Jomtiem va a primar la calidad educativa y la descentralización de sus competencias. Así, planteamientos como la participación de los actores que integran la comunidad, la calidad, la descentralización, por decir algunas, ya estaban formulados en este acuerdo para la modernización educativa mexicana, coincidiendo con los objetivos que se fijan en Jomtiem; incluso en 1990 ya se vislumbraban en el Plan Nacional de Desarrollo. Los objetivos principales del acuerdo están muy ligados con estrategias que conduzcan a la calidad educativa, así dirá el acuerdo:

“Se asume también el compromiso de atender, con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revalorización social de la función magisterial.

Este acuerdo nacional está inspirado en el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares.¹⁴⁵ En efecto, del Acuerdo se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mejor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada.”¹⁴⁶

Para llevar a cabo este acuerdo las estrategias que asumieron las entidades federativas fueron las siguientes:

1. Subordinación a la estructura existente como Secretaría de Educación.
2. Mantenimiento como organismo público descentralizado de la Administración Pública Local, lo que da ventajas en materia de gasto público.
3. Un sistema propio y paralelo al federal: reorganizando el sistema educativo local para relacionar o fusionar ambos sistemas en uno solo.

En el Distrito Federal no se descentralizó frente a las otras entidades federativas porque éste hasta 1997 tenía un régimen especial.¹⁴⁷ En 1995 la Secretaría de Educación Pública estableció que el

¹⁴⁵ El subrayado es mío. Con ello pretendo resaltar el hecho de que el tema de la calidad educativa no es nuevo, si no que en la fecha actual, en la que vivimos, ha tomado mucho auge y aquel o aquellos procesos que, en este momento, no estén certificados, por las normas ISO 9001-2000, se consideran fuera del mercado, muy poco competitivas, y de ínfima calidad. Aunque pueda parecer un tema baladí no lo es porque nadie daría un solo crédito a cambio de levantar un proceso que no esté certificado.

¹⁴⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Opus Cit., 8 de Mayo de 1992, p. 8.

¹⁴⁷ En el Distrito Federal (DF) hasta 1997 había un jefe departamental que era elegido por el Presidente del Gobierno en turno. Además en el DF sólo existían dos niveles de gobierno: la federación y los gobiernos locales y no así el Estado. A partir de 1997 se van a convocar las primeras elecciones al jefe del DF; aunque sigue siendo muy centralizado

control administrativo y técnico pedagógico de las escuelas serían a través de diversas instancias y autoridades escolares con base en las demarcaciones de los estados. Así es como la educación va a cambiar sus objetivos, respecto a su alcance social. Se va a pasar de una preocupación basada en la ampliación de la matrícula a la búsqueda de la calidad educativa y de la descentralización. A este respecto Zorrilla y Tapia apuntan a un proceso de reforma educativa basado en las siguientes características:

1. Reformas de primera generación: en los años 50 y 60 se buscaba garantizar la cobertura de matrícula.
2. Reformas de segunda generación: en esta segunda fase se busca elevar la calidad y garantizar la equidad mediante:
 - 2.1. Descentralización de competencias del sistema educativo.
 - 2.2. La ampliación de los años de educación obligatoria y la formación a los maestros.
 - 2.3. La ampliación del calendario escolar, la reforma curricular y el financiamiento.
3. La reforma de la escuela.

Así, en el periodo de Zedillo se va a desarrollar un programa sectorial de Desarrollo Educativo, entre otros muchos programas. En la década de los 90 México se va a caracterizar porque va a acrecentar más su presencia en organismos y tratados internacionales que van a condicionarlo para que realice algunas reestructuraciones importantes, porque el mismo contexto de *globalización* y de recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE están empujando a los Estados Unidos Mexicanos a que sea competitivo, por lo cual es necesario realizar políticas de combate a la pobreza para conseguir cierta homogeneidad de la población y hacer la transición hacia la configuración de un país competitivo.

Todos estos rasgos que se dan durante la década de los años noventa van a influir positivamente a partir del año 2000, generándose el Programa Escuelas de Calidad en el año 2001, durante el

y la forma de organización político-administrativa es un híbrido que tiene rasgos de autonomía y otros de dependencia del centro. Esto influye en la política educativa, la cual, en su delineamiento depende del centro en gran medida. Una de las formas que utilizó Andrés Manuel López Obrador en su gubernatura es crear escuelas de preparatoria. Para poder hacer dicho intento tuvo que saltarse la legalidad. La realidad es que funcionan muy bien y su calidad es alta, pero eso no es objeto de esta tesis.

gobierno de Vicente Fox Quesada. También fruto de estas mutaciones los Estados Federados Mexicanos van a implantar programas educativos que van a pretender mejorar los estándares de calidad de sus poblaciones, atender a sectores poblacionales desatendidos e implantar conocimientos y habilidades. Las principales prácticas innovadoras que se van a desarrollar por Estado se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 2.6.: PROGRAMAS EDUCATIVOS ESTATALES A RAÍZ DE LA DESCENTRALIZACIÓN¹⁴⁸

TIPO DE PROGRAMA	ESTADO	PROGRAMA	PERIODO
1. Programas de gestión, calidad y evaluación	Aguascalientes	Evaluar para transformar	1998-2004
	BCS	Una nueva gestión escolar en educación básica	1999-2005
	Colima	El desarrollo educativo desde los centros de maestros regionales	1999-2003
	DF	Sistema integral de evaluación de procesos y proyectos educativos	2001-2003
	Jalisco	Las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Educación	2000-2003
	Puebla	Calidad en la gestión educativa	2001-2003
	Quintana Roo	Una experiencia de innovación en la gestión escolar	1996-2003
	Sonora	Integración tecnológica, prensa, radio, televisión e informática al servicio de la educación básica Creación de un centro estatal de tecnología educativa	1999-2006 ¹⁴⁹
	Tabasco	Una exploración de las escuelas multigrado	1994-2003
2. Programas de valores	Veracruz	Educación cívica en la formación integral del educando a nivel primaria	2002-2003
	BCN	Formación ciudadana contra la corrupción y el crimen	1997-2003
	Campeche	Programa Educativo para el fortalecimiento de la campechanidad	1999-2003
	Chiapas	Jugar y vivir los valores	2000-2003
	Querétaro	Crecimiento consciente y educación responsable	1997-2003
	Tamaulipas	Vive la vida con valores	1999-2004
	Tlaxcala	Comunidad educativa y cultural	2001-2006
Zacatecas	La práctica de los valores: una acción formativa	2001-2003	
3. Programas de conocimientos y habilidades	Coahuila	Programas de inglés en primaria	1995-2003
	Guerrero	Estrategia pedagógica para incrementar la habilidad de comprensión lectora en los alumnos de educación primaria	2001-2003
	Hidalgo	Ludoteca interactiva de matemáticas para la educación secundaria	2001-2003
	México	Demos al niño la palabra	1995-2003
	Michoacán	Niños que aprenden a contar	1992-2003
	Morelos	Niños y niñas con aptitudes sobresalientes	1996-2003
	Nayarit	Tecnomóvil: aula móvil de capacitación	1997-2003
	Nuevo León	Desarrollo de habilidades sobresalientes	1998-2003
4. Programa de educación asistencial ¹⁵⁰	Chihuahua	Centros Regionales de Educación Integral	2002-2003
	Durango	Niño creativo	1992-2003
	Guanajuato	Sistema avanzado de bachillerato y educación superior	1996-2003
	Oaxaca	Aula abierta	1994-2003
	San Luis Potosí	Educando para la vida	1994-2003
	Sinaloa	Centros de Educación Juvenil	2001-2003

Fuente: elaboración propia a partir de: SEP; Prácticas educativas innovadoras en las entidades federativas, 2002. Abril de 2003. 448 pp.

¹⁴⁸ En esta tabla se encuentran todos los estados de la República Mexicana menos Yucatán del que no se tiene información.

¹⁴⁹ Aquellos programas que tienen una fecha superior al 2003 es porque su proyección llega hasta esa fecha. Los programas que tienen 2003 es porque los datos que reviso llegan hasta el 2003 y además es el periodo que se pretende analizar en esta tesis.

¹⁵⁰ Por programas educativos asistenciales se va a entender aquellas políticas educativas de los estados que buscan algo más que dar una formación académica ya que va dirigido a colectivos o comunidades que tienen una condición socioeconómica deprimida (zonas rurales, urbano-marginales, población indígena y niños de la calle) y buscan combinar políticas educativas con nutricionales, sanitarias entre otras.

Estos programas se dividen en cuatro grupos, siendo los siguientes: programas educativos de gestión, calidad y evaluación; Programas de valores; programas de conocimientos y habilidades; y, programas de educación asistencial. Todos parten de la planificación estratégica con lo que tienen una estructura común en el planteamiento. Desde este punto de vista contienen tres partes en su diseño e implementación, siendo las siguientes¹⁵¹:

1. Un marco de referencia: éste contiene la exposición de la práctica innovadora, los objetivos, antecedentes del programa y la justificación del mismo.
2. Ganancia educativa, equidad y autoevaluación: aquí se insertan las prácticas innovadoras, los materiales empleados y la estrategia de difusión del programa.
3. La relevancia: esto es el impacto, las evidencias, las reflexiones en torno a la experiencia y las reflexiones a través de testimonios de actores que han participado en el proceso de implementación.

Desde este punto de vista estos programas guardan estrecha relación con los planteamientos que se hacían en el capítulo uno de esta tesis porque tienden hacia la equidad, la calidad, la eficacia, la eficiencia y para ello utiliza una planificación estratégica para la elaboración de los programas. En definitiva buscan mejorar la calidad educativa mediante la planificación estratégica de un plan que redunde a favor de la sociedad y de la escuela. Siguen las directrices internacionales acerca de cómo tienen que ser las políticas educativas. Muchos de estos pretenden abatir los retos que tiene México para tener una educación de calidad y acabar con la pobreza extrema. Tiene componentes de las normas ISO 9000-2000 en educación y del planteamiento estratégico de la SEP. Los rasgos comunes que comparten estos programas, en general, consisten en los siguientes:

1. son programas que están basados en la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fundamentalmente.
2. Responden a un planteamiento federal educativo, ya que están elaborados por la entidad de cada estado correspondiente y su aplicación tiene el ámbito para el que ha sido diseñado.

¹⁵¹ Esta clasificación está inspirada en: Suárez Martínez, Ciro Adolfo y González Villareal, José Luis; Opus Cit. Responde a la revisión y análisis del texto en general.

3. Muchos de estos programas buscan las relaciones intergubernamentales para su aprobación, búsqueda de apoyos, financiación y materiales.
4. Son programas que tienen rasgos de la nueva gestión pública por su diseño, metas, fines, originalidad y aplicación.
5. Siguen un planteamiento estratégico estableciendo un diagnóstico de la situación de partida, después creando un diseño que se va a implementar tratando de involucrar a los actores del proceso educativo y por fin va a haber una evaluación continua para buscar aquellas partes que se pueden mejorar en el diseño.
6. Todos los programas van a intentar buscar mejorar la calidad educativa y para ello se va a tener una visión, misión y unos objetivos comunes que se pretenden conseguir (planteamiento estratégico).
7. Son programas cuyos contenidos responden a lo que se planteó en Jomtiem durante los años noventa y en Dakar en el año 2000.¹⁵²
8. Muchos de ellos tienen proyecciones más allá de la década en las que fueron diseñados.
9. Todos los programas buscan la participación de las autoridades, los directores, supervisores, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.¹⁵³
10. Muchos de estos programas vienen apoyados por organismos internacionales tales como la UNESCO, el Banco Mundial, la UNICEF, entre otros.¹⁵⁴
11. Son programas poco convencionales que atienden a sectores de población de alta y muy alta marginalidad, o lo que es lo mismo se atienden a sectores poblacionales que pertenecen a las zonas rurales, urbano-marginales, niños de la calle, entre otros.¹⁵⁵
12. Por esta razón los programas tienen otros servicios asistenciales añadidos como puede ser nutrición, sanidad, entre otros.
13. Esto último también implica que existen programas donde la participación de la sociedad es prioritario ya que si no las probabilidades de que funcione el programa son muy escasas.

¹⁵² Para profundizar en las líneas esenciales de estos programas revisar los acuerdos internacionales de Jomtiem y Dákar o bien remitirse al capítulo 2 de esta tesis.

¹⁵³ Este aspecto responde a las normas ISO 9000 que se elaboraron en Guerrero. Para profundizar más en estas normas remitirse a las mismas o bien al capítulo cuatro de esta tesis.

¹⁵⁴ Estos organismos apoyan a aquellos programas que quieran diseñar los países con el intento de erradicar la pobreza extrema y tender hacia la calidad educativa para que exista la competitividad hacia el contexto internacional.

¹⁵⁵ Esto concuerda con las directrices de los organismos internacionales y los Planes de Desarrollo elaborados por los distintos gobiernos mexicanos, sobre todo, desde la década de los noventa hasta nuestros días.

14. Buscan la transformación de la escuela desde dentro y que esto redunde en beneficio de la sociedad en su conjunto.¹⁵⁶
15. Pretenden combatir el abandono escolar, la deserción escolar, la reprobación, la repetición y extra edad y el analfabetismo.¹⁵⁷

La educación va a servir para, por un lado, llegar a las poblaciones más desfavorecidas y comunidades aisladas, y, por el otro, mejorar la calidad de la educación vía las escuelas como protagonistas de este cambio. Además, la descentralización de competencias educativas es necesaria para que los gobiernos federales y locales se coordinen y puedan tener más capacidad de decisión en las políticas educativas. A partir del año 2000 es importante analizar el plan nacional de educación de Vicente Fox Quesada porque señala asuntos como la desigualdad social que conduce a asimetrías en el acceso a la educación y en el tipo de formación académica que pueden obtener. Respecto a estos retos que tiene México en el plan nacional de educación se afirma lo siguiente:

“El hecho fundamental que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país próspero y creativo es la profunda desigualdad de la sociedad, una pauta manifiesta también en las dispares oportunidades de acceso a la educación, diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social de distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades de obtener información y conocimientos.”¹⁵⁸

Fox nos propone educación para todos, de calidad y de vanguardia con el objetivo de conseguir un país más competitivo. El apartado 6 del Plan Nacional de Desarrollo establecerá lo siguiente:

“La visión de México en el año 2025 implica consolidar un país de alta competitividad mundial, con un crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitante oportunidades de empleo e ingreso para una vida digna, para realizar sus capacidades humanas y para mejorar, de manera constante, su nivel de bienestar. De acuerdo con esta visión, el crecimiento económico será sustentable y dinámico, estará estrechamente vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.

¹⁵⁶ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 marca este principio.

¹⁵⁷ Estos son los grandes retos que tiene México, fundamentalmente, para conseguir tener una educación de calidad, pero no sólo eso, si no que si se lograran erradicar estos problemas querría decir que la sociedad venidera tendría las armas para incorporarse a la economía formal y competir con otros sectores poblacionales que tienen superada esta etapa.

¹⁵⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En: <http://presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=39>. *La revolución educativa*.

Asimismo, el Crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales. La educación formal y no formal, así como la capacitación laboral, serán amplias y diversas a todos los estratos y sectores de la población. El crecimiento económico se logrará con el uso racional y la protección de los recursos naturales y con el respeto absoluto al medio ambiente.”¹⁵⁹

Establecerá, entre otros, como uno de los pilares del crecimiento en México, la acción pública para impulsar el desarrollo, mediante el gasto público racional y transparente en educación, salud e infraestructura, así como el apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo así lo señala:

“El Sector Público debe convertirse en un impulsor de la eficacia y la transformación estructural de la economía mexicana. Una forma central de hacerlo consiste en aumentar la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados domésticos. Esta función va más allá de la ampliación de plazos y el análisis más detallado del presupuesto federal. Se requiere transitar a presupuestos a mediano plazo y aumentar el gasto público en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social, como son la educación y la infraestructura básica.”¹⁶⁰

Todos estos objetivos que tiene el Plan Nacional de Desarrollo, en el ámbito de la educación, se van a plasmar en la creación, a nivel federal, del Programa Escuelas de Calidad, el cual se inicia en el año 2001. Este programa se caracteriza, en términos generales, por lo siguiente:

1. Responde a criterios internacionales, los cuales anclan sus antecedentes durante la década de los noventa, pero que a principios del año 2000 adquieren mucha fuerza.¹⁶¹
2. Sus lineamientos básicos se diseñan bajo la metodología del planteamiento estratégico, siguiendo las normas ISO 9000-2000 e ISO 9001-2000 fundamentalmente.

Esto implica que este programa, en primera instancia ha atravesado un diagnóstico mediante el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la educación primaria); en segundo lugar, en base a dicho examen se han fijado los objetivos, las metas, la misión, los valores y los actores involucrados en la búsqueda por mejorar la calidad de la educación en México. Desde el punto de vista espacio-temporal también implica que, aunque el gobierno de Fox no pueda llegar más allá del año 2006, la proyección del programa sea hasta el año 2025.¹⁶²

¹⁵⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Op. Cit.*, Capítulo 6.

¹⁶⁰ *Ibidem*, capítulo 6. P. 107.

¹⁶¹ Los organismos internacionales priman la calidad para otorgar líneas de créditos a los países.

¹⁶² Para poder encontrar este dato analizar las reglas de operación el gobierno.

3. El impulso del programa ha sido desde arriba, lo que implica que el gobierno ha sido uno de los principales impulsores de esta política. En otras palabras, el gobierno era el que se comprometía a destinar los recursos necesarios para conseguir resultados en coordinación con los estados y los municipios, así como la participación de los actores involucrados en las escuelas que pudieran aportar un enriquecimiento del programa.
4. El programa va a estar basado en dos grandes líneas: hay una intencionalidad de seguir ahondando en la descentralización de competencias y también una mejora de la calidad educativa. En este caso lo que interesa es la calidad educativa para esta investigación.
5. El Programa Escuelas de Calidad es muy innovador porque está basado en el paso de un modelo burocrático a otro postburocrático que involucre a todos los actores en la educación, incluidos los padres de familia, los directores, los supervisores de las escuelas, los profesores, los alumnos para mejorar la calidad educativa.
6. El Programa Escuelas de Calidad tiene criterios de focalización. Está pensado para que mejore el nivel de la enseñanza y que determinados núcleos sociales que tienen un difícil acceso a la misma puedan incorporarse en la economía formal, de manera que se pueda tener un país mucho más competitivo.
7. Es un programa voluntario en el que las mismas escuelas tienen que diseñar su propio modelo, fijar sus metas, objetivos y estrategias para llevarlas a cabo, tiene que evaluarse y buscar la mejora continua.

Estas características no son exclusivas de este programa, ya que en México existen muchos intentos para erradicar la pobreza, fallidos, en muchas ocasiones, ya desde la década de los noventa o, incluso, antes. Se podría considerar que todas estas características responden al aspecto formal del programa. Que nombre sus características no quiere decir que sean de éxito o no existan serias dificultades para implementar este programa satisfactoriamente. La utilidad de mencionar, de manera global, las mismas, radica en sentar las bases necesarias para después introducirse en el análisis, en profundidad, de este programa, sin descartar que existen otros programas importantes, en estos mismos términos, paralelamente, que pretendan mejorar la calidad educativa en México. Aunque los retos que se fija el gobierno son altos no hay que olvidar que México se caracteriza porque aún está muy lejos de lograr obtener una fase de gestión de la calidad total. Se puede decir

que en la actualidad México se encuentra en una fase de círculos de calidad y aunque el gobierno es la cabeza de esta iniciativa los actores que tienen que ser los protagonistas para llevar a cabo con éxito el Programa Escuelas de Calidad tienen muchas dudas, incertidumbres, incluso, reticencias para llevar a cabo dicho cambio. El gran reto para la educación mexicana es pasar de un modelo burocrático, muy centralizado, como es el modelo de la SEP (Secretaría de Educación Pública), a otro en el que el poder central pierde poder para delegarlo a otras instancias y que éstas a su vez traspasen parte de la responsabilidad y de los recursos para llevar a cabo el programa a las mismas escuelas.

2.6. El programa nacional de educación 2001-2006

El presidente Vicente Fox Quesada y el secretario de Educación Pública Reyes Tamez Guerra, presentaron el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el 28 de septiembre de 2002, en un acto representativo del sector educativo. Se realizó en la sala mayor del Palacio de Bellas Artes. Es un programa que se deriva del Plan Nacional de Desarrollo que se dio a conocer a finales del mes de mayo de ese año. El Programa Nacional de Educación no es un documento desvinculado de la realidad social, política y económica del país. Se formuló en consulta con especialistas, con grupos de investigadores, con expertos en educación y especialmente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Es un programa en que se muestra el camino, las transiciones del pensamiento, los objetivos y la visión de reforma del sistema educativo nacional. Se pronunció por la equidad, pero con calidad; calidad, pero con evaluación externa; evaluación, pero sólo con rendición de cuentas para su verificación, rendición de cuentas pero con la correspondiente participación social. En el PNE se definen los objetivos por nivel. Los principales en educación básica, a efectos del estudio, son: ofrecer los servicios educativos a todos; renovar los contenidos curriculares; lograr la participación de cuando menos el 10 por ciento de las escuelas en proyectos de jornada completa; extender el uso de las tecnologías y darle unidad y coherencia a un ciclo de educación básica de 10 años.

Es un documento indicativo básico para promover un gran acuerdo social nacional a favor de una educación equitativa, pertinente, suficiente y de gran calidad. Se trata de sincronizar la educación

con las demandas de la sociedad y con las necesidades y retos que tiene México frente a todos los países del mundo. En las normas ISO 9000-2000 se afirma lo siguiente:

“En la competitiva sociedad de nuestra época se considera que una educación es de calidad si reúne las características y requisitos que permitan verificar y registrar esa calidad de acuerdo con sistemas, normas y parámetros de reconocimiento internacional. Este es el caso de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad ISO 9000.”¹⁶³

El problema de ofrecer la educación a todos los que la demandan se resuelve con una buena administración general, mayor financiamiento y acertada planeación. Pero el objetivo de asegurar para todos una educación de calidad sólo se alcanza con el compromiso de los directivos y de los maestros. Ellos son quienes en el seno de su propio plantel han de organizar un plan para generar una educación de calidad.

En el documento que establece el Compromiso Social por la Educación el Presidente de la República, el Secretario de Educación Pública, los gobernadores de los estados, la representación sindical y representantes de varios sectores, se manifiesta que el compromiso con una educación de calidad con equidad implica, en especial, para el nivel básico, abocarse hacia el desarrollo de *comunidades comprometidas con el aprendizaje*¹⁶⁴. Se mencionan las características que tienen esas comunidades. Coinciden en una gran proporción con algunos de los principios de los modernos sistemas de calidad internacional. Para conseguir la transición hacia estas comunidades que aprenden es necesario poner en práctica tres elementos:

1. Aprovechamiento del tiempo de aprendizaje: lo que supone hacer uso óptimo del calendario y tiempo de la jornada escolar.
2. Adecuadas condiciones de trabajo: lo que supone crear un ambiente escolar saludable y seguro en el que alumnos, profesores y directivos puedan desarrollar adecuadamente su potencial creativo.
3. Transformar la gestión: este tercer rubro es el que debe revisarse con cuidado y practicarse acertadamente.

¹⁶³ ORIA RAZO, Vicente. ISO 9000-2000 en la educación mexicana. En: www.sep.gob.mx/work/resources/localcontent/21764/4/ISO_9000.pdf. P.129.

¹⁶⁴ Esto lo subrayo porque el Compromiso Social por la Educación así lo plantea, con esas mismas palabras y se me hace una frase muy gráfica que sintetiza, en gran medida, los objetivos del acuerdo.

En el documento donde se establece el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, se expone que en la actualidad el sistema educativo presenta algunos retos que tiene que tener en cuenta, siendo los que se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.7. Retos del sistema educativo mexicano

Retos del sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fallas de articulación. ➤ Rigidez en los programas de estudio. ➤ Insuficiente diversificación de las instituciones educativas. ➤ Repetición y deserción. ➤ Falta de aprovechamiento escolar. ➤ Problemas de cobertura. ➤ Desigualdades entre los Estados, las Regiones y los diversos Sectores sociales.
-----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir del Compromiso Social por la Educación

Se considera que en la baja calidad de la educación intervienen, entre otros, los siguientes factores: enfoques no centrados en las necesidades de aprendizaje del alumno; desiguales niveles de pertinencia y relevancia de los programas frente a las necesidades de los sectores productivos de bienes y servicios; inapropiados perfiles de los profesores; débil motivación de la comunidad educativa y predominantes formas burocráticas y verticales en la administración; gestión educativa de lenta capacidad de respuesta; insuficiente infraestructura para el desarrollo de las tareas educativas, así como de recursos económicos públicos y privados destinados a la educación; poco interés y escasa participación social en actividades de apoyo a la educación y la investigación. El Plan lo expresa así:

“Desde hace tiempo, con razones muy fundadas con datos, se repite que desde la escuela primaria hasta la universidad, pasando por la secundaria y la preparatoria, son muy deficientes los niveles académicos que alcanzan los alumnos en el saber cultural y científico y en el dominio de las llamadas habilidades instrumentales. Pero sobre todo mucho se habla de la falta de fe, de emoción y de entusiasmo en las tareas de educar.”¹⁶⁵

En diciembre de 1979, se realizó en la ciudad de México la conferencia regional de ministros de educación y de ministros de planificación económica de América Latina y del Caribe. Se dieron opiniones sobre educación en las que hubo consenso, unidad de criterios, las cuales se consignaron en un documento titulado *Declaración de México* la cual contenía los siguientes criterios:

¹⁶⁵ ORIA RAZO, Vicente. Opus Cit., p. 133.

- “• Que una nación desarrollada es aquella cuya población es informada, culta, eficiente, productiva, responsable y solidaria.
• Que un país no podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación.
• Que el desarrollo se mide fundamentalmente por la calidad de las personas.
• Que el ser y no el tener es lo que deberá ejercer primacía en la concepción y orientación de las políticas globales del desarrollo de los países.”¹⁶⁶

La educación nacional en México afronta tres grandes desafíos:

- 1.- La calidad de los niveles educativos y los niveles de aprendizaje.
- 2.- La cobertura con equidad.
- 3.- La integración y el funcionamiento del sistema educativo.

Estos tres retos, según el Plan Nacional de Educación están basados en tres principios básicos:

- a) Educación para todos: aún configura un reto el llevar el sistema educativo a toda la población porque existen zonas aisladas y muy pobres.
- b) Educación de calidad ya que el nivel educativo no es igual para todos, lo que lleva a una desigualdad entre unos niños y otros y diferentes capacidades.
- c) Educación de vanguardia en la búsqueda de una mejor integración y una gestión más eficaz acondicionando la organización a su entorno.

A través de un proceso de participación, tanto de las instituciones de educación pública como de la sociedad civil en su conjunto, la SEP identificó 11 propuestas principales ciudadanas que se pueden ver en el siguiente cuadro:

¹⁶⁶ Ibidem, p. 152.

Cuadro 2.8. Propuestas educativas ciudadanas

❖ Propuestas ciudadanas	❖ Becas para los estudiantes de la educación básica. ❖ Capacitación para profesores. ❖ Educación para adultos. ❖ Educación técnica y media superior. ❖ Fomento de valores ciudadanos. ❖ Actividad física y deporte. ❖ Construcción y mantenimiento de escuelas. ❖ Cultura popular. ❖ Espacios y actividades culturales. ❖ Investigación científica y desarrollo tecnológico. Universidades.
--------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir del Compromiso Social por la Calidad de la Educación

Los temas que se identificaron en los foros y reuniones que se celebraron son los siguientes:

- 1.- Contenidos y operación de los programas de actualización permanente de los profesores en educación básica.
- 2.- Nuevos mecanismos de apoyo financiero para los estudiantes y aspirantes a cursar la educación media superior.
- 3.- Impulso a la elaboración de proyectos escolares y de ejercicios de autoevaluación en las escuelas de educación básica, a partir de los resultados del proyecto de investigación aplicada sobre la gestión escolar.

Desde el año 2001 el espíritu que encierra este programa es el de llamar la atención a todos los actores del sistema educativo y a todas las fuerzas del país para que lleguen a un consenso sobre las grandes líneas que presenta el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

- 4.- Ampliación de la cobertura en la educación básica y media superior, en modalidad abierta y a distancia.

Uno de los aspectos contradictorios del Programa Nacional de Educación (PNE) es que, por un lado, se está estimando el descenso de la natalidad, lo que permitirá que en estos años baje la demanda de educación básica, pero también reafirma la necesidad de incorporar a un sector importante de la población sin recursos, los cuales suponen un porcentaje importante de población que aún no está escolarizada, por lo que es posible que lo que disminuya de una parte se recupere por la otra. Lo cierto es que existen núcleos de población que tienen serias dificultades para acceder a la educación. El Programa Nacional de Educación lo expresa de la siguiente manera:

“La noción de justicia se extiende hoy hasta incluir facetas de solidaridad impensables hace pocas décadas. Dos aspectos son de especial interés para esta reflexión: la importancia que ha adquirido la noción de equidad como discriminación positiva, en sentido compensatorio, a favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad; y los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional.

(...) Para que la educación contribuya a la reducción de las desigualdades, deberá actuar como agente catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación; deberá facilitar los consensos, eliminar el prejuicio y la discriminación; deberá facilitar los consensos, en el nuevo contexto de pluralidad política. A fin de que la educación esté a la altura de este papel, es preciso avanzar, sobre la base de un amplio consenso social, hacia una mayor equidad en el acceso a servicios educativos de buena calidad. Son inaceptables las inequidades en las oportunidades educativas que padece la población mexicana: pocas cosas atentan en tan gran medida contra el futuro del país contra la cohesión y la solidaridad social, como las desigualdades en educación; pocas cosas reducen más la creatividad y la pujanza colectivas, que los bajos niveles de educación.”¹⁶⁷

El Gobierno Federal va a propiciar una asignación creciente de recursos públicos y privados a la educación, el que debe fundamentarse en un consenso social para alcanzar una educación básica completa y de buena calidad. Se van a buscar reforzar los esfuerzos de concertación con las entidades federativas, en la búsqueda de que la asignación de los recursos federales contribuya a la reducción de las desigualdades entre las entidades, los municipios y las regiones. El tema de la equidad está muy ligado con la calidad, porque no se puede tener un sistema equitativo si la calidad de la enseñanza es ínfima y hay diferencias de contenidos entre los que tienen mayor número de recursos que los que tienen menos.¹⁶⁸ Hay que partir del hecho de que los sectores que tienen menos recursos gastan más del doble de sus ingresos en educación, frente a los que tienen poder adquisitivo que usan una cantidad mucho más reducida en el mismo bien y servicio. Así es importante concentrar los esfuerzos en tener un sistema educativo equitativo, compensatorio y que iguale el punto de partida de los conocimientos. Otra dimensión importante para conseguir la equidad es que, en muchas ocasiones, en las regiones más marginadas del país, se llevan a profesores y maestros con poca experiencia educativa, lo que conlleva a una desigualdad entre los que reciben, por ejemplo, educación en las grandes ciudades de aquellas otras zonas. Con lo cual si se quiere conseguir equidad educativa hay que tratar que los profesores tengan la formación y reciclaje necesario. Para erradicar estos problemas el Programa Nacional de Educación de Vicente

¹⁶⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Opus Cit., Pp. 40-41.

¹⁶⁸ A este respecto hay señalar que la educación en México tiene diferentes modalidades: en las grandes ciudades existe la educación primaria convencional que se maneja en cualquier sistema educativo occidental; pero, en el ámbito rural y zonas de difícil acceso existen primarias multigrado, educación por cable, y además los mismos profesores tienen menos preparación que en la gran ciudad porque las exigencias para conseguir una plaza de maestro son menores. Este hecho arroja desigualdades profundas y hacen de México un país muy fragmentado estamentalmente hablando.

Fox plantea, para acabar con estas dificultades que debe de existir la participación social, un fortalecimiento del federalismo (entendido como descentralización)¹⁶⁹ se expresa así:

“El fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la responsabilidad social sobre la educación y la escuela pública demandará una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa. En la esfera gubernamental, supondrá el fortalecimiento del federalismo, la aplicación del principio de subsidiariedad y la flexibilización de marcos normativos, para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas, que respondan a las actividades específicas del medio local y regional.

Se necesitará transitar hacia mejores formas de interacción de las instituciones educativas con las comunidades en que se encuentran ubicadas, con otras instituciones educativas públicas y privadas de la región y con las autoridades municipales y estatales, a fin de manifestar de manera concreta que la educación es tarea de todos. La gestión interna de las escuelas deberá evolucionar hacia formas creativas de expresión de valores democráticos, fomentando la expresión respetuosa de las opiniones; la valoración de la diversidad social y cultural; el compromiso colectivo; el análisis compartido de problemas comunes; y la apertura de los procesos de decisión.

Como en otros sectores, en el educativo están en marcha procesos de descentralización de los servicios que, además de sustentarse en las atribuciones políticas y jurídicas de las entidades federativas, toman cada vez más en cuenta las circunstancias sociales, económicas y culturales de las localidades y regiones. A fin de consolidar esos procesos, será necesario fortalecer los esfuerzos que ya se están realizando para articular, complementar e integrar, en el ámbito local y regional, programas promovidos por diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales.

... Es indispensable crear mecanismos de financiamiento que hagan posible la asignación directa de recursos del Estado para apoyar acciones de mejoramiento de los recursos educativos, que se sustenten en la iniciativa y el compromiso solidario de educadores, autoridades y los distintos sectores sociales en el ámbito local y regional.”¹⁷⁰

Es necesario que los educadores tengan una formación sólida para impartir la enseñanza reciclándolos, capacitándolos, motivándolos y poniéndoles a su disposición herramientas como nuevas tecnologías para su continua formación, lo que implicará el acceso a éstas a bajo costo y de manera sencilla. Al respecto, sobre la reforma curricular la SEP opinará lo siguiente:

“La reforma curricular de la primaria... enfatiza los procesos de aprendizaje como una nueva concepción de las competencias de lectura, escritura y matemáticas...”¹⁷¹

¹⁶⁹ Pongo entre paréntesis la palabra descentralización porque durante casi un siglo, cuando en México se hablaba de federalización, se entendía que debía de haber un poder fuerte y alrededor los estados como medida imprescindible para evitar el desmembramiento de la unidad mexicana. Es curioso que en este siglo los alumnos de ciencia política de la Universidad Nacional Autónoma de México, lejos de resaltar la importancia de la descentralización, aboquen al hecho de que México necesita un poder central fuerte que maneje el país porque es la única manera de que se pueda gobernar eficazmente. Es más, en postgrado se plantean, en tesis doctorales, la pertinencia o no de la descentralización de competencias para el caso mexicano.

¹⁷⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 47-48

¹⁷¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Opus cit., p. 51.

Algunas razones por las que la implantación del cambio educativo encuentra dificultades en México son las siguientes¹⁷²:

- 1.La costumbre y el modo de hacer las cosas dentro del aula.
- 2.Las resistencias de las autoridades educativas.
- 3.El centralismo, la verticalidad y el exceso de normatividad, es decir, el burocratismo y el dominio del centro en la toma de decisiones en la práctica.
- 4.Los usos y las costumbres de la política mexicana, es decir, ante un cambio de la Administración hay un cambio en las formas de implementar las políticas, lo cual está muy presente en los actores educativos, por lo tanto no existe la cultura de la continuidad en los programas que se implementan de gobierno a gobierno.
- 5.Ante recursos escasos surgen resistencias al cambio.
- 6.Los propios intereses instituidos de los mismos actores que configuran el sistema educativo.

Los factores que permitirían el cambio serían los siguientes:

- 1.La novedad y la posibilidad que ven muchos maestros al darles cabida en el proceso y sentirse parte del cambio educativo.
- 2.La investigación educativa y su difusión a cerca de otras dimensiones o latitudes incita la crítica y la reflexión.
- 3.La evaluación de los procesos o procedimientos llevados a cabo permite reflexionar y extraer las enseñanzas para perfeccionar el sistema educativo.

¹⁷² Ver Compromiso Social por la Calidad Educativa.

2.7. Los retos que tiene la SEP para mejorar la calidad educativa en el siglo XXI

El monto de alumnos que tiene la educación básica en México desde el ciclo escolar 2000-2001 hasta el ciclo escolar 2000-2004 pasó de 23,5 millones de alumnos a 24,6 millones, con un incremento de 4.5 por ciento. Según fuentes del INEE la proyección se da de la siguiente manera:

Cuadro 2.9. Número de alumnos en educación básica. Modalidad escolarizada del sistema educativo nacional 2000-2005 (En miles)

Tipo educativo	Nivel	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Δ2000-2004
Educación Básica	Preescolar	3,423.6	3,432.3	3,635.9	3,742.6	4,086.8	19.4
	Primaria	14,792.5	14,843.4	14,857.2	14,781.3	14,652.9	0.9
	Secundaria	5,349.7	5,480.2	5,660.1	5,780.4	5,894.4	10.2
	Total	23,565.8	23,755.9	23,153.2	24,304.4	24,631.1	4.5

Fuente: datos obtenidos del INEE a partir del Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005

Δ: Incremento porcentual

Así mismo el número de maestros varió en un 6.4 por ciento en el mismo intervalo de tiempo que la gráfica anterior, incrementándose en un 4.8% el número de escuelas.

Cuadro 2.10. Número de maestros y escuelas en educación básica. Modalidad escolarizada del sistema educativo nacional, 2000-2005

Tipo educativo	Nivel	2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005		Δ2000-2004	
		Nº de Maestros	Nº de escuelas	Nº de maestros	Nº de escuelas	Nº de maestros	Nº de escuelas	Nº de maestros	Nº de escuelas	Nº de maestros	Nº de escuelas	Δ maestros	Δ escuelas
Ed. Básica	Prees	156,309	71,840	159,004	73,384	163,282	74,758	169,081	76,108	179,667	79,444	14.9	10.6
	Prim	548,215	99,008	552,409	99,230	557,278	99,463	559,499	99,034	559,491	98,178	2.1	-0.8
	Sec	309,123	28,353	317,111	29,104	325,233	29,749	331,563	30,337	339,784	31,208	9.9	10.1
	Total	1,013,647	199,201	1,028,524	201,718	1,045,793	203,970	1,060,143	205,479	1,078,942	208,830	6.4	4.8

Fuente: elaboración propia a partir del Quinto Informe de Gobierno 2005

Δ: Incremento porcentual

Si se hace un recorrido a través de la evolución de la matriculación a nivel educación básica, desde principios del siglo XX hasta nuestros días nos encontramos la siguiente evolución:

Cuadro 2.11. Evolución de la matrícula

Año	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria
1893	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1900	703,637	696,168	7,469	N.D.
1910	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1930	1,334,717	17,426	1,299,899	17,392
1940	1,994,603	33,848	1,960,755	N.D.
1950	3,181,979	115,378	2,997,054	69,547
1960	5,807,236	230,164	5,342,092	234,980
1970	10,750,545	400,138	9,248,190	1,102,217
1980	18,771,732	1,071,619	14,666,257	3,033,856
1990	21,325,822	2,734,054	14,401,588	4,190,190
2000	23,565,795	3,423,608	14,792,528	5,349,659
2001	23,764,972	3,465,916	14,833,889	5,465,167

Fuente: elaboración propia a partir de: Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto (DGPPP), SEP

Estas cifras denotan un crecimiento sostenido de la matriculación a nivel educación básica como bien lo expresa Sandra Aguilera, Miguel Ángel Rodríguez y Marisol Silva Laya, de la siguiente manera:

“La matrícula de educación básica ha registrado un aumento sostenido desde hace ya varias décadas (...) la dimensión de este nivel educativo es enorme: cuenta con más de 24 millones de alumnos, un millón de maestros y 200 mil escuelas. En este proceso de crecimiento, se ha logrado prácticamente la cobertura universal de la educación primaria, pero logros más modestos en educación preescolar y secundaria (...)”¹⁷³

Pero, esto no implica que el problema se acabe con estos logros a lo largo del siglo. Existen aún sectores de difícil acceso a los que no ha llegado la educación básica. La Secretaría de Desarrollo social lo expresa de la siguiente forma:

“Es en preescolar y en secundaria, donde se localizan los mayores rezagos en la cobertura, si bien existen todavía 688 mil niños en edad de cursar la escuela primaria que deben ser atendidos. Por otra parte, un tercio de los más de dos millones de niños y jóvenes en edad de asistir al preescolar, la primaria o la secundaria (de cinco a catorce años) que no reciben servicios educativos se localiza en cuatro entidades federativas: el Estado de México, Veracruz, Chiapas y Puebla.”¹⁷⁴

¹⁷³ AGUILERA, Sandra; Miguel Ángel Rodríguez y Marisol Silva Laya. Observatorio ciudadano de educación. Plataforma educativa 2006. Cuadernos de trabajo. V educación Básica. Octubre de 2005, p. 4.

¹⁷⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 112.

Hay que tener en cuenta que aproximadamente 32 millones de ciudadanos tienen una escolaridad inferior a secundaria completa; alrededor del 45% de niños comprendidos entre 6 y 14 años, de procedencia indígena, comunidades dispersas, hijos de jornaleros, niños de la calle y discapacitados, no asisten a la primaria obligatoria; que la tasa de deserción y repetición en secundaria es del 7.9% y de 20.4% respectivamente.

Esta problemática se debe a varias razones:

- 1) A nivel preescolar aún queda fuera un número considerable de niños y niñas (aproximadamente un 24% de la población en el Censo 2000), consistiendo este universo en los niños más pobres y necesitados del país. En un diagnóstico realizado por el INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) se llega a la siguiente conclusión:

“(…) Los resultados de logro escolar que el INEE ha presentado a la sociedad y autoridades educativas, muestran que, en conjunto, los resultados más bajos se observan en las modalidades que concentran estudiantes provenientes de familias con mayores carencias, donde el capital cultural de inicio y la infraestructura propia de los hogares ofrecen oportunidades de aprendizaje limitadas. Tal situación demanda de la oferta educativa esfuerzos compensatorios mayores, que permitan a los estudiantes neutralizar en alguna proporción los efectos negativos de la desigualdad social.”¹⁷⁵

- 2) A nivel primaria aún es mucho el ausentismo escolar, así, en las primarias indígenas bilingües es del 68.4%, mientras que el promedio nacional fue de 84.7%. Según el Censo 2000 casi 688 mil niños de entre 6 y 11 años no acuden a la escuela, lo que supone el 5.2% del total de la población comprendida entre esas edades.
- 3) Aquellos que consiguen pasar la primaria suelen seguir con la secundaria, aunque los índices de repetición y deserción todavía, a este nivel, son altos y sólo un 76.1% logra concluir los estudios de este nivel.
- 4) Debido a un incremento de los ingresos en los últimos años el número de egresados en el nivel secundaria es alto (93.3%), aunque el problema está en, como había dicho antes, en la deserción y reprobación.

¹⁷⁵ INEE. *Equidad: problema central de la educación básica*. En: Desafíos educativos, 4 de noviembre de 2005. Colección Breviarios, p.1

A continuación, en este texto, se ilustran los problemas educativos por los que atraviesa la educación básica en México:

“Al manejarse los programas compensatorios por separado, las innovaciones ahí generadas no pasan a la operación regular de los sistemas, cuyo funcionamiento con frecuencia reproduce las desigualdades. La equidad, en efecto, requiere favorecer con mejores recursos a las regiones y sectores más desprotegidos: actualmente el sistema ni siquiera logra proporcionarles insumos de igual cantidad y calidad a los que se destinan a los tipos, niveles y modalidades educativos similares del medio urbano.

La calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad, y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los tipos. En primaria, las mediciones de los logros en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los alumnos no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio correspondientes al grado cursado; al mismo tiempo, hay fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños en la primaria hasta concluirla, más no se ha garantizado la equidad en la calidad del aprendizaje para todos.

En la educación básica se emprendió, en la última década, una reforma curricular, centrada en el aprendizaje, y se editaron libros de texto acordes con los avances pedagógicos en los diferentes campos del conocimiento. A la vez, se reformó la formación inicial de los maestros, orientándola más a la práctica y a la aplicación de los avances didácticos, y fortaleciendo la organización e infraestructura educativa de las escuelas normales. Se puso en marcha un sistema de actualización permanente de los maestros y directivos de educación básica y se crearon centros de maestros. Aún actualizar el currículo de la educación inicial y preescolar, en tanto que en la educación primaria las innovaciones pedagógicas aún no llegan a las aulas: pocos maestros las han incorporado a su práctica docente.”¹⁷⁶

Entre las deficiencias del sistema educativo nos encontramos con una serie de retos que hay que superar para conseguir la calidad educativa:

1. No existe un reconocimiento generalizado de la multiculturalidad; esto se limita a las escuelas bilingües indígenas y no hay una generalización de este valor en otro tipo de escuelas.¹⁷⁷
2. En la secundaria la reforma fue insuficiente sin conseguir sustituir la estructura y la organización tradicional por una nueva.¹⁷⁸
3. No se ha conseguido mejorar el ambiente formativo en secundaria: aunque se han proporcionado libros a las secundarias de los sectores desfavorecidos sigue teniendo muchos problemas en este sector.

¹⁷⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 62-63.

¹⁷⁷ Para profundizar más en este aspecto consultar: INEE. La calidad de la educación básica en México. Informe anual 2005. Pp. 36 y ss. En la página 40 nos indica que los resultados que se obtienen en escuelas primarias indígenas son inferiores que la de sus pares que asisten a otro tipo de escuelas.

¹⁷⁸ Para profundizar más en los retos que tiene la educación básica revisar: AGUILERA, Sandra, RODRÍGUEZ, Miguel Ángel y SILVA LAYA, Marisol; opus cit., pp. 17 y ss.

4. Ha habido un ascenso de la natalidad, aumentando mucho el número de pobladores de entre 12 y 18 años.¹⁷⁹
5. A esto hay que añadirle el incremento de los costos unitarios y las limitaciones de recursos públicos.¹⁸⁰

Todos estos factores se van a traducir en una calidad educativa que deja mucho que desear y que tiene muchas barreras y retos que atravesar si pretende llegar a los estándares que se fijan internacionalmente para ser un país competitivo y de calidad en la educación. En el programa nacional de educación 2001-2006 se expresa de la siguiente forma:

“En suma, el sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Si a los rezagos existentes en calidad agregamos los retos que plantean la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y si consideramos que los niños y jóvenes que en la actualidad están incorporados a los centros educativos desarrollarán su vida familiar, ciudadana y laboral a lo largo del siglo XXI, una época que exige aprendizajes permanentes, se aprecia la magnitud de los esfuerzos que es necesario realizar.”¹⁸¹

El intento que va a hacer el gobierno de Vicente Fox con el desarrollo del Programa Escuelas de Calidad va a intentar acabar con estos problemas del sistema educativo mexicano. Esto nos da una pista de los retos y dificultades a las que se ha enfrentado el presidente Fox y lo difícil que lo tiene para paliar estas deficiencias del sistema.

¹⁷⁹ Para ver este crecimiento remitirse al CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN 2000 DE CONAPO. También revisar el artículo titulado: GRANADOS ROLDÁN, Otto. *¿Cómo será el 2050? Una mirada al futuro*. En: Revista Educare. México, año 1, año 2003. Pp. 47 y ss.

¹⁸⁰ Para profundizar en este aspecto consultar: INEE; Opus cit., pp. 44, 45 y 59. En la página 59 se afirma lo siguiente: “La diferencia del promedio entre entidades es enorme, con unos 5 mil 500 dólares per capita anuales en Chiapas y Oaxaca, frente a más de 22 mil del Distrito Federal y casi 15 mil de Nuevo León. Los valores del Índice de Desarrollo Humano para las entidades van de 0.8830 para el Distrito Federal a 0.7076 para Chiapas. Un índice de 0.89 correspondió, en 2002, a países como Portugal, Eslovenia y Corea. Uno de 0.70, en cambio, correspondió a Guinea o Argelia.”

¹⁸¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 65.

2.8. Contenidos jurídicos de la educación en México

La educación viene contemplada por dos leyes¹⁸², fundamentalmente, que han representado la columna vertebral, de esta política, en distintos momentos históricos y que se complementan ambas porque una es el desarrollo legal de la otra. Me estoy refiriendo a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3; y a la Ley General de Educación (LGE) aprobada durante el periodo de Ernesto Zedillo, siendo Secretario de Educación, durante el periodo de Salinas de Gortari. Los principios básicos sobre los que se asienta la Constitución y la Ley posterior son los siguientes:

1. La educación es universal y responde al criterio de equidad educativa. Para conseguir estos preceptos se desarrollan los siguientes conceptos:
 - 1.1. Desarrollo de las facultades del ser humano (amor a la patria, solidaridad internacional, independencia y justicia).
 - 1.2. La atención a zonas urbano-marginales y aisladas para evitar el rezago educativo y la deserción.
 - 1.3. El apoyo a maestros que atienden zonas urbano-marginadas.
 - 1.4. La promoción de centros educativos infantiles, de integración social, internados, albergues escolares e infantiles.
 - 1.5. Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular y los retrasos en el aprovechamiento escolar.
 - 1.6. Establecer sistemas de educación a distancia.
 - 1.7. Establecer programas de alfabetización, educación comunitaria, etc.
 - 1.8. Otorgar becas, apoyos económicos a los educandos.
 - 1.9. Efectuar programas dirigidos a los padres de familia.
 - 1.10. Otorgar estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza.

¹⁸² Las leyes que enmarcan a la educación en México son la Constitución de 1917 en la que se hace una descripción de los valores, la composición de la educación básica y las competencias educativas, y, posteriormente, en la Ley General de Educación de 1993 en donde se sienta la base para la descentralización de competencias educativas y se le da un impulso a la política de participación tanto de los tres niveles de gobierno como de la comunidad escolar incluyendo padres de familia.

- 1.11. Buscar la participación y el apoyo de la sociedad.
- 1.12. Dar reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a estos propósitos.
- 1.13. El ejecutivo federal podrá desarrollar programas compensatorios en las entidades educativas con mayor rezago, mediante convenios, fijando el financiamiento necesario.
2. La educación básica obligatoria se compone de la educación preescolar, primaria y secundaria.
3. Los principales actores de la educación son los alumnos, maestros, la sociedad en su conjunto y los gobiernos federal, estatal y municipal. Esto que está presente en la Constitución y la LGE también va a mencionarse en la *Memoria del Proceso de Enfoque Estratégico* y en el documento denominado *ISO 9000-2000 en la educación mexicana*.
4. La política educativa le corresponde al Estado, compuesto por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En líneas generales, y, a efectos del estudio, se podría considerar que las características básicas de la educación, desde el punto de vista jurídico, son las que ya se han mencionado en este apartado.

2.9. Antecedentes al plan estratégico de la educación en México

Tradicionalmente en México cuando se ha intentado llevar a cabo algún programa de modernización administrativa que tenga que ver con la calidad total, la reingeniería de procesos, la federalización del sistema, entre otros, casi siempre han sido intenciones programáticas que no han conseguido penetrar en la mentalidad de los burócratas y mucho menos implementarse con éxito. Zoraida Vázquez lo expresa de la siguiente manera:

“Cualquier evaluación de la educación pública mexicana exige considerar la rémora que representa el sexenealismo presidencialista. El empeño del ejecutivo en turno de darle sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos.”¹⁸³

¹⁸³ ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina; opus cit.

Antecedentes de declaraciones programáticas de las políticas educativas y sociales, en general, las podemos encontrar desde 1979, con la *declaración de México*, en la que por consenso se establecieron los siguientes principios:

“Que una nación desarrollada es aquella cuya población es informada, culta, eficiente, productiva, responsable y solidaria”; “Que ningún país podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación”; “Que el desarrollo no puede medirse sólo por los bienes o los recursos de que dispone una comunidad, sino fundamentalmente, por la calidad de las personas que los producen y los usan.”¹⁸⁴

Desde hace casi 25 años se organizó el llamado proyecto principal de Educación en América Latina y el Caribe. Sus propósitos, entonces, consistían en los siguientes objetivos:

1. Cambiar la orientación de la educación.
2. Renovar su contenido y mejorar su calidad.

Como metas en América Latina se proponen las siguientes:

1. asegurar una educación mínima de 8 a 10 años a todos los niños en edad escolar.
2. Eliminar el analfabetismo.

Muchas de estas metas, en México, aún se siguen intentando alcanzar. En México aún existen sectores poblacionales que no han conseguido llegar a niveles educativos imprescindibles para defenderse en la vida y salir de la pobreza extrema. Como se señalaba en el capítulo uno de este trabajo el tema de la educación es una preocupación a nivel internacional. América Latina es uno de los continentes que tienen muchos retos educativos. Por la multiculturalidad que tienen estos países se complica el llegar a todos los ciudadanos; también por la falta de recursos, el difícil acceso de algunas zonas, la pluralidad de lenguas y la pobreza extrema. En el plan nacional de desarrollo del periodo de Zedillo se planteaba la necesidad de diseñar una visión estratégica para la consecución del bienestar social. En este plan se establece lo siguiente:

¹⁸⁴ Ver: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Declaración de México*. 1979. P. 10.

“El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales de las personas y las familias son nuestros retos más importantes a fin del milenio.”¹⁸⁵

A todos estos retos de la sociedad hay que añadir que la Secretaría de Educación Pública mexicana es un aparato burocrático mastodóntico, centralista, vertical, rígido, lo que dificulta más el proceso de modernización administrativa. Aún, con los esfuerzos que se han hecho para mejorar la educación, desde hace más de veinte años, los propios titulares de la SEP han expresado algunas reflexiones autocríticas sobre la planeación educativa. Se ha considerado que a menudo ha sido practicada sin la oportuna información y evaluación, de manera rígida, vertical y aislada. Esa planeación desembocaba en actividades desvinculadas de las demandas reales y de los intereses de las poblaciones locales¹⁸⁶. Además la educación mexicana se la ha criticado porque se ha utilizado como instrumento al servicio del poder. Oria Razo describe de la siguiente manera al proceso educativo:

“A lo largo de nuestra dramática historia, las corrientes sociales en pugna siempre han entendido, en toda su dimensión, el significado político del proceso educativo. Lo han valorado claramente como arma ideológica dirigida hacia propósitos dominantes. La historia de la lucha ideológica en México, hasta hoy, ha sido fundamentalmente la historia de la educación.”¹⁸⁷

La reorganización del sistema educativo con un nuevo sentido federalista ha conllevado al mejoramiento de la planeación sobre todo a partir del gobierno de Salinas.¹⁸⁸ Con la firma del ANMEB, los estados asumieron gradualmente las funciones de planeación que antes había

¹⁸⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/451.htm>.

¹⁸⁶ En México hubo una emergencia de los tecnócratas, sobre todo, durante el gobierno de Salinas de Gortari, que utilizó para formar su gabinete a colaboradores de alto perfil académico, que habían estudiado en Harvard, el Tecnológico de Masachusset, entre otros; con lo cual tenían una visión anglosajona de la política. Desde este periodo se puede considerar que dentro de la administración pública había una rivalidad entre tecnócratas y burócratas, ya que los primeros estaban desplazando a los segundos. De ahí puede venir la crítica aguda que se hace a las políticas educativas y la planificación.

¹⁸⁷ ORIA RAZO, Vicente. Op. Cit., p. 122.

¹⁸⁸ Hay que aclarar que Salinas revolucionó el sistema político mexicano, ya que en este periodo también se da el surgimiento de nuevos ricos; las carreteras llegaron a lugares, hasta entonces, inaccesibles; la educación también llegó a clases sociales que no tenían acceso hasta entonces; consiguió que se redujera la deuda externa, lo que permitió destinar más recursos a la política social; buscó condiciones buenas de inversión dentro y fuera del país; sentó las bases para que se pudiera dar la alternancia política y dio un gran impulso a la descentralización de competencias educativas con la Ley General de Educación. Desde el punto de vista social introdujo el programa PROGRESA que más tarde, con el gobierno de Fox, se llamó OPORTUNIDADES, el cual este año ha conseguido un reconocimiento internacional por su eficacia en políticas orientadas a zonas urbanas y rurales marginadas.

desarrollado la SEP a nivel central. Cuentan con una información más directa y cercana a las necesidades reales de educación. Gracias al acuerdo se abrieron amplias y nuevas posibilidades para fortalecer el carácter nacional del sistema educativo. Con la posterior reforma del Artículo Tercero Constitucional y la nueva LGE se reafirmaron y precisaron atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno con un nuevo sentido federalista del sistema educativo nacional. Durante décadas, en México, se han tratado de alcanzar, en el ámbito educativo, metas difíciles de obtener. Se han implementado programas educativos diversos, tanto desde el ámbito de competencias del poder central como desde los gobiernos locales y estatales. Aún con todos los esfuerzos que se han realizado existen candados que no se han podido romper. En muchas ocasiones dichos planes no han sido más que intenciones programáticas que no han tenido válvulas de escape que permitan su consecución con éxito. Gran parte de las causas por las que esto no ha podido ser posible derivan del hecho de que no ha habido los recursos necesarios, la voluntad política, ni el involucramiento de los directores y de los demás actores sociales que deben de participar en el proceso. Pero también desde el punto de vista más político-administrativo una de las llaves fundamentales se encuentra en que la política educativa ha sido muy centralizada, los gobiernos locales y estatales no han tenido los recursos, la capacidad de toma de decisiones, ni los apoyos necesarios para conseguir implementar programas de éxito en el ámbito educativo.

2.10. El plan estratégico de la SEP en educación (2001-2006)

El plan estratégico de la SEP está basado en la teoría general que se exponía en el marco metodológico sobre la planeación estratégica y la gestión de la calidad total, de ahí la importancia, como se señalaba al principio de este capítulo, de abordar estos temas y analizar la conexión que existe entre estos conceptos, en general, y, el planteamiento que se hace en México en particular. La estructura del sistema de gestión de la calidad se basa en ocho principios que coinciden, en gran medida, con la planeación estratégica y la gestión de la calidad total. Estos son los siguientes¹⁸⁹:

1. Organización enfocada en los usuarios de los servicios educativos.
2. Liderazgo del director del plantel.
3. Involucramiento de todo el personal del plantel escolar.

¹⁸⁹ Para profundizar más en estos conceptos consultar el Plan Estratégico de la SEP (2001-2006).

4. Enfoque hacia procesos.
5. Gestión escolar enfocada a sistemas.
6. Mejora continua.
7. Acertada toma de decisiones basadas en hechos.
8. Relaciones de mutuo beneficio.

En una escuela las decisiones, además, deben de ser acertadas. En el sector educativo el sistema de gestión de la calidad tiene que beneficiar a todos. Deben hacerse más fáciles y sencillas todas sus funciones en lugar de complicarlas. Sólo así se justifica la calidad. La planeación estratégica además de tener la necesidad de la participación de los niveles de gobierno en su elaboración y puesta en marcha, también requiere de la intervención de la sociedad. Así en el planteamiento estratégico se marca mucho el papel que juegan los directivos y los actores para que sea una experiencia de éxito. En el plan estratégico de la SEP 2001-2006 se precisa el hecho de que la decisión de establecer el sistema de gestión de la calidad en el plantel debe ser adoptada por la dirección, todo el personal y los alumnos, con el apoyo de las autoridades educativas generales y locales, de los padres de familia y organismos sociales relacionados con la escuela. Entre los maestros mexicanos, hay demasiada desconfianza en los técnicos de la planeación y en los investigadores. Se estima que han organizado reformas y planes en los escritorios, sin tener en cuenta la realidad social. Seguir el proceso de enfoque estratégico y su metodología con sus pasos consecutivos, implica desde el punto de vista de la SEP las siguientes fases¹⁹⁰:

Cuadro 2.12. Enfoque estratégico de la SEP: fases

• Paso Uno: Hechos.
• Paso Dos: Introspección.
• Paso Tres: Propósito.
• Paso Cuatro: Valores.
• Paso Cinco: Visión.
• Paso Seis: Barreras.
• Paso Siete: Metas.
• Paso Ocho: Estrategias.
• Paso Nueve: Acciones.
• Paso Diez: Implantación.

Fuente: elaboración propia a partir de: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Memoria del proceso de enfoque estratégico en la Secretaría de Educación Pública.

¹⁹⁰ VER: SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Memoria del proceso de enfoque estratégico en la Secretaría de Educación Pública, pp. 69 y ss. También ver: ORIA RAZO, Vicente; opus cit., pp. 97 y ss.

Los métodos que puede utilizar la escuela para conseguir el buen desempeño de un plan de calidad contienen los siguientes aspectos: el financiero; el desempeño de los grandes procesos en la escuela; las evaluaciones en los usuarios y partes relacionadas con la escuela; la evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios escolares y la medida de los factores de éxito alcanzados por la escuela. El diseño y la implementación de los procesos varían en su complejidad y características de acuerdo con el tamaño de la escuela. En un plantel de seis o menos grupos, el sistema es sencillo. En el proceso de Enfoque Estratégico se plantean estrategias innovadoras de ruptura futuristas. Se dice que¹⁹¹:

- Toda estrategia para que pueda ser considerada como tal, debe contar con una teoría, técnicas y estructuras de organización.
- Deben diferenciarse y proporcionar una ventaja competitiva.
- señalan las grandes vías de acción para alcanzar las metas señaladas por la SEP.
- El proceso del cambio necesita ser repensado y planificado.

Las principales estrategias que tiene la SEP para poder alcanzar un nuevo modelo de gestión se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:

Cuadro: 2.13. Estrategias de la SEP en el nuevo modelo de gestión

• Gestión de la calidad.
• Federalismo-municipalización.
• Continuidad y abandono.
• Gobierno abierto y participativo.
• Reformas jurídicas y normativas.
• Eliminar restricciones.
• Unir la retaguardia con la vanguardia.
• Mercadotecnia social.
• Bechmarking.
• Financiamiento emprendedor.
• Informática y Telecomunicaciones.
• Subcontratación de servicios.

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Estratégico de la SEP

A efectos del estudio lo que más interesa es la gestión de la calidad educativa, aunque para llegar a conseguir este objetivo los gobiernos de los estados, e incluso las escuelas han tenido que diseñar

¹⁹¹ SEP. Memoria de enfoque del proceso estratégico en la Secretaría de Educación Pública. P. 36.

un plan estratégico que contenga los ocho pasos de los que se hablaba al principio de este capítulo.¹⁹² Para entender y satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios¹⁹³, según el plan estratégico, la escuela debe estar atenta a los aspectos siguientes¹⁹⁴:

- Identificar a las partes interesadas en los servicios escolares y mantener una respuesta equilibrada a sus necesidades y expectativas.
- Traducir las necesidades y expectativas en requisitos de la calidad.
- Comunicar los requisitos por medio de los diferentes canales de comunicación escolares.
- Enfocar la mejora de los procesos para asegurar el valor a favor de las partes identificadas.

Para satisfacer a los alumnos y a las partes interesadas, así como sus expectativas, la dirección debe atender lo siguiente¹⁹⁵:

- Entender las necesidades y expectativas de los usuarios, inclusive de los potenciales.
- Determinar las características de los servicios escolares para que cumplan con sus propósitos.

Se debe construir una política compartida entre la SEP, las autoridades educativas estatales, los órganos desconcentrados, descentralizados, etcétera, que permita lograr dos cosas: un pleno respeto a los derechos de los trabajadores y, al mismo tiempo, una exigencia de que estos cumplan al pie de la letra sus obligaciones. Para ello es necesario un escrupuloso respeto de la ley por ambas partes. La nueva organización del sistema educativo dentro de la normatividad vigente tiene fines muy claros: se realiza para fortalecer un nuevo federalismo; para ampliar la participación social en la educación; para reducir desigualdades regionales y mejorar la calidad de los servicios educativos.

¹⁹² Este aspecto se abordará en el capítulo cinco donde se va a hacer un recorrido que englobe a los programas más interesantes que se han realizado en México, en el sector educativo, con un enfoque estratégico que permita mejorar la calidad educativa durante la década de los noventa. También se desarrollará otro capítulo que analice el Programa Escuelas de Calidad, el cual es partícipe de estas características.

¹⁹³ Para tener claro quienes son los usuarios de la educación en México remitirse a los aspectos jurídicos que se trataron al principio de esta tesis. En ese epígrafe viene descrito.

¹⁹⁴ SEP. Memoria de enfoque del proceso estratégico en la Secretaría de Educación Pública. P. 44.

¹⁹⁵ SEP. Memoria de enfoque del proceso estratégico en la Secretaría de Educación Pública. P. 44.

2.11. La planificación estratégica de la SEP y la gestión de la calidad total

En el plan estratégico de la SEP se concibe la calidad de la siguiente forma:

“Se concibe como una educación de calidad la que propicia el desarrollo integral de las personas, proveyéndolas de los conocimientos, habilidades y actitudes que les facilite el aprendizaje a lo largo de la vida y el mejoramiento de su bienestar en forma permanente, que permita generar así el capital humano que el país requiere para ser más competitivo y para integrar una sociedad justa y con igualdad de oportunidades.”¹⁹⁶

La SEP considera que para que la calidad educativa sea posible en México es necesario que se cumplan los siguientes atributos: la oportunidad, la equidad, la cobertura amplia, la diversificación y la flexibilidad.¹⁹⁷

Para alcanzar este propósito, la SEP debe poner especial atención en la formación y actualización permanente del personal docente, en la renovación constante de sus programas de estudio, en la dotación de la infraestructura y materiales que requiere un proceso educativo centrado en el aprendizaje de los estudiantes, en la apertura de espacios de participación de los padres de familia y en la vinculación con los diversos sectores que dan empleo a los egresados¹⁹⁸. Otro aspecto muy importante es la rendición de cuentas, de ahí que, sea trascendente el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados; adaptar la estructura organizacional a dichos propósitos para que actúen coordinadamente en la definición de las políticas y procedimientos; propiciar una cultura laboral que involucre al personal y utilice sus capacidades, sintiéndose importante en el proceso de cambio.

“Aplicar un proceso profundo de reingeniería para reorganizar totalmente a la institución y crear una nueva en donde no exista duplicidad de áreas y funciones, y no haya un choque entre lo normativo y lo operativo.”¹⁹⁹

Se requiere que la SEP promueva una formación integral a los alumnos, que se les capacite e inculque valores cívicos, democráticos, que después se puedan aplicar para beneficiar a la sociedad en su conjunto. Desde el punto de vista de la planificación estratégica y la calidad los servicios más

¹⁹⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 60.

¹⁹⁷ SEP, Planteamiento Estratégico de la SEP (2001-2006), p. 90.

¹⁹⁸ Todas estas estrategias se fundamentan en los principios planteados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación de 1993.

¹⁹⁹ SEP, Planteamiento Estratégico de la SEP (2001-2006), p. 76.

importantes que debe brindar la SEP, además de los educativos, que el Estado está obligado a prestar, son los siguientes²⁰⁰:

- Asegurar una educación básica de calidad que estimule en los educandos el gusto por aprender, desarrolle la capacidad de aprender a aprender y la inquietud por adquirir mayores conocimientos. En ésta se ha de combinar la enseñanza clásica con la realidad, permitiendo al estudiante el acceso a las tres dimensiones de la educación: ética y cultural; científica y tecnológica; económica y social.
- Actualizar y renovar los sistemas de enseñanza y aprendizaje para mejorar su pertinencia y calidad. Para ello es necesario establecer programas que impulsen la capacidad intelectual de los estudiantes y el contenido interdisciplinario y multidisciplinario de los estudios, mediante métodos pedagógicos que aumenten la eficiencia de la experiencia de aprendizaje, tomando en cuenta los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Propiciar estudios, de forma continua, en los que se propongan soluciones a los problemas de ingreso y deserción escolar de los segmentos de estudiantes de menores recursos.
- Crear instrumentos que fomenten la vinculación entre los niveles de educación intermedia y superior, así como entre los distintos subsistemas entre sí (acuerdos de cooperación mutua).
- Instrumentar nuevos programas de estudio que, a mediano plazo, aseguren una educación postsecundaria universal de calidad.
- Aumentar el número y la gama de cursos profesionales, de corta duración, que amplíen las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y que, en una perspectiva de educación recurrente, permitan la continuidad de los estudios.
- Incentivar la creación de cursos de postgrado, programas de educación no formal y cursos de actualización que traduzcan a la educación continua de los estudiantes.
- Procurar un espíritu de mayor equidad en la calificación de la calidad de los estudiantes por parte de las instituciones.
- Promover que las instituciones de educación pongan en marcha estructuras de apoyo y orientación, de ayuda social, psicológica y pedagógica para que los alumnos que pasan por dificultades puedan sentir respaldo, solidaridad y una voluntad de que todos los estudiantes que lo merezcan lleguen al término de su formación.

²⁰⁰ SEP, Planteamiento Estratégico de la SEP (2001-2006), p. 91.

- En una sociedad en mutación se necesita una formación integral, general y profesional, que busque el desarrollo del individuo como un todo y favorezca el progreso personal, la socialización y la capacidad de transformar los valores en bienes que permitan su perfeccionamiento.
- Atender las necesidades de los profesores de manera que puedan cumplir con pertinencia y calidad sus tres misiones fundamentales: la enseñanza, la investigación y los servicios profesionales. Esto mediante la actualización de conocimientos, superación docente, cursos de postgrado, maestría, doctorado; a través de diferentes iniciativas como años sabáticos, viajes de estudios, estancias en centros de excelencia, participación en encuentros científicos, aprendizaje a distancia, redes académicas y movilidad, etcétera.
- Además de los derechos (que se traducen en servicios) de los padres de familia, las Asociaciones de Padres de Familia y los Consejos de Participación Social establecidos en la Ley General de Educación, impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos núcleos familiares y propicien la cohesión y la solidaridad sociales.
- Atender con calidad las necesidades de educación, deporte, recreación y expresión cultural.
- Expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta de la enseñanza para cada segmento de la población mexicana.
- Hacer que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías, respondan a las demandas sociales prioritarias.

Así mismo las responsabilidades que tiene la SEP respecto a la sociedad son las siguientes²⁰¹:

- Dar realización plena a los principios y mandatos contenidos en el Artículo Tercero Constitucional, así como aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley General de Educación.
- Formar técnicos, profesionales e investigadores en los diversos campos y niveles del conocimiento, bajo la óptica de un nuevo modelo educativo basado en la equidad, la calidad y la pertinencia social.

²⁰¹ SEP, Planteamiento Estratégico de la SEP (2001-2006), p. 92.

- Transformar a la SEP en una institución ágil, flexible y competitiva, capaz de alcanzar el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo (PND), alcanzando una educación de calidad, cuyo principal propósito se base en las demandas y prioridades sociales.
- Visto que el propósito central y prioritario del PND es hacer de la educación el gran proyecto nacional, y dado que los profesores son los promotores, coordinadores y agentes directos del proceso educativo, la SEP debe proporcionarles los medios que permitan realizar eficazmente su labor docente y que contribuyan a su constante perfeccionamiento académico.
- Propiciar un mayor involucramiento de los padres de familia en el proceso educativo. Un gobierno abierto y con amplia participación de la sociedad en los asuntos públicos no sólo lo hace más eficaz sino que reduce los márgenes de maniobra del burocratismo, la complicidad y la corrupción.
- Fomentar una vinculación más estrecha de la escuela con los padres de familia y la comunidad para promover una educación más integral.

Dentro de las estrategias para el cambio está la educación de calidad, la cual exige una activa participación de los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso (padres de familia, sindicatos, consejos de participación social, la comunidad, etcétera).

- Fortalecer los núcleos familiares (la cohesión social) para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social en su comunidad.
- Atender el mandato expresado en el Artículo Tercero de la Carta Magna de impartir educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y multiplicidad de oportunidades de educación no formal –respetando la pluralidad cultural, étnica y lingüística– para eliminar el rezago educativo existente.
- Brindar una educación de calidad que propicie el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, que fomente los valores, aseguren una convivencia solidaria y comprometida con la sociedad y capacite para la competitividad y exigencias cambiantes del mundo del trabajo.

La Reforma radical que se plantea para la SEP –a través del Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad– deberá tener como fundamental propósito que todas las personas que integran la organización compartan y se comprometan con la visión y misión de transformarla en una institución competitiva, capaz y responsable de procurar educación de calidad. La innovación en

la SEP será exitosa en la medida en que se cumpla la Planeación Estratégica de la Administración, concentrando los esfuerzos hacia las metas fijadas, que las políticas sean claras para los diferentes actores de la sociedad y, sobre todo, congruentes con el propósito y la visión de la administración para construir un aparato educativo moderno.

2.12. La educación y la calidad en México: retos y perspectivas

El movimiento para fomentar la calidad se extiende rápidamente en México. Cada día certifican su calidad más empresas privadas, dependencias públicas, escuelas y en general instituciones educativas. Todas las dependencias de la hoy Secretaría de Economía tienen ya certificadas la calidad de sus servicios en ISO 9000. Lo mismo ha ocurrido con las plantas de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad. Actualmente, la Secretaría de Educación Pública marcha a la vanguardia en el sector público. Más de 30 universidades tecnológicas ya certificaron su calidad en ISO 9000 y las otras tienen programas para alcanzar esa certificación. Todos los planteles del CONALEP tienen programas para establecer sus sistemas de gestión de su calidad. También los CECATIS, varios tecnológicos, CBTAS, CETAS, CBTIS, Centros de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar. INDAUTOR ya certificó su calidad. El programa de calidad del sector público lo promueve directamente la Presidencia de la República, aunque no hay que perder de vista el hecho de que no se cambia la sociedad por decreto. Michel Crozier considera como motor del cambio la aceptación de la sociedad y un esfuerzo al unísono de un colectivo que propicia la mutación. Así lo expresa:

“Si consideramos que la sociedad no es una masa muelle que el reformador podría moldear a su gusto, ni una estructura totalmente rígida que habría que hacer saltar con dinamita, sino un conjunto en movimiento en el que la masa enorme de energía está trabajando, el problema que plantea el cambio es esencialmente el de la disipación de estas fuerzas o, peor aún, el de su derivación en un sentido negativo o conservador. La existencia de energías disponibles no significa de ningún modo que la evolución vaya a hacerse por sí misma, ni tampoco que esas energías vayan a emplearse de manera positiva. Pueden en efecto traducirse en simples reivindicaciones contra el orden establecido, que contribuirán a mantener este orden. Transformar las reivindicaciones en recursos para el cambio me parece que es la cuestión estratégica más importante.”²⁰²

Para conseguir buenos resultados no sólo es necesario contar con personas preparadas y calificadas, sino, también, que se involucre la sociedad en su conjunto. Aunque no deja de ser un elemento

²⁰² CROZIER, Michel. No se cambia la sociedad por decreto. Ed. INAP. Madrid, 1984, p. 69.

importante que al menos tres ex presidentes del Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Gestión de Calidad (COTENNSISCAL) participan en la promoción del programa de gestión de la calidad en el sector público dentro de las normas ISO 9000:2000. En un país como México es importante que la calidad se vincule con la equidad, entendida como la búsqueda de una educación para todos, independientemente del origen, el sexo, la raza o la lengua. Aunque parece muy simple esta meta, más allá de la realidad, porque México es un país con grandes contrastes sociales en donde los indígenas, las mujeres, los niños de la calle, entre otros colectivos, sufren, no sólo de problemas de capacidad de adquisición económica y nulo acceso a los servicios sociales, si no también de discriminación. Ante estos retos, la Presidencia de la República promueve, directamente, en todo el Gobierno Federal, que exista y se promueva la cultura de la calidad. El propósito es transformar la administración pública para ofrecer servicios de calidad, certificados dentro de la norma ISO 9000:2000 de reconocimiento mundial. Con ese fin, el Gobierno Federal estableció una política de calidad y una Red de Calidad integrada por los oficiales mayores de todas las dependencias y sus equivalentes. El Programa de Innovación y Calidad, adaptado a las características de la Secretaría de Educación Pública, es coordinado por su Oficialía Mayor en su carácter de miembro de la Red de Calidad del Gobierno Federal. Tiene como misión la transformación fundamental de la SEP para asegurar la calidad de sus servicios. Con ese fin es constituido un Consejo de Innovación y Calidad. Uno de sus proyectos es el de certificar a todas las dependencias en ISO 9000:2000. El Gobierno Federal promueve en todas sus dependencias un Programa de Innovación y Calidad. Es coordinado directamente por la presidencia de la República. La Secretaría de Educación Pública es la vanguardia de este programa. Inicialmente se integró por los Programas de: Transparencia y Combate a la Corrupción; Reestructuración y Redimensionamiento; Rediseño de Procesos, y lo que se llamó Enfoque Estratégico. Todo este programa tiene una importancia especial para la transformación y desarrollo del sistema educativo. El programa se ha promovido en todo el sistema educativo; en todos los niveles y modalidades de la educación. Se ha impulsado especialmente como base para la innovación y la gestión de la calidad. Con esa orientación se promueven el desarrollo de los recursos humanos, el cambio radical con el rediseño de procesos y el cambio incremental para la certificación de la calidad en las normas ISO 9000:2000. El propósito es establecer los sistemas de gestión de la calidad conforme a las normas y parámetros ISO 9000:2000.

Se puede decir que el Programa General de la SEP de Innovación y Calidad es la expresión emocional activa que aplica la experiencia del pasado hacia la proyección del futuro. Su centro estratégico es el de la calidad. Se tiene una misión y visión compartidas que atienden demandas y prioridades sociales. Se ha clarificado la visión general proyectada a los próximos años; se han precisado metas por año; se ha determinado cómo alcanzarlas y con todo ello se puede formular un plan de acción donde se establece quién, qué y cuándo para implementar el cómo. Son proyecciones de 3 a 5 años, a 12 meses, a 3 meses y se ponen en claro los pasos específicos, el tiempo, las responsabilidades, los recursos y los costos. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 tiene como objetivo fundamental y hasta como subtítulo general, el de ofrecer a todos una educación de buena calidad. Todas sus partes y acciones están articuladas apuntando hacia ese objetivo de la calidad en la educación. Ello indica que la situación actual del sector educativo no es satisfactoria y consecuentemente es necesario proponerse su progreso y superación. Con una inversión federal de más de 273 mil millones de pesos, se ha puesto en marcha el Programa Nacional de Educación. Se pretende reformar los componentes, estructuras y la gestión del sistema educativo. Los objetivos estratégicos, políticas, líneas de acción y metas están claramente definidas. Los tres grandes objetivos generales son los de pertinencia, equidad y calidad de la educación.

El problema de alcanzar el objetivo de la calidad es complejo. Se han confundido y enredado las formas y los caminos para lograr ese objetivo. En los programas y acciones para la gestión de la calidad escolar se ha recurrido a la simulación. El caso es que los índices de la calidad de la educación mexicana, son preocupantes. Los estudiantes que terminan la educación básica ocupan los últimos lugares en las evaluaciones internacionales comparadas del aprovechamiento escolar. La educación mexicana sigue en crisis.²⁰³ Desde hace más de 30 años se empezó a hablar de la crisis de la educación. Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría se promovió un amplio programa de reforma educativa. Sin embargo, esa reforma no logró promover un consenso respetable. Para superar esa crisis, se formularon después programas con objetivos precisos. Al iniciarse el gobierno del presidente José López Portillo, con Porfirio Muñoz Ledo como titular de la SEP, en el año de 1977 se formuló el Plan Nacional de Educación. El segundo objetivo de ese plan fue el de elevar la calidad de la educación. Con Jesús Reyes Heróles como Secretario de Educación Pública se formuló el Programa Nacional de Educación para promover una revolución

²⁰³ Para profundizar más en este tema ver los informes que diseña la OCDE a cerca de la educación en distintos países.

educativa. Entre los seis objetivos fundamentales de carácter general, el primero fue el de elevar la calidad de la educación. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el primer objetivo para el sector educativo fue el de mejorar la calidad del sistema escolar. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, orientó sus acciones y estrategias hacia el propósito de organizar una gran cruzada nacional a favor de una educación de calidad, pertinente y equitativa. Todo el Programa de Desarrollo Educativo estaba permeado por la idea de fomentar la calidad de la educación. El único objetivo que se ha mantenido de manera persistente, en todos los planes y programas del sector educativo, es el de asegurar la calidad del sistema escolar. Ese es el principal objetivo del sector educativo nacional, que debe orientar y ordenar todas las acciones dentro del sistema educativo nacional. La Secretaría de Educación Pública promueve un programa de innovación y calidad en todas sus dependencias y planteles escolares.

En los diagnósticos que se han hecho del sector educativo se ha señalado que además de los aspectos externos a la escuela, el propio sistema educativo ha ido acumulando deficiencias a lo largo del tiempo, y además se mantienen inercias conservadoras de intereses creados que dificultan la innovación y la calidad. La atención al crecimiento de la cobertura educativa ocasionó que se descuidara la atención al mejoramiento de su calidad. En el documento en el que se manifiesta el Compromiso Social por la Calidad de la Educación se exponen diferentes factores que no permiten mejorar la calidad de los servicios educativos. Se dice que el sistema educativo presenta fallas de articulación y alta repetición y deserción escolares; falta de aprovechamiento escolar así como desigualdades entre los estados y los diversos sectores sociales. Se considera que en la baja calidad de la educación intervienen, entre otros, factores como los siguientes: enfoques no centrados en las necesidades de aprendizaje del alumno. Inapropiados perfiles de los profesores. Débil motivación de la comunidad educativa y predominantes formas burocráticas verticales en la administración. También se menciona una lenta capacidad de respuesta y poco interés social en la educación.

Asegurar la calidad de la educación es un objetivo que para alcanzarse ha de comprometer, acercar y unificar a los funcionarios, directivos y administradores, con todos los maestros mexicanos. Debe existir una disposición cordial para que el maestro se empeñe en hacer con su trabajo, preparación y capacidad, una escuela de calidad. Actualmente son satisfactorios los datos sobre la cobertura educativa y es positiva la intención de duplicar el presupuesto para educación. Para el ciclo escolar

2002-2003 están inscritos 30 millones 800 mil alumnos. Aumentó la matrícula escolar en 700 mil estudiantes con respecto al año anterior. A pesar de los problemas financieros crece la cobertura educativa en todo el territorio nacional. La Secretaría de Educación Pública, en su conjunto, promueve en todas sus dependencias un programa que llaman “enfoque estratégico”²⁰⁴ como base para la innovación y calidad. Se promueve el desarrollo de los recursos humanos, el cambio radical, con el rediseño de procesos y el cambio incremental para la certificación en las normas ISO 9000. Este programa influirá determinantemente en todo el sistema educativo nacional.

El proceso para certificar la calidad de la escuela se desarrolló por medio de un programa de ocho meses. Se inició en agosto de 1995 y se logró la certificación en marzo de 1996. Para conseguirlo contrataron los servicios de consultoría de J. Q. Management, quien les ayudó a interpretar la normatividad ISO 9002 y desarrollar el proceso para su certificación. Son diversos los beneficios que han logrado con el establecimiento del sistema de calidad ISO 9000. En primer lugar, abandonaron el plantel educativo los educadores que no se interesaban en mejorar la calidad de su labor. Los índices de reprobación y deserción escolares disminuyeron de un 12 por ciento al 3%.

La educación mexicana afronta tres grandes retos²⁰⁵:

1. cobertura con equidad.
2. calidad en los procesos educativos y niveles de aprendizaje.
3. Integración y mejora de la gestión del sistema educativo.

Por encima de todo, la escuela debe responder a las necesidades de los alumnos, pero también a las de los padres de familia, los maestros, los trabajadores administrativos, la comunidad circundante y la sociedad en su conjunto.

²⁰⁴ Para ver el enfoque estratégico revisar el apartado de arriba de esta tesis, el cual se basa en las normas ISO 9000 y en la memoria del enfoque estratégico de la SEP para el periodo 2000-2006.

²⁰⁵ Este aspecto está inferido a partir del Plan Estratégico de la SEP 2000-2006. En los anexos se puede apreciar como son metas institucionales con un alto grado de consenso desde la página 155 y siguiendo con las páginas sucesivas.

El 8 de agosto de 2002 se presentó el Compromiso Social por la Calidad de la Educación. A raíz del compromiso adquirido, la Secretaría de Educación Pública implantó y desarrolló, en los últimos dos años, su Programa de Innovación y Calidad, que deriva del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Educación 2001-2006, y es la expresión, en el área educativa, del Modelo para la Innovación y la Calidad, de la oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental. Se establece que es necesario contar con un sistema educativo de buena calidad. Anteriormente los esfuerzos se orientaron hacia el objetivo de ampliar la cobertura educativa para ofrecer la educación básica a todos y multiplicar las escuelas y las instituciones de educación media y superior. En el Plan de Vicente Fox y sus colaboradores se va a tender a la calidad de la educación.

En el Compromiso Social por la Calidad de la Educación se considera que la educación es una responsabilidad de todos. Se dice que se trata de que todos sumen esfuerzos para fortalecer su participación en torno a las instituciones educativas; conjuntar recursos para fortalecer el papel de los centros escolares como agentes de cambio; Promover la contribución de la sociedad y del sector público en la cruzada por la calidad de la educación. Así en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación se argumenta lo siguiente:

“Otra importante acción que incide en el mejoramiento de la calidad es la innovación de los esquemas de participación social en torno a las instituciones educativas. Se trata de que todos sumemos esfuerzos para fortalecer su papel como agentes del cambio. De que todos participemos en un ambiente de respeto y corresponsabilidad en el que se valore la contribución de todas las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social.

Con la suscripción del COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN²⁰⁶ damos un paso concreto para hacer realidad la premisa de que la educación es asunto de todos. Éste es un compromiso del más alto interés nacional en el que los firmantes asumimos responsabilidades individuales y comunes para transformar la educación en México.”²⁰⁷

Oria Razo²⁰⁸ enumera los principios que sirven de guía para la Norma ISO 9000, siendo los siguientes:

²⁰⁶ El subrayado es del autor.

²⁰⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Compromiso social por la calidad de la educación. P. 1. En: http://normalista.ilce.edu.mx/normalista/que_es/compromiso.htm

²⁰⁸ ver: ORIA RAZO. Op. Cit., libros en línea de la SEP.

1. Centrar la atención en los alumnos, conocer sus necesidades, a ellos mismos, para que la educación pueda darles respuestas prontas, efectivas, superar sus expectativas y las de sus padres.
2. Liderazgo: corresponde al director del plantel sentar las bases de un ejercicio racional de la autoridad, en el que el convencimiento sustituya a las órdenes. La participación de todos los integrantes de la comunidad escolar debe ser aprovechada por el líder para innovar, avanzar y comprometer a todos en el objetivo común de elevar la calidad educativa.

Uno de los elementos de la Norma ISO 9000 es enfocar la atención a los procesos más que a los resultados, buscando la eficacia, eliminando desperdicios y abatiendo los índices de reprobación y deserción escolares. Los dos procesos que tienen lugar en el plantel escolar, la administración y el aprendizaje, deben estar mutuamente relacionados dirigiéndose hacia el objetivo común de la calidad, autores como Oriá Razo así lo señalan. La calidad se ha de generar en cada escuela, con la experiencia, la información y el compromiso de su comunidad. El modelo de calidad en cada escuela debe surgir de los conocimientos y las experiencias de su personal directivo, docente y administrativo.

El sector educativo creció aceleradamente y la SEP se desvió de sus propósitos originales. Se convirtió en un gigantesco aparato administrativo centralizado y abandonó su papel principal: el de guía, el de rector de la educación. Sus funcionarios concentraron su atención en problemas administrativos, operativos y de negociadores políticos y descuidaron su tarea esencial de normar, orientar y supervisar el proceso educativo para darle calidad. Son diversos los datos sobre la mala calidad de la educación mexicana. Son muy altos los índices de reprobación y deserción escolares y muy bajos los niveles del aprovechamiento escolar. Investigadores privados consideran que México es un país de reprobados porque los índices del aprovechamiento escolar en la sociedad, alcanzan apenas un 3.8 en promedio. En el Compromiso Social por la Calidad de la Educación se establece lo siguiente:

“Es indudable que, para varias generaciones, esos logros generaron oportunidades de desarrollo personal y de movilidad social. También lo es que el sistema educativo actual requiere de mejores condiciones tecnológicas y pedagógicas para responder a las necesidades de las nuevas generaciones y de la base productiva, así como a las condiciones del entorno internacional. **Los procesos que implica la globalización pueden marginar a millones de personas en México si no fortalecemos a fondo nuestra educación.**”

En la actualidad, nuestro sistema educativo presenta, en diferentes medidas, fallas de articulación, rigidez en los programas de estudio; insuficiente diversificación de las instituciones; repetición y deserción; falta de aprovechamiento; problemas de cobertura; así como desigualdades entre los estados, las regiones y los diversos sectores sociales.²⁰⁹

En la baja calidad de nuestra educación intervienen, entre otros, los siguientes factores:

- Enfoques concentrados en la enseñanza, que pasan por alto las necesidades de aprendizaje del alumno.
- Desiguales niveles de pertinencia y relevancia de los contenidos de los programas respecto a las expectativas de las familias, así como de los sectores productores de bienes y servicios.
- Existencia de profesores con perfiles inapropiados para el adecuado desempeño de su función;
- Débil motivación de la comunidad educativa hacia la innovación;
- Falta de instrumentos de evaluación integral y, en general, un avance insuficiente en la cultura de rendición de cuentas;
- Formas de administración predominantemente burocráticas y verticales;
- Estructuras de gestión de lenta capacidad de respuesta en las oficinas centrales y en los planteles escolares;
- Infraestructura insuficiente para el buen desarrollo de la tarea educativa;
- Insuficiencia de recursos económicos públicos y privados destinados a la educación;
- Poco interés y escasa participación social en actividades de apoyo a la educación, la investigación y la cultura.²¹⁰

Ante estas debilidades, para erradicarlas, se requiere la participación de la sociedad en su conjunto, un gran acuerdo social y nacional en favor de la calidad. En la educación han de asumir su responsabilidad educativa la familia, la empresa, la iglesia, el cine, el teatro, la radio, la televisión, la escuela y todas las agencias educativas. El ambiente social no debe contraponerse a la labor que realiza la escuela. Escuela y sociedad no son realidades distintas. La calidad, consecuentemente, es una exigencia social. En las evaluaciones comparadas a nivel internacional, los estudiantes mexicanos han ocupado el último lugar en conocimientos de matemáticas, el penúltimo en conocimientos en ciencias y también el penúltimo en comprensión de la lectura.

En el mundo se considera que una educación es de calidad si reúne las características y requisitos que permitan verificar y registrar esa calidad de acuerdo con sistemas, normas y parámetros de reconocimiento internacional, como es el caso de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad ISO 9000, que se han desarrollado en todos los países del mundo.

En un documento que condensa las directrices para la aplicación de ISO 9001-2000 en la educación se refleja que en un estudio de la OCDE México ocupa el lugar 32 de 33 países evaluados. Asegura que hay un incremento de 200,000 y 270,000 jóvenes que no acaban la básica, lo que supone

²⁰⁹ Subrayo estos para hacer ver que México tiene muchos problemas y retos que resolver para conseguir tener una educación de calidad.

²¹⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Opus Cit., p. 2.

aproximadamente un 54% de personas que carecen de escolaridad básica.²¹¹ Se explica que el gasto en educación en el año 2000 significó el 6.2% del PIB, fijando una meta estratégica para el año 2006 del 8%. También refleja que el 90% del presupuesto es para los salarios y sólo el 10% sirve para infraestructura, equipamiento, etc.

En la década de los ochenta, se generó un gran movimiento orientado a buscar sistemas que aseguren la calidad de antemano para evitar los desperdicios. Se desarrollaron en el mundo la filosofía y procesos de la llamada calidad total. Se trató de organizar sistemas que fundamentalmente se orienten hacia la inspección y aseguramiento de la calidad del proceso productivo o educativo más que a la evaluación del producto final. En los centros escolares su mala calidad se determina básicamente por el número de reprobados, desertores y los bajos niveles de aprovechamiento escolar. Se desperdician cerca de 15 mil millones de pesos anuales por la reprobación escolar y otra cantidad similar por la deserción.

Dentro del Comité 176 de ISO existe un grupo de trabajo, con un responsable y 7 de los más reconocidos expertos mundiales en calidad. Dentro de una reunión de ISO que se realizó en Acapulco, Guerrero, a mediados del mes de octubre del 2002, se condensaron guías para la aplicación de las normas ISO 9001:2000 en la educación. El grupo de trabajo escogió como líder a Elba Esther Gordillo, por su vinculación con el magisterio mexicano. Las guías para la aplicación de ISO 9001:2000 en la educación contribuyen al desarrollo y mejoramiento del sistema de gestión de calidad en las instituciones y planteles que ofrecen servicios educativos. Son útiles para su mejora continua, particularmente para prevenir errores y desviaciones y para reducir las grandes pérdidas y desperdicios que se provocan en el sector educativo por su falta de calidad. En el marco de una adecuada organización general del sistema educativo, la calidad de la educación se genera en el seno del plantel, con el compromiso de los directores y maestros de escuela. La educación de calidad debe organizarse en cada escuela y generarse en el salón de clases mediante el compromiso del director y de los maestros y con el apoyo de las autoridades, los padres de familia y la activa participación de los alumnos en las labores escolares. En cada escuela se tiene que organizar un

²¹¹ Ver: ISO/IWA 2 Directrices para la aplicación de ISO 9001-2000 en la educación. PROYMEX-CC-023. México, 2003. Y también: GRUPO DE TRABAJO IWA-2 EN MÉXICO. Taller de acuerdo internacional IWA-2-Sistemas de gestión de calidad- Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001-2000 en educación. Y en: Proyecto de Modernización técnica y la capacitación (diciembre de 2003).

plan para asegurar la calidad de la educación que comprometa a todos los que están involucrados en el proceso escolar. Uno de los objetivos más destacados en la calidad ISO 9001-2000 consiste en lo siguiente:

“que la oferta educativa proporcione a los individuos habilidades, conocimientos y valores para su pleno desarrollo personal, productivo y social”²¹²

Para la gestión de la calidad escolar, de acuerdo con las guías ISO 9000, se tienen que seguir ocho principios consensuados a nivel internacional. Son los principios de las normas de la calidad para el siglo XXI, que adaptadas al lenguaje escolar se pueden presentar en la forma siguiente:²¹³

1) organización centrada en los alumnos: el plantel escolar depende de sus alumnos. A ellos les pertenece el derecho a la educación. Por lo tanto, se han de comprender sus necesidades presentes y futuras, satisfacer sus requerimientos educativos y esforzarse por exceder sus expectativas. Para la mayoría de los padres de familia la mejor escuela para sus hijos es la más cercana al domicilio de su hogar y particularmente la que funciona en el turno matutino. Pero para ciertas familias, especialmente de las llamadas clases media y alta, la buena escuela es la que se inspira en modelos extranjeros y cobra colegiaturas altas. En general, para los mexicanos la buena escuela es la que recoge la tradición pedagógica del país y adopta la metodología moderna de la calidad.²¹⁴

Enfocar la organización en el alumno ha de conducir a diversas acciones, como las siguientes: entender en toda su amplitud las necesidades y expectativas de los estudiantes, de los padres de familia, empleadores, la comunidad y la sociedad en su conjunto. Esto hay que comunicarlo en el plantel y evaluar el aprovechamiento escolar.

Con las últimas reformas a los artículos 3° y 31 de la Constitución de la República se determinó que el estudiante es el beneficiario de la obligación que tiene el Estado, de garantizar la educación para todos los que la solicitan. De este modo el Estado, además de proporcionar la educación en los términos legales, debe garantizar plenamente el derecho a

²¹² SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación. Diciembre de 2003. P. 18.

²¹³ ORIA RAZO, Vicente. Op. Cit., pp. 31 y ss.

²¹⁴ Ver: Ibidem

la educación de calidad para todos. La educación se tiene que componer de dos elementos: la equidad educativa para erradicar la pobreza y la injusticia y la calidad en la educación.

2) Liderazgo: los directores deben ser los que impulsan el plan con liderazgo democrático y autoridad racional estableciendo la unidad de propósitos, de dirección y el ambiente interno adecuado de la escuela, para involucrar a todo el personal con el propósito de alcanzar los objetivos escolares. Para establecer un liderazgo democrático en la escuela, son aconsejables las acciones que se van a ilustrar a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.14. Funciones básicas de los directores de escuelas

Áreas	Funciones
1) Planeación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar y autorizar los planes de actividades anuales presentados por los profesores del plantel. • Tener un censo anual de población en edad escolar manteniéndolo estadísticamente actualizado. • Prever las necesidades anuales de los recursos humanos, financieros y materiales. • Elaborar el programa anual de trabajo en función de las necesidades detectadas. • Presentar, ante la mesa directiva de las APAS, las necesidades materiales de la escuela. • Integrar información clara y actualizada para el acceso del usuario al servicio educativo.
2) Técnico-pedagógicas	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación e implantación de los proyectos de apoyo al desarrollo del plan y los programas de estudio. • Implicar al personal docente, motivándolo y sensibilizándolo, para que alcancen los objetivos y los planes de estudio y contribuyan a diseñar los instrumentos de evaluación necesarios para alcanzar la calidad y el mejoramiento del desarrollo de su trabajo. • Actualizar y capacitar al personal docente. • La búsqueda del director del mejoramiento profesional. • Detectar a los alumnos con dificultades de aprendizaje para canalizarlos a instancias que los ayuden.
3) Organización escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Configurar al Consejo Técnico anual integrando en su seno las Comisiones pertinentes, desde la reunión inicial, para facilitar el desarrollo de la labor educativa en el plantel. • Promover la mesa Directiva de las Asociaciones de Padres, así como convocar a los Presidentes del Comisario Ejidal y al representante de los bienes comunales para formar el Comité Administrador de la Parcela Escolar. • Atender, aplicar las iniciativas del personal docente y comunicarlas al supervisor de zona para su autorización. • Distribuir el tiempo de trabajo del personal docente del profesor de grupo y asignar en los grupos horarios para las actividades de educación artística, física, tecnológica y auxiliar a los grupos que se queden sin maestros.

	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener informados a los padres y docentes sobre los asuntos de la escuela y su funcionamiento, presentando iniciativas. • Presentar las condiciones generales para lograr el respecto mutua de todos los actores que intervienen en el proceso escolar. • Verificar que el libro de visitas del supervisor contenga observaciones al trabajo escolar e instrucciones para mejorar el servicio.
4) Control escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar que los procesos de inscripción, reinscripción, registro y acreditación se realicen en tiempo y forma, actualizados y concentrar y analizar la información generada por esto, remitiendo los datos a las autoridades correspondientes. • Dar las directrices, al personal docente, para la operación de control escolar, así como revisar que éste tenga actualizada la documentación de sus alumnos conforme al programa anual de trabajo. • Revisar y recibir los certificados de sexto año, certificar los estudios anotando el promedio general. • Archivar la documentación escolar de cada periodo lectivo.
5) Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar que el personal docente tenga un registro del avance y que cumple con los objetivos programáticos para poder evaluar el desarrollo de enseñanza-aprendizaje. • Supervisar a los grupos, para estimular su aprovechamiento, velando porque estén bien conformados y ubicados. • Apoyar a los profesores en la solución de las diferencias y desviaciones de los alumnos.
6) Extensión educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar los programas de actividades que presenten las asociaciones civiles y el Consejo Técnico Consultivo de la Escuela y que éstas vayan acordes con los objetivos del plan y los programas de estudio. • Promover la participación de la comunidad en actos sociales coordinándolos en el ámbito escolar. • Promover las solicitudes del personal docente para realizar actividades extracurriculares. • Prestar las instalaciones para actividades socioculturales. • Promover la formación de bibliotecas vigilando su buen funcionamiento.
7) Servicios asistenciales	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir, motivar y orientar a los alumnos para que soliciten becas, así como incentivar a los docentes a que promuevan candidatos. • Remitir las solicitudes a la Comisión de Becas. • Entregar los cheques a los becarios, previa función de la nómina, y remitirlos a la Comisión de Becas. • Promover que el personal docente asigne las raciones alimenticias de forma correcta.
8) Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y mantener actualizada la plantilla de personal e informar al supervisor de los cambios que se produzcan, levantando los datos de abandono de empleo, así como orientar y dar facilidades a los docentes de nuevo ingreso. • Asignar responsabilidades derivadas del cargo, la capacidad, la antigüedad y la experiencia, así como llevar el control de asistencia amonestando en caso necesario. • Difundir el reglamento de las condiciones generales de trabajo. • Mantener actualizado y capacitado al personal y conceder los permisos económicos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener comisiones para asuntos oficiales del servicio. • Promover el ascenso del personal docente y administrativo cuando lo ameriten.
9) Recursos materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar el registro y control de los bienes muebles e inmuebles de la escuela de altas y bajas. • Recibir la dotación de libros y el material de apoyo didáctico, los bienes instrumentales, distribuyéndolo entre el personal docente, así como comprar el material y el equipo que requiera la escuela. • Organizar los servicios generales relativos a la conservación, mantenimiento, archivo, correspondencia, intendencia, conserjería, mensajería y reproducción gráfica. • Conservar y mejorar los bienes muebles e inmuebles y el material de apoyo didáctico promoviendo la participación de toda la comunidad escolar y los padres de familia para dichos fines. • Proteger los bienes y el archivo de la escuela en caso de cese de funciones del director.
10) Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el programa anual del gasto escolar en función del programa anual de autoridades autorizado. • Controlar que la integración de fondos y su inversión, la distribución de aportaciones y la distribución de utilidades, generadas por la cooperativa escolar, donaciones y los pagos de derechos de expedición, de documentos escolares y la recuperación de cuotas por concepto de raciones alimenticias. • Cumplir con las normas, políticas y procedimientos para la aplicación de los recursos económicos asignados al plantel.
11) Gestión del proceso escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los rasgos que conforman la comunidad educativa a su cargo. • Fomentar el sentido de responsabilidad a los docentes y entusiasmo en el trabajo. • Coordinar las acciones entre los miembros de la comunidad educativa. • Estimular la participación de los actores para el desarrollo de las actividades y la consecución de los objetivos educativos, los cuales deben ser claros desde el principio, teniendo en cuenta las aportaciones de su personal, con una actitud comunicativa. • Adoptar una posición conciliadora ante las resistencias al cambio procurando orientar al personal hacia una actitud conciliadora. • Realizar evaluaciones del programa tanto en el desarrollo del trabajo escolar como en el desempeño de su grupo de trabajo para mejorar las metas y objetivos del programa.

Fuente: elaboración propia. A partir de ORIA RAZO, Víctor. ISO 9000-2000 en la educación de México.

3) Involucramiento del personal en el proceso para establecer un sistema de calidad: todo el personal debe involucrarse y comprometerse y de todos se han de recoger las experiencias y habilidades para ser aprovechadas en beneficio de la organización y desarrollo del proceso de calidad. Los integrantes del personal en todos los niveles son la esencia de la escuela y su cumplida participación desarrolla sus capacidades para ser utilizadas en beneficio del plantel escolar. El objetivo programático de la SEP, en cuanto al personal, consiste en conseguir las siguientes acciones: aceptar el propio sentido de la responsabilidad compartida para resolver

los problemas que se presentan. Buscar activamente las posibilidades de realizar mejoras. Promover activamente oportunidades para incrementar conocimientos y experiencias y compartir libremente experiencias y conocimientos en equipo y grupos. Si estas acciones se consiguieran los beneficios obtenidos serían los siguientes: para la reformulación de políticas y mejorar estrategias, el personal contribuye efectivamente a la mejora de las políticas y estrategias escolares. En el establecimiento de metas y objetivos el personal las comparte y las hace suyas con sentido de responsabilidad. Se sienten todos autores de la superación y progreso del plantel escolar.

4) enfoque a los procesos: para el éxito de la calidad es necesario que se utilicen todos los recursos y esfuerzos de manera organizada, como un proceso completo, estableciendo un plan para asegurar que los indicadores de la calidad sean buenos, consistentes en los siguientes: deben ser bajos los niveles de la reprobación y deserción escolares y altos los índices del aprovechamiento escolar. Una escuela de mala calidad es aquella donde se reprueba a un alto número de alumnos; tiene muchos desertores y los alumnos obtienen bajas calificaciones. La aplicación del principio 4 de ISO 9000 “Enfoque hacia Procesos”²¹⁵ conduce a diversas acciones, como las siguientes: definir el proceso para alcanzar los resultados deseados. Identificar y medir las entradas y salidas del proceso. Identificar las interfases del proceso con las funciones de la escuela. Establecer responsabilidades claras; autoridad y sentido para el manejo del proceso. En el diseño del proceso, se consideran las etapas del mismo, las actividades, flujos, medidas de control, capacitación, métodos, información, materiales y otros recursos para alcanzar el resultado deseado. Los beneficios que se logran al aplicar el principio del enfoque a procesos son: en la formulación de políticas y estrategias se utilizan procesos definidos por medio de la organización escolar que conducen a la obtención de los resultados más predecibles: se aprovechan mejor los recursos, se acortan los períodos de tiempo y se bajan costos. Al entenderse el propósito de hacer más eficientes los procesos, se posibilita la formulación de metas y objetivos; en la operación se reduce el tiempo para lograr resultados a bajos costos, con prevención de errores, el control de variaciones, ciclos más cortos de tiempo y salidas más predecibles. En el manejo de los recursos humanos se establecen procesos para efficientarlos, tales como la capacitación y el adiestramiento, dándole

²¹⁵ Ver: Ibidem, pp. 31 y ss.

congruencia a las líneas de estos procesos con las necesidades escolares, con lo que se produce más capacidad en el trabajo. No es mediante los sistemas rígidos de evaluación del aprovechamiento escolar como se logrará elevar la calidad de la educación. Ingenuamente se piensa que los exámenes sirven para que el alumno se aplique en el estudio. No faltan quienes suponen que simplemente con la evaluación se mejora la educación y proponen consecuentemente un sistema de exámenes sin entender que el aprendizaje es un proceso. Con los sistemas para asegurar la calidad de la educación se debe conseguir reducir el fracaso escolar. Para lograr ese objetivo concreto hay que entender la gestión de la calidad escolar como un proceso que comprende a diversos elementos: la capacidad de los maestros; los planes y programas de estudio, la organización de la escuela dentro de un sistema, los contenidos programáticos y la metodología. Todo debe concurrir hacia la calidad de la educación.

En el plantel escolar es necesario identificar los procesos y procedimientos para desarrollar y mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema de gestión de la calidad a fin de satisfacer las expectativas de todos los grupos interesados en la educación.

En un plantel escolar se pueden identificar dos grandes sistemas de procesos y procedimientos: Uno es el que está formado por los procesos y procedimientos administrativos y el otro es el que se conoce como el de enseñar y aprender. Esos procesos han de integrarse y diagramarse para lograr que en sus entradas y salidas se consiga valor agregado; se mejoren continuamente y logren satisfacer las expectativas de los usuarios de los servicios educativos.

5) Enfoque a sistemas: utilizar un sistema de procesos en el que se interrelacionen los actores para la consecución de los objetivos y metas que hagan efectiva y eficiente la escuela. Aplicar el principio de la gestión enfocada a sistemas conduce a acciones como las siguientes: definir el sistema mediante la identificación o desarrollo de los procesos que afectan a un objetivo dado. Estructurar el sistema para lograr el objetivo de la manera más eficiente. Entender la interdependencia entre los procesos del sistema. Mejorar continuamente el sistema a través de su medición y evaluación y establecer las limitaciones de los recursos. Los beneficios que

se consiguen con este enfoque son: formulación de planes incluyentes que enlacen las salidas funcionales con los procesos propuestos. Fijar objetivos y metas de procesos individuales orientados hacia los propósitos claves de la escuela. Revisión de la efectividad de los procesos que conducen al entendimiento de las causas de problemas y acciones para resolverlos. Y proporcionar un mejor entendimiento de las funciones y responsabilidades para alcanzar objetivos, superar barreras y mejorar el trabajo de grupo. En todo el sistema educativo mexicano, impulsado por la SEP, se desarrolla un programa de calidad, equidad y pertinencia dentro de un modelo que se denomina Enfoque Estratégico. Se trata de involucrar a todos en los propósitos de alcanzar objetivos y metas. Este Enfoque Estratégico puede convertirse en el manual, en el plan de calidad, para en los casos indicados, certificar dependencias y servicios educativos dentro de las normas y parámetros ISO 9000. Todo el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se orienta hacia la equidad, pero con calidad; calidad, pero con evaluación externa; evaluación, pero con rendición de cuentas para su verificación; rendición de cuentas con participación social. Se trata de integrar todo un sistema que en el caso de cada escuela y dependencia puede enmarcarse dentro de las normas ISO 9000.

6) Mejora continua: La comunidad escolar paulatinamente debe incorporar y aumentar las mejoras a la calidad de la escuela. El mejoramiento continuo es el objetivo básico permanente de la gestión de la calidad escolar. Dentro del plan de mejora continua son útiles recomendaciones como las siguientes: el esfuerzo del maestro ha de centrarse en mejorar permanentemente el aprovechamiento escolar de los alumnos y no en el propósito de seleccionar a los que reprobarán. Es aconsejable promover concursos escolares interiores y participar en los correspondientes a las zonas, de sector, estatales y nacionales. Cuidar en forma responsable y participativa la organización del trabajo y la disciplina general e individual de la escuela.

7) Acertada aproximación a la toma de decisiones: Las decisiones deben basarse en la información y la adecuada interpretación de las normas de calidad. Las decisiones efectivas están basadas en el análisis lógico e intuitivo de datos y adecuada información.

Aplicar este principio conduce a las acciones siguientes: realizar evaluaciones y recolectar información y datos relevantes para el objetivo de la calidad. Asegurar que los datos y la

información sean suficientemente exactos, confiables y accesibles. Este principio también conduce al análisis de los datos y la información mediante métodos válidos. Entender el valor de técnicas estadísticas apropiadas. Tomar decisiones y acciones basadas en los resultados del análisis lógico, equilibrado con la experiencia y la intuición. Los beneficios que se logran con la aplicación del principio basado en hechos son diversos: para la formulación de políticas y estrategias que se basen en informaciones y datos relevantes. Además, se incorporan beneficios. Para establecer metas se utilizan datos relevantes y comparativos así como información sobre metas realistas. Para el manejo operativo, los datos y la información son la base del entendimiento de los procesos y el desempeño del sistema para guiar mejoras y prevenir problemas futuros. Para el manejo de los recursos humanos, analizar datos e información de fuentes como encuestas, sugerencias y enfocarse a grupos guía en la formulación de políticas de recursos humanos.

8) Relaciones de beneficio: La calidad debe comprenderse y vivirse como un sistema que sirve para facilitar las labores escolares. La calidad establece relaciones que benefician a todos. Así lo ilustra Oria Razo:

“Para los expertos, en la compleja y competitiva sociedad de nuestro tiempo, una escuela es de calidad si reúne las características y requisitos que permitan verificar y registrar esa calidad de acuerdo con normas, principios y parámetros de reconocimiento internacional. Es el caso de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad ISO 9000, que se han desarrollado en todos los países del mundo.”²¹⁶

La aplicación de este principio conduce a las acciones siguientes: identificar y seleccionar a los proveedores clave. Establecer relaciones con proveedores que equilibren logros, a corto plazo, con consideraciones a largo plazo. Crear comunicaciones claras y abiertas. Iniciar el desarrollo conjunto y mejoramiento de los servicios. Establecer una clara comprensión del usuario de los servicios. Son varios los beneficios que se logran con la aplicación de este principio: para la formulación de políticas y estrategias, crear ventajas competitivas a través del desarrollo de alianzas estratégicas o asociaciones con los proveedores. Para el manejo operacional, crear y manejar las relaciones con el proveedor para asegurar confiabilidad, entregas libres de defectos y a tiempo.

²¹⁶ Ibidem, p. 32.

Con la organización enfocada en el alumno se establecen sistemas de control; con el liderazgo hay que planear, hacer, verificar y actuar; con el involucramiento del personal, se aplica la certificación y el entrenamiento; con el enfoque hacia procesos, se aplican acciones correctivas y preventivas; con la mejora continua se establecen auditorías de calidad. En estos cinco principios se apoya fundamentalmente la gestión de la calidad escolar. El Gobierno Federal promueve en todas sus dependencias un programa de innovación y calidad. Es coordinado por la Presidencia de la República. La Secretaría de Educación Pública es la vanguardia del programa. Está integrado por los programas de transparencia y combate a la corrupción, reestructuración y redimensionamiento, rediseño de procesos y enfoque estratégico. Este tiene una importancia especial para la transformación y desarrollo del sistema educativo. El secretario de Educación Pública Reyes Tamez Guerra, expresa claramente que el Gobierno Federal pretende que se le recuerde por la calidad de sus servicios. Con precisión establece:

“Educación con calidad, calidad con resultados, resultados con evaluación, evaluación con rendición de cuentas y rendición de cuentas con participación social”.²¹⁷

En el enfoque estratégico se ha integrado todo un plan de acción: hechos, introspección, propósito, valores, visión, barreras, metas, estrategias, acciones y la implementación. Se revisa la situación; se reflexiona sobre la situación y se determina a dónde queremos llegar con nuestras actividades claves. Luego se establece qué hacer para alcanzar metas; se fijan estrategias para alcanzar las metas; se ponen en práctica acciones y se revisan. Lo notable es que en el sector educativo ya existe el objetivo de la calidad como un movimiento visible. Es un esfuerzo institucional que sirve como base para crear la cultura de la calidad, para ser competitiva a nivel mundial y para ampliar su democracia, asegurar su libertad y fomentar la equidad social en su población. El enfoque estratégico apunta hacia la calidad como fundamento de la equidad. La justicia educativa consiste en ofrecer a una educación universal de calidad; pero especialmente a los hijos de las comunidades más pobres. Tanto derecho tiene el hijo de las comunidades pobres a recibir una buena educación, como el de las minorías más privilegiadas. El derecho a la educación de calidad es lo que le imprime su sentido más justiciero. Los elementos fundamentales de una escuela de calidad son la eficiencia,

²¹⁷ Ibidem, p. 44.

la confiabilidad, la credibilidad, la flexibilidad, la oportunidad, la respuesta rápida, el involucramiento de todos en sus procesos, la buena comunicación y disposición oportuna. La calidad se define básicamente porque la escuela satisface las expectativas de los alumnos, los intereses de los padres de familia y las necesidades de la sociedad. La documentación necesaria de un sistema de calidad, en cuatro de sus niveles, por lo general es la siguiente: un manual de calidad; procedimientos escritos, instrucciones de trabajo escrito y registros. Además, para la escuela se ha de tener a la mano toda la legislación existente en materia educativa: leyes, reglamentos, normas, instructivos; calendario escolar, planes y programas de estudio y materiales educativos.

En México el gasto programado para el año fiscal 2003 destinado a la educación es de más de 267 mil millones de pesos. Son para proporcionar educación escolar primordialmente a los niños y a los jóvenes. El manual de calidad y los procesos han de estar sujetos a una revisión regular y de acuerdo a las necesidades que se presenten, han de hacerse modificaciones. Todas las reformas deben ser aprobadas por el director del plantel y controladas por el representante de la dirección. Los dos revisarán y aprobarán cada cambio previamente a su incorporación en el sistema. Una vez visto en perspectiva la calidad en México, su plan estratégico, las normas ISO 9000 voy a poner de relieve algunos elementos importantes para el estudio.

2.13. La importancia de la evaluación de la educación en México

“En el Programa para la Modernización Educativa 1988-1994 ya se tenía una visión más completa sobre la evaluación del sistema educativo nacional. En su capítulo 9 se hace referencia a la Evaluación Educativa. Se señala que sus acciones se dirigen a proporcionar información a las autoridades sobre el cumplimiento de las políticas y los objetivos sectoriales y a la comunidad de maestros, alumnos y padres de familia, sobre el aprovechamiento académico y el funcionamiento de los planteles.”²¹⁸

En las características se señala que para apoyar las acciones de modernización del sector, se deberá integrar el sistema nacional de evaluación educativa. Se consideran necesarias cinco líneas de evaluación: la evaluación del desempeño escolar; del proceso educativo; de la administración educativa; de la política educativa, y sobre el impacto social de los egresados del sistema educativo²¹⁹.

²¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. P. 25.

²¹⁹ Opus cit., p. 40.

Como estrategias se apunta la necesidad de sensibilizar; diseñar los instrumentos necesarios; la coordinación, la participación de los maestros, de los padres de familia y la sociedad en los procesos de análisis y transformación de la vida escolar, y difundir sistemática y permanentemente los resultados de los proyectos del sistema nacional de evaluación educativa.²²⁰ Entre las acciones principales, algunas son las siguientes: concluir el diseño conceptual del sistema nacional de evaluación educativa; intercambiar experiencias; impulsar el sistema nacional de exámenes; actualizar a los maestros sobre la teoría y la práctica de los métodos y procedimientos de evaluación en el aula. En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se expone que:

“En el ámbito de la evaluación, la Secretaría de Educación Pública diseñará un sistema nacional que tenga como propósito medir los resultados educativos y abra paso a la construcción de indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento. La operación del sistema de evaluación corresponde tanto a la Federación como a los estados”.²²¹

Se empezó a trabajar para crear un sistema articulado de evaluación con los propósitos de elevar la calidad de la educación y abatir las desigualdades; ayudar a sistematizar la evaluación que se realiza en el aula; orientar la labor compensatoria del Gobierno Federal; ayudar a las autoridades educativas en sus procesos de toma de decisiones, proporcionándoles elementos para ajustar las acciones y programas existentes y para diseñar y elaborar nuevos proyectos y fortalecer la vinculación entre las autoridades educativas, federal y estatales. La integración del sistema avanza actualmente por dos vías paralelas: el Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial y el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación. A partir de 1993, con la instauración de la Carrera Magisterial y su sistema de evaluación por puntajes, se dieron condiciones favorables para avanzar en la valoración sistemática y objetiva, del logro escolar en todo el país. Desde 1994, se aplican pruebas estandarizadas para medir el aprovechamiento escolar de los alumnos cuyos maestros participan en la Carrera Magisterial. En 1996, se inició la distribución de los resultados entre las autoridades educativas de las entidades federativas. Éstas, a su vez, han aprovechado esta información para la formación de los cuerpos técnicos estatales, así como para alimentar las actividades de actualización magisterial que se desarrollan por iniciativa local. En algunos casos, como en Coahuila e Hidalgo, se empezó a

²²⁰ Ibidem. p. 41.

²²¹ Ver: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 e ISO 9000-2000 de la educación en México.

difundir la información entre las escuelas, con el propósito de que fuera utilizada para mejorar la calidad del servicio que se imparte. En julio de 1996, dio inicio el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación, que tenía como finalidad construir sistemas de información sobre la calidad educativa, capacitar evaluadores y dar asesoría a docentes en materia de evaluación. Una de las primeras acciones fue la creación de un Comité Técnico Interestatal de Evaluación, en el que participaban representantes de las entidades federativas y la SEP, a fin de concertar acciones para la aplicación de pruebas nacionales. El Comité se reunió por primera vez en agosto de 1996 y se formalizó la estructura orgánica y funcional de las áreas de evaluación estatales. A su vez, se acordó la celebración de cursos y talleres referidos a tareas fundamentales para la evaluación. Se desarrollaron tres cursos-taller regionales, dirigidos a la elaboración de pruebas de habilidad; un curso-taller sobre la determinación de muestras para estudios de evaluación en el ámbito educativo; tres más en torno a la medición educativa, y un taller acerca del procedimiento estadístico e interpretación de la información. Dentro de los trabajos desarrollados en torno al Programa de Instalación y Fortalecimiento, antes mencionado, se encuentra el Estudio de Evaluación de la Educación Primaria. Por ese medio se pretendía obtener series históricas de los niveles de logro educativo de los alumnos al término de 3° y 6° grados, así como la identificación de los factores escolares que repercuten en el logro. Un resultado importante de ese esfuerzo fue la capacitación de grupos estatales de evaluación. Con los resultados obtenidos de este estudio, era posible diseñar acciones encaminadas a elevar los niveles de logro y realizar comparaciones nacionales y estatales de los resultados por estrato social y educativo. La investigación permitía establecer comparaciones en tres niveles:

- Nacional, en función de los estratos urbano público, urbano privado, rural, indígena y cursos comunitarios.
- Entre estados, que consideran estratos comunes a todas las entidades federativas.
- En el interior de cada estado, que toma en cuenta estratos de peculiar interés para cada entidad.

El primer levantamiento de datos de este estudio se llevó a cabo en 27 entidades federativas, en noviembre de 1996. En mayo de 1997, se entregaron los resultados de este primer esfuerzo a los estados. Después se realizaron los preparativos para el segundo levantamiento, que debería efectuarse al inicio del ciclo escolar 1997-1998. Esta investigación sobre el desempeño escolar en

la educación primaria tuvo cinco etapas en total y concluyó al cierre del año escolar 1999-2000. El perfeccionamiento de los instrumentos de evaluación requiere tiempo. Así, por ejemplo, para ir más allá de la medición de resultados en términos de porcentajes de aciertos, es necesario el establecimiento de estándares para las diversas materias y grados, lo que equivale a definir los conocimientos, destrezas y habilidades mínimas que se requieren de los alumnos para optimizar los mismos. Estos estándares derivan de los planes y programas de estudio. Entre otras cosas, el establecimiento de estándares permite efectuar comparaciones válidas del logro escolar de alumnos con diversas características y en diferentes contextos. Con el propósito de avanzar en ese ámbito, en junio de 1997 se efectuó una primera aplicación de pruebas diseñadas con base en la determinación de estándares para Matemáticas y lenguaje. Como resultado de ese ejercicio, se buscó generar reactivos e instrumentos de aplicación general para la evaluación de habilidades desarrolladas por los alumnos de primaria. Se esperaba poder hacer extensiva la aplicación de pruebas estandarizadas en todo el país. Entre 1991 y 1995 se desarrolló un proyecto para evaluar la evolución de la calidad de la educación primaria en los cuatro estados que participaron en el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE): Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Con ese propósito, se crearon series históricas que registraban el comportamiento del aprovechamiento escolar y las características del contexto socioeconómico, lo que permitía detectar los efectos probables de éstas en el aprendizaje. Mediante el uso de herramientas de análisis estadístico discriminante, bivariado y multivariado, se identificaban elementos que pueden ser importantes como líneas de investigación a futuro y como fuente de políticas escolares. A continuación se señalan algunos elementos:

- Los alumnos de diversos estratos –rural, urbano e indígena– muestran niveles adecuados de habilidades básicas de iniciación a la lecto-escritura, el cálculo y la psicomotricidad en el momento de integrarse a la escuela que pueden ser mejor aprovechados por el sistema escolar; El rendimiento de los alumnos se puede explicar no sólo a partir del análisis de sus condiciones sociales, sino también de la forma en la que se distribuyen las oportunidades de aprendizaje, expresadas en las características de la oferta escolar; El que los alumnos vivan en uno u otro estado del país no constituye una variable que explique mucho acerca del desempeño de los alumnos en las asignaturas de Español y Matemáticas.

Por el contrario, la variación del comportamiento escolar en el interior de las entidades federativas es muy grande. La posición o estrato socioeconómico contribuye más a la explicación de las diferencias observadas en el logro educativo. Así, escuelas públicas ubicadas en medios urbanos muestran diferencias significativas de mayor rendimiento con respecto a escuelas rurales o indígenas. Las diferencias son mayores en Español²²² que en Matemáticas. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en la parte de objetivos particulares, líneas de acción y metas, se establece lo siguiente:

“Fortalecer el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, mediante la consolidación del sistema de evaluación, el fomento de la investigación y la innovación educativa, renovados sistemas de información e indicadores, nuevas concepciones de gestión integral y mejores mecanismos de acreditación, incorporación y revalidación.”²²³

En general el gobierno de Fox pone mucho énfasis en la evaluación de los programas sociales. Este es un punto importante que permite: en primer lugar, realizar una reflexión acerca de las debilidades y las fortalezas de los programas; en segundo lugar, permite las cuentas claras, la transparencia en la forma de destinar los recursos y gastarlos por parte del gobierno; y, por último, plantearse la conveniencia o no de la continuidad de los programas. El gobierno en este campo se propone lo siguiente:

1. Establecer un sistema integral de información que permita conocer el desempeño, los avances y rezagos, así como los impactos de los programas: éste va a ser un instrumento de calidad para medir el desempeño, resultados e impactos de las estrategias de la política social y desarrollo humano, así como de sus programas y acciones específicas en el desarrollo del país. La Secretaría de Desarrollo Social a este respecto describe el sistema integral de información de la siguiente forma:

²²² Este fenómeno se debe, en gran parte, a que en las comunidades más pobres y rurales una gran parte de la población es indígena. Esto implica que su primera lengua o materna no es español. La media de edad en la que se aprende español, en estas comunidades, es de ocho años aproximadamente. Desgraciadamente los libros bilingües aún son escasos, es una tarea que tiene que concluir la Secretaría de Educación Pública, en la actualidad, para integrar más fácil a estos grupos sociales. También puede ser esto porque el reto es grande debido a los cientos de lenguas vivas que existen en México distintas al español (por ejemplo, sólo en Oaxaca existen siete grandes regiones con costumbres y lenguas diferentes).

²²³ Ver: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Educación 2001-2006

“... Este sistema deberá tener capacidad para establecer comparaciones entre objetivos y metas institucionales y los resultados obtenidos a lo largo de las distintas etapas de la gestión pública.

Los objetivos que deben cumplir son los siguientes:

- Generar un conjunto de indicadores comparables en el tiempo que midan el impacto de las acciones que realiza el gobierno federal.
- Proporcionar información que permita realizar análisis confiables y certeros del quehacer del desarrollo social y humano.
- Contribuir a la adecuada orientación de las políticas públicas para su mejoramiento.
- Asegurar la correcta y eficiente aplicación de los recursos.
- Informar a la sociedad en qué y cómo se están utilizando sus recursos.
- Producir información social para diseñar, focalizar y evaluar los programas sociales.”²²⁴

2. Establecer metodologías de evaluación integral de los programas sociales por evaluadores independientes: con ello se puede conseguir evaluar el desempeño e impacto de los programas sociales; identificar y recomendar alternativas de mejora de los programas sociales; dar seguimiento continuo a la operación de los programas; fortalecer la participación social y promover la rendición de cuentas.
3. Definir un conjunto de indicadores que permitan identificar alternativas de mejora en el diseño y ejecución de los programas sociales: mediante la elaboración de un cuadro básico de indicadores sociales se determinarán los procesos de evaluación y mejora continua, permitiendo enriquecer la capacidad de respuesta de las instituciones y la detección de los procesos de mejora en el diseño y en la ejecución de los programas.
4. Diseñar y aplicar esquemas de evaluación y mejora continua de los programas sociales, con participación de expertos y de la población interesada en general: esto proporcionará un manejo eficiente de los recursos y una mayor eficacia de las acciones. Se trata de la búsqueda de mecanismos que agilicen la toma de decisiones, considerando los resultados y la participación de la sociedad. También se va a buscar un análisis preventivo que opere cuando se produzcan cambios en los programas.
5. Fortalecer los mecanismos de participación social y la rendición de cuentas: mediante la participación de los beneficiarios de los programas y otros actores del ámbito de lo social.

En el Compromiso Social para la Calidad de la Educación, como parte del mismo, se establece como tarea la de conformar organismos participativos para evaluar integralmente el proceso educativo, que consideren los diferentes contextos y las diversas situaciones socioeconómicas de

²²⁴ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Plan nacional de desarrollo social 2001-2006. Resumen ejecutivo. Superación de la pobreza: una tarea contigo. México, primera edición, 2001. P. 71.

los alumnos, así como la diversidad de los recursos institucionales. El mismo día en que se presentó a la nación el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, el 8 de agosto de 2002, se publicó en el *Diario Oficial* el decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Evaluación (INE). De esta manera la evaluación caminó rumbo a consolidarse seriamente con un sentido moderno que responde a una exigencia de los grupos sociales.

2.14. La participación social en el sistema educativo

Desde la Ley General de Educación de los noventa se contemplan jurídicamente la participación social mediante los consejos escolares, también se incentiva la incorporación de los padres de familia. Aunque se lleva más de una década incentivándolo, la realidad es que en este aspecto aún queda mucho por hacer. Los padres no se involucran demasiado en la educación académica de sus hijos porque piensan que eso es cosa de los profesores y la escuela prefiere no hacer muy partícipes a los padres porque piensan que puede entorpecer el desarrollo de las actividades curriculares de la escuela. La Secretaría de Educación así lo ilustra:

“En relación con la educación básica, debe reconocerse que las formas tradicionales de relación entre el gobierno y la sociedad, que se reproducen en la escuela, consisten en actividades dirigidas por el maestro y por la autoridad. Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones.”²²⁵

Pese a las dificultades existentes en el PNE que diseñó Vicente Fox, en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2006, va a constar de tres objetivos principales:

- 1.- Cobertura y equidad.
- 2.- Buena calidad en los procesos y en los resultados educativos.
- 3.- Integración y gestión del sistema: mediante el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

²²⁵ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 68.

Estos tres objetivos están acordes con el PND de este mismo periodo diseñado también por Reyes Tames, Secretario de Educación durante el periodo de Fox. El PND dice así:

“La propuesta de *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI* implica realizar cambios desde dos perspectivas: los que se refiere a cada uno de los grandes tipos de educación y la que se refiere a los cambios en la gestión del sistema educativo. La reforma que se propone contiene cambios importantes en los que están involucrados los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); los actores educativos (autoridades, padres de familia, alumnos y maestros); y los diferentes sectores (público, privado y social).²²⁶

Para conseguir estos objetivos se van a fijar unas metas por parte de la Secretaría de Educación Pública, las cuales van a consistir en lo siguiente:

- 1) Un federalismo educativo integral del que formen parte las 32 entidades federativas, el que combine, por un lado, el respeto a las especificidades y, por el otro, una interacción de todos.
- 2) La instancia federal cumplirá funciones de rectoría y coordinación.
- 3) El centro de gravedad estará situado en cada escuela e institución, operando la rendición de cuentas como una herramienta eficaz.
- 4) La educación mantendrá una alta prioridad en las políticas públicas.
- 5) Adecuar el nivel del gasto educativo al de los países desarrollados.
- 6) Distribuir el gasto en educación mediante mecanismos eficientes de asignación, bajo criterios de equidad y calidad.
- 7) El trabajo colegiado entre las autoridades estatales federales y la autoridad federal con corresponsabilidad.
- 8) La búsqueda de mecanismos de consenso con los organismos gremiales del Sector.
- 9) El trabajo de las autoridades con los órganos consultivos.
- 10) La participación social mediante opiniones que nutran las decisiones de los diferentes ámbitos educativos.
- 11) La captación de las instituciones de las opiniones y los intercambios de experiencias escolares, locales, regionales y nacionales.
- 12) El entendimiento entre el sistema educativo nacional y los medios de comunicación.
- 13) La creación de un marco jurídico completo.

²²⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI. P. 84.

- 14) La articulación de manera correponsable y articulada en el marco del federalismo de las atribuciones normativas y operativas de la autoridad educativa federal, local y municipal.
- 15) Buscar una percepción objetiva de la calidad del sistema educativo nacional mediante buenos mecanismos de evaluación.
- 16) El cumplimiento de criterios básicos de calidad acordes con los fines y la misión del sistema educativo y del plan nacional de desarrollo.
- 17) Fortalecer el fomento, la investigación y la innovación educativa, de manera que estos contribuyan a la calidad.
- 18) Generar una buena base de información que refleje la situación del aprendizaje de los alumnos, los niveles del desempeño de los maestros, las escuelas, las instituciones y las entidades administrativas.
- 19) La utilización del sistema de información para la planeación y la rendición de cuentas.
- 20) Utilización de la planeación para la formulación de proyectos que mejoren la calidad de la educación.
- 21) Generar una cultura de la planeación y de la evaluación educativas.
- 22) Generación de criterios y procedimientos para acreditar y certificar la evaluación, así como la revalidación de cualquier tipo de estudios, de forma rápida y efectiva.

2.15. La financiación de la educación en México

El presupuesto programado para la Secretaría de Educación Pública para el año fiscal 2003 es de más de 106 mil millones de pesos y con el total de las aportaciones estatales y municipales es de más de 149 mil millones. El presupuesto para la educación es gigantesco. Sin embargo, en una época de rápido deterioro del poder adquisitivo de la moneda y de problemas económicos, esa cantidad resulta insuficiente para atender las múltiples y crecientes necesidades del sector educativo. En 1982, el presupuesto educativo representó el 5.5 por ciento del PIB y de ese año a la fecha ha disminuido a casi un 4 por ciento con respecto al PIB. En las escuelas oficiales los integrantes de las mesas directivas de sociedades de padres de familia establecen los montos de las llamadas cuotas de cooperación voluntaria, generalmente con el acuerdo de una asamblea de paterfamilias. En las épocas de inscripciones escolares esas cuotas han variado de unas escuelas a otras de entre 50 y 200 pesos. Contradictoriamente, los padres de familia que propusieron las

cooperaciones más altas, a veces son los que se niegan a darlas. Para que la educación primaria llegara a los lugares más apartados fue necesario crear albergues escolares, casas-escuela, becas alimenticias, transporte escolar, despensas comunitarias y otros apoyos. Pero sobre todo fue indispensable contar con miles de maestros rurales, instructores comunitarios y promotores culturales bilingües. Esos esfuerzos hay que realizarlos en regiones rurales que para muchos forman un México desconocido. Actualmente, la cobertura de atención de un año de preescolar es de casi el 80 por ciento y de más de un 85 por ciento en educación primaria y secundaria. El esfuerzo para ofrecer más educación hoy está vinculado al proceso para reorganizar el sistema escolar y mejorar su calidad dentro de una visión moderna de la educación básica. Se ha puesto en operación un PNE para transformar estructuras, modificar conceptos atrasados y proporcionar una educación de calidad.

2.16. Las políticas focalizadas y los programas educativos en México

Las políticas focalizadas son aquellas que tienen la misión de erradicar el analfabetismo en zonas deprimidas de la República Mexicana. Las políticas focalizadas tienen la virtud de que van destinadas a sectores concretos de la población, que verdaderamente necesitan una ayuda gubernamental, para alcanzar el nivel de subsistencia. Entre las fortalezas de las políticas de focalización destacan las siguientes:

- 1) Van destinadas a aquellos núcleos de población que tienen la necesidad de recibir ayudas gubernamentales, lo que implica que se excluyen a aquellas capas de la sociedad que tienen los suficientes recursos como para tener una vida acomodada.
- 2) La descentralización de la administración pública en educación permite que los Estados detecten a aquellas partes de sus territorios que tienen esta necesidad con más facilidad de lo que lo puede hacer el Centro.
- 3) El potencial de estas políticas es dar, a aquellos sectores poblacionales que lo necesitan, los elementos con lo que se pueden defender y crecer económicamente.
- 4) Estas políticas refuerzan a la Democracia y al Neoliberalismo, porque para que estos dos conceptos tengan validez, es necesario crear políticas de focalización con el objetivo de

hacer crecer a aquel sector de la sociedad que pertenezca a los focos de pobreza extrema, de manera que se integren en el sistema y puedan participar de él.

- 5) Estratégicamente el Estado ahorra dinero si consigue llegar a dar educación a las zonas más deprimidas, ya que aprenden a prevenir enfermedades, tienen recursos para proveerse de servicios de sanidad, educativos, útiles escolares, tener una dieta equilibrada, etc.

Las políticas de focalización no sólo tienen ventajas, también existen inconvenientes, entre los que se enumeran los siguientes:

- 1) Aunque la política esté descentralizada, a veces no es fácil detectar a la población objetivo. Una de las soluciones que nos da Santiago Levy, al respecto, consiste en detectar las zonas más pobres y aplicarlas al monto del núcleo seleccionado. Él lo expresa de la siguiente forma:

“Los elaboradores de políticas necesitan saber el número de personas que viven en condiciones de pobreza moderada y pobreza extrema. Pero también necesitan saber qué tan pobres son los pobres, en dónde viven y cuál es la composición regional de la pobreza real.”²²⁷

- 2) Entre las mismas familias que se aplican estas políticas existen desigualdades, es decir, en un mismo núcleo familiar al que se destinen los recursos no hay la misma distribución para los hijos que para el padre de familia.
- 3) Las familias necesitadas sólo van a utilizar un máximo del 60% de sus ingresos totales al consumo de alimentos, quedando el resto para otros rubros.
- 4) La aplicación de las políticas de focalización tienen la dificultad de detectar al núcleo al que va dirigido, por lo que se hace muy costoso, económicamente, su aplicación.
- 5) Existen experiencias, como la de Estados Unidos de América, en donde se han puesto en práctica políticas focalizadas, resultando un fracaso; incluso, a las familias que se les pagaba por seguir estos programas terminaban abandonándolos.²²⁸
- 6) En esas clases sociales existe una mentalidad de pertenencia que no les permite, en la mayoría de los casos, la autosuperación, lo que puede significar, por parte del Estado, un esfuerzo que no tiene los frutos deseados.

²²⁷ LEVY, Santiago. *La pobreza en México*. En: VELEZ, Félix (Comp.). *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. Ed. ITAM y FCE. Pp. 21 y 22.

²²⁸ Para revisar estas políticas ver: MONNIER, Eric. *La evaluación de las políticas públicas*. Ed. Alianza Universidad Textos. 1999. 353 Pp. Él nos habla de algunos programas tales como medicaid y medicare, entre otros.

- 7) Consecuencia de esto hay que plantearse que los recursos son limitados y el costo de estos programas es muy alto, los que nos conduce a plantearnos hasta qué punto son útiles dichos programas, si no tienen la optimización proyectada.

La pobreza para los Estados desarrollados, y, sobre todo, para aquellos que están en vías de desarrollo es un reto fuerte y difícil de erradicar, pero lo cierto es que es necesario atender estas dificultades porque es un problema muy intenso que no permite el crecimiento de forma pareja, lo que va en detrimento de la Democracia y el mercado. Trejo y Jones se plantean el papel que juegan las instituciones en las políticas de focalización. Ellos lo expresan así:

“Se ha dicho que la mejor política contra la pobreza es la que realmente ayuda a individuos y grupos a fortalecer y adquirir capacidades básicas. Sin embargo, ante el panorama no infrecuente de carencia de estas capacidades en un porcentaje significativo de la población (magnitud del problema) y ante la complejidad del proceso político de la oferta social, cabe preguntar ¿Qué elementos podrán constituirse en una gran estrategia de política social contra la pobreza? ¿Se requiere de programas creados especialmente para tal efecto? ¿qué papel jugarán los sistemas institucionales existentes?”²²⁹

El debate que suscita este tema candente divide a los autores en dos posicionamientos:

1. Aquellos que consideran que invertir en políticas de focalización acaba con problemas económicos del Estado porque gastan menos dinero.
2. aquellos que consideran que las políticas generales tienen que existir, al margen de que existan otras de índole focalizadas para prevenir a aquellas capas sociales que no tienen acceso a los servicios y mejorar la calidad educativa.

Autores como Henio Millán afirman que subsidios generalizados al consumo no son buenos para la economía porque al final la deterioran, por lo que es conveniente invertir en estas políticas focalizadas. Así lo expresa:

²²⁹ TREJO, Guillermo y JONES, Claudio. *Una nueva política social. Posibles estrategias contra la pobreza*. En: *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Ed. Cal y Arena. 1996. Pp. 278-279.

“Los subsidios generalizados al consumo, que tradicionalmente operaban como un paliativo importante a las condiciones de pobreza extrema, resultan incompatibles con la política económica de corto plazo, por el peso oneroso de representan para las finanzas públicas, y con la estrategia económica, a causa de sus efectos nocivos sobre la asignación de recursos y la competitividad.”²³⁰

Sin embargo es necesario que existan políticas de corte general y universales para que aquellos sectores poblacionales que no tienen acceso a los servicios básicos puedan optar a ellos porque si no sería un caos que nos situaría a principios del siglo XVIII. La administración pública endémica que se olvida de que es financiada vía impuestos a través de los ciudadanos. Así lo expresa la OCDE:

“Casos tales como accidentes, para los cuales en teoría sería posible contar con un seguro, pero donde un mercado para tal seguro no ha sido establecido. Esto podría abarcar por ejemplo un tratamiento extremadamente costoso. En tales casos puede ser considerable inaceptable el hecho de que se deje a un individuo sin tratamiento, aún si él o ella tuviera la posibilidad de asegurarse pero hubiera optado por no hacerlo.”²³¹

Lo difícil de los pobres es que no están organizados lo suficiente como para defender prebendas sociales del Estado, por lo que cada vez se tiende más a modelos postburocráticos y neoliberales que lo primero que hacen es atentar contra la clase social más desprotegida. México es un país que tiene muchos problemas de pobreza extrema; existen núcleos de población indígena, del mundo rural, urbano-marginal que, en ocasiones, no asisten a la escuela o si lo hacen es bajo unas condiciones lamentables. Este es el motivo fundamental por el que en México es necesario implementar políticas de focalización. En este caso interesan las de educación, aunque muchas veces estas van ligadas a otros programas tales como el de nutrición, sanidad, entre otras. El programa que se va a abordar en esta investigación es de esta naturaleza. Se va a analizar un programa que tiene estas características (el Programa Escuelas de Calidad) en éste se deja que se fijen los criterios de focalización en cada Estado, pues pretende ser muy descentralizado, e incluso bajar hasta la escuela misma. Los programas educativos que hay en México van en dos direcciones:

²³⁰ MILLÁN, Henio. *Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México*. En: *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. 3, n° 9, enero-junio de 2001. Ed. Colegio Mexiquense, A.C. Pp. 69-70.

²³¹ PYDDOKE, Roger. *El papel que juega la posibilidad de elección del cliente en el mejoramiento del suministro de servicios públicos*. En: OCDE. *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. Ed. OCDE, 1996, P. 131.

1. La erradicación de la pobreza mediante programas con criterios de focalización.
2. Mediante estas políticas tender hacia la calidad educativa que está muy ligado con el punto anterior.

Estas dos directrices se reflejan desde los acuerdos internacionales de Dakar y Jomtiem, de ahí la importancia de haber analizado sus contenidos esenciales.

En conclusión a este capítulo se puede afirmar que México es un país que tiene toda la base para poder llegar a un modelo de calidad. Existen los conocimientos, la preocupación por parte de los gobiernos, pero la dificultad se encuentra en que los recursos son limitados e implantar este tipo de programas es algo costoso.

México se encuentra ante la disyuntiva, por un lado, de aplicar estas políticas ya que los organismos internacionales así lo exigen para poder acceder a los créditos internacionales, y, por el otro, la falta de recursos que no le permite ahondar en estas políticas.

Los retos de México son muchos para reunir todas aquellos requisitos que la situarían a la altura de un país desarrollado pero lo importante es que se trata de hacer algo aunque esto traiga consigo aparejado dificultades tales como el burocratismo, la verticalidad, las fuertes resistencias de quienes tienen que implementar los programas y la falta de recursos públicos para afrontar estos retos con fuerza.

A continuación pasaré a abordar el Programa Escuelas de Calidad como programa que interesa desde el objeto de estudio. Lo importante de este capítulo es que nos sitúa para enmarcar el Programa en un contexto histórico y las características de la educación en general.

Capítulo 3

El Programa Escuelas de calidad

Capítulo 3: El Programa Escuelas de calidad

(...) Sabemos que los grandes cambios no ocurren por voluntad política, si bien ésta los favorece y los impulsa; ocurren por voluntad académica de los actores educativos.²³²

En este capítulo se va a hacer una descripción del Programa Escuelas de Calidad para después irnos al estudio de caso concreto. En líneas generales este programa engloba las metas y objetivos que se establecieron en Jomtiem, es decir, es un programa que tiende a la calidad educativa, está basado en un esquema de federalización, busca el financiamiento mediante el gobierno federal y las subvenciones internacionales, fundamentalmente. El Programa Escuelas de Calidad arranca en el año 2001 con lo cual está más cerca de los objetivos que se fijaron en Dakar durante el año 2000, por un lado, y desde el punto de vista de los intereses y alcances de esta investigación, es necesario que el análisis de ese programa sea más riguroso pues es el objetivo de estudio principal.

3.1. Antecedentes del Programa Escuelas de Calidad

En México la modernización administrativa aún es un proceso abierto. Una de las áreas más evolucionadas es la de la educación. El motivo principal se debe a que en donde primero se descentralizan las competencias es en este campo. Dentro del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se diseñó un proyecto de gestión escolar denominado *la gestión en la escuela primaria*. Lo que este proyecto aportó al *Programa Escuelas de Calidad* (PEC) fue que se pudo utilizar como herramienta técnico-pedagógica de planeación y como sistema de capacitación de asesores. El proyecto estaba inspirado en la *LGE*, siendo el antecedente perfecto para el PEC, al contemplar la autonomía de la escuela, la participación de la comunidad, el apoyo institucional y la regulación normativa. La importancia del proyecto de gestión escolar es que proveía de instrumentos para realizar un diagnóstico de la educación básica y, en torno a él se podía diseñar una estrategia para transformar la escuela (planteamiento estratégico). El proyecto tuvo muchos obstáculos en el camino y en parte fracasó. Dichos inconvenientes fueron los siguientes:

²³² SEP. *Prácticas educativas innovadoras en las entidades federativas*, 2002. ed. SEP, p. 32. libros en línea. En: www.sep.gob.mx

- 1) el calendario escolar no se cumplió.
- 2) La falta de involucramiento de los directores y supervisores.
- 3) Implicaba una carga administrativa excesiva.
- 4) Insuficiencia en el tiempo reglamentado para las reuniones del Consejo Técnico de las Escuelas.
- 5) Ausencia de plantillas docentes fijas.
- 6) Falta de coordinación entre las instancias que realizan actividades de apoyo a las escuelas.

La importancia que tiene el proyecto de gestión escolar deriva del hecho de que es un antecedente importante para el PEC, el cual sienta las bases para futuros proyectos de calidad educativa en México.

3.2. El proyecto de gestión escolar y el contexto internacional

Como ya se ha señalado en el capítulo dos de esta tesis, los años 90 para la educación, a nivel internacional, supusieron un vuelco importante. El tratado de Jomtiem diseñaba las grandes directrices que debían seguir las políticas educativas de los países que pertenecen a la UNESCO. Primero la Ley General de Educación y, posteriormente, el Proyecto de Gestión Escolar seguían esta tendencia internacional. En México, en poco más de una década, se ha pasado de la preocupación por la ampliación de la matrícula a la calidad de la enseñanza y para ello se han diseñado varios planes educativos. El principal obstáculo por el que atraviesa México, en este sentido, es la pobreza extrema. Existen sectores que cuentan con pocos recursos y difícil acceso a la educación. Este obstáculo es uno de los más importantes que se consideran en Jomtiem. La UNESCO parte de la visión de que facilitando ayudas para que se consolide la educación básica, en países deprimidos económica y geográficamente, se van a traducir en sentar las bases para crear condiciones de competitividad, erradicación de la pobreza y la introducción de determinadas capas sociales en la economía formal. En este sentido los préstamos internacionales van a ir orientados bajo esta lógica. Intentos de llevar a cabo esta filosofía, en México, ha habido muchos. Esto va a ser así a partir de los años noventa, siendo los programas más importantes los siguientes: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Programa Nacional para la Actualización de los Maestros en Educación Básica (PNAMEB), el Programa de Carrera

Magisterial (PROGMA), el Programa Nacional de Actualización (PRONAP), el Proyecto de Gestión Escolar (PGE) y el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a nivel federal, Programas compensatorios PIARE y PAREIB entre otros. Muchos de los intentos que se han realizado para mejorar la educación en México han sido fallidos, pero su importancia radica en que sientan los antecedentes para que en épocas futuras se pueda intentar lograr implementar programas de esta naturaleza. La Secretaría de Educación Pública mexicana así lo Expresa:

“(…) este conjunto de componentes de la reforma no ha tenido el impacto deseado, posiblemente, porque no se incluyó ningún componente que incidiera en la forma y modos en que funcionan y se organizan cotidianamente las escuelas. Es decir, no hubo una apuesta sustentada para cambiar la cultura escolar actual, por una nueva que permitiera que cada escuela funcionara como unidad académica, en donde las decisiones se toman en función del logro de aprendizajes, en donde el colectivo docente tiene muy claras las metas educativas y éstas son evaluadas para rendir cuentas permanentemente sobre los procesos y resultados que se obtienen en cada grupo escolar.”²³³

Producto de la descentralización de competencias en el ámbito de la educación se han tratado de elaborar proyectos escolares siguiendo las directrices de Jomtiem, algunos de ellos subvencionados por la UNESCO y otros organismos internacionales. Por ejemplo en el Distrito Federal el programa denominado *sistema integral de evaluación de procesos y proyectos educativos* en algunas de sus fases está asesorado por la UNESCO; en Oaxaca interviene la Organización de Naciones Unidas para la Infancia y la Familia (UNICEF), entre otros. En la actualidad se puede afirmar que la calidad, la tendencia hacia un nuevo modelo de gestión educativa y la innovación son objetivos que se tiene en la SEP desde hace más de una década. Así se expresa en el siguiente párrafo:

“Una de las vertientes más importantes del actual gobierno para hacer más eficientes sus esquemas tradicionales de gestión, a fin de mejorar tanto sus resultados como los servicios que presta a la población, es la relación con la política de innovación y calidad. Con esta visión, la Secretaría de Educación Pública se ha sumado al esfuerzo de la actual administración para renovar los sistemas de gestión educativa, mediante diversos procesos, herramientas y técnicas de vanguardia que permitan alcanzar los más altos niveles de calidad en cada uno de los servicios que se otorgan a los usuarios.”²³⁴

²³³ Secretaría de Educación Pública. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, p. 35.

²³⁴ Suárez Martínez, Ciro Adolfo y González Villareal, José Luis. *Prácticas educativas innovadoras en las entidades federativas*, 2002. Ed. SEP. P. 13. 2002.

3.3. La nueva gestión pública y el Programa Escuelas de Calidad

El PEC por sus características se puede englobar dentro de las políticas que se han analizado en el capítulo dos. Responde a políticas innovadoras que buscan concretar los objetivos que se fijan los gobiernos a nivel nacional siguiendo patrones que responden a recomendaciones internacionales. Pretende romper con esquemas tradicionales de administración pública correspondientes a modelos del siglo XIX. Desde este punto de vista la búsqueda de la calidad y la descentralización administrativa son dos aspectos que responden al intento de instaurar un *gobierno de corte empresarial*²³⁵. Osborne y Gaebler explican que en la época en que vivimos las necesidades sociales han cambiado respecto al paradigma del New Deal, el cual fracasó estrepitosamente. Según Kuhn nos encontramos en un nuevo paradigma que aún no somos capaces de establecer sus características ni saber sus alcances pero que necesariamente implican gobiernos que atiendan las necesidades sociales, con eficacia y eficiencia, buscando no sólo la rentabilidad del servicio, si no también la gestión de la calidad total (TQM). John Bryson explica muy bien este fenómeno con el párrafo que se cita a continuación:

“En el pasado, permitíamos que los mercados trabajaran hasta fracasar; entonces respondíamos con burocracias públicas. Estamos luchando por hallar una nueva vía, algo entre el mercado y la burocracia pública. No hay teoría que nos pueda guiar. La gente no tiene una idea realmente clara de por qué no funcionan las prácticas antiguas, o de cómo tendría que ser un nuevo modelo. Por lo tanto no pueden aprender del binomio éxito-fracaso: no existe un marco teórico que la gente pueda utilizar para integrar sus experiencias.”²³⁶

El PEC es un programa que por sus características principales intenta romper con esquemas tradicionales de enseñanza pública bajando la toma de decisiones a la escuela y a la comunidad escolar; de ahí que el impulso de los directores y los supervisores sea de vital importancia para el éxito del programa. Este aspecto es fundamental, sobre todo en un país como México, que diseñó un sistema educativo centralizado, en donde no cabía la descentralización de competencias, las transferencias, la desconcentración, la calidad de la enseñanza y la participación de todos los integrantes de la comunidad de la escuela. El PEC trata de romper con las sinergias que conducen

²³⁵ Subrayo esta expresión porque este término no es mío. Lo acuño según las explicaciones que dan autores tales como OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, entre otros, y que por las características que describen en su libro denominado La Reinención del Gobierno adoptar políticas de calidad, de alguna manera, implica romper con esquemas burocráticos y buscar la aplicación de técnicas de mercado dentro del Sector Público que hagan más racional el sistema y acaben con los vicios y corrupciones que existen dentro.

²³⁶ Texto citado en: OSBORNE, David y GAEBLER, Ted; opus cit., p. 434.

a primar los aspectos burocráticos y administrativos, dando realce a los recursos humanos, delegar las decisiones a la escuela, capacitar a docentes, maestros, supervisores y jefes de zona para que diseñen un plan y hagan una auto-evaluación para mejorar la calidad del servicio educativo. Los retos del PEC son grandes porque el fondo que tiene consiste en cambiar a toda una organización tanto en la actitud de sus actores como en las formas de impartir la enseñanza dentro de las aulas, incluyendo la transferencia de recursos y materiales para poder desarrollar dicho programa. Al respecto la Doctora Bracho nos remite lo siguiente:

“El PEC tendrá que desarrollar lo que en la nueva gestión pública se denomina sistema de incentivos vinculados con desempeño de los actores involucrados en el Programa. En el caso de escuelas hay distintos incentivos; por un lado, la posibilidad de llevar a la práctica, por contar con recursos económicos para ello, un conjunto de decisiones colectivas que puedan modificar su organización y funcionamiento con un objetivo preciso, y lograr una mejora en los aprendizajes de todos los alumnos que a ella asistan. Por otro lado, los reconocimientos que se otorgarán a las escuelas que hayan conseguido estos cambios. Sin embargo, para el resto de los actores, al parecer la apuesta a la jerarquía estatal –autoridades educativas- como mecanismos de regulación junto con la conformación de órganos colegiados, que se ven involucrados en las diferentes etapas de Programa. Así, el PEC no incentiva de manera individual sino colectivamente, lo cual nos parece pertinente. Sin embargo, es necesario que todos los actores involucrados cuenten con claridad en sus funciones y los resultados que deben obtener, cuenten con la información y capacidades necesarias para llevarlas a cabo, además de incentivos de cooperar.”²³⁷

Para dar consecución a este programa el gobierno de Vicente Fox, en base al PND, el modelo ISO 9000-2000, el Plan Estratégico de la SEP y los acuerdos internacionales, donde se fijan la necesidad de tender a la calidad y a la descentralización de competencias en educación, diseña unas reglas de operación donde describe el programa estableciendo las reglas del juego, los objetivos, las metas, la visión, la misión, los actores que van a intervenir en el proceso a partir del año 2001 entre otros factores. Es un intento de introducir este servicio o política de calidad en las estructuras, lo cual implica pasar de un modelo burocrático a otro postburocrático. Haciendo un cuadro comparativo entre las medidas básicas a las que quiere llegar el PEC y lo que supone el modelo tradicional de administración burocrática educativa tendríamos la siguiente comparación:

²³⁷ BRACHO, Teresa (coord.). Programas de Escuelas de Calidad. PEC 2002. Segunda Evaluación Externa. Mayo de 2003, pp. 94-95.

Cuadro 3.1.: retos que tiene que superar el modelo educativo tradicional

Modelo burocrático	Modelo postburocrático
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo centralizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se van a descentralizar las competencias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría de los recursos corresponden al centro. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se van a desviar recursos del centro a los Estados Federados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores de la comunidad educativa muy poco involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se va a dar la facultad a los directores, maestros y a la Comunidad de Padres para que participen en el diseño y en la mejor utilización de los recursos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funciones muy administrativas de los supervisores, y falta de evaluación educativa de los mismos en las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los supervisores van a ser el punto de enlace entre los padres, los maestros y los directivos, así como se van a encargar de evaluar el programa para detectar las fallas del mismo y mejorar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bajos rendimientos académicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La tendencia es a elevar el nivel de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toma de decisiones muy centralizada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las escuelas van a tener mayor autonomía en la toma de sus decisiones. ▪ Se va a descentralizar las competencias a los Estados y gobiernos locales bajo el esquema de la corresponsabilidad.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de información a los padres de familia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los padres van a estar informados a cerca de las actividades de las escuelas y en la forma de utilización de los recursos.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de evaluación externa 2001-2002-2003 de la autora Teresa Bracho

Debido a que es un programa muy ambicioso el gobierno es consciente que quizás durante su mandato (2001-2006) no sea suficiente tiempo para cambiar el sistema educativo, de ahí que se pretenda prolongar hasta el año 2025. La dificultad en México es que a cambio de gobierno también hay una mutación en la orientación de la política nacional, lo que dificulta cualquier plan que exceda de seis años, que es lo que duran los periodos de mandato. Lo importante es que, al menos, existen programas en esta dirección que aunque tenga sus dificultades van sentando precedentes que se pueden retomar para tiempos venideros.

3.4. Características globales del Programa Escuelas de Calidad

Este programa va dirigido a la enseñanza básica; sus antecedentes, dentro de la educación, se sitúan en 1992, cuando se hizo un pacto entre las diferentes administraciones y fuerzas políticas en un intento de llevar a cabo la descentralización de competencias en la política educativa. En el año 2001 se va a elaborar, mediante unas reglas de operación, un modelo de calidad de la enseñanza, que se va a articular, mediante una convocatoria, a todas las escuelas que deseen participar en el programa, a través de la elaboración de una estrategia que les permita tener un plan anual de trabajo (PAT) para mejorar la calidad educativa mediante la evaluación anual de las escuelas. El PEC está basado en un proyecto más amplio que forma parte de una problemática que se está dando en toda América Latina, consistente en que ya no es suficiente con garantizar el acceso a la educación, sino que hay que centrarse en incrementar la calidad y la equidad de los sistema educativos. La doctora Teresa Bracho así lo plasma en sus informes externos del PEC:

“El programa de Escuelas de Calidad (PEC) responde a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro de aprendizajes de todos los alumnos, independientemente de su origen o del ambiente familiar del que procedan. El PEC forma parte de la política nacional de reforma de la gestión educativa, que busca superar los diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación (PNE), como son el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.”²³⁸

La misión del PEC va a consistir en impulsar la transformación de la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen al Programa, institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva. La estrategia que se va a seguir en el PEC va a consistir en apoyar las acciones que cada centro escolar decida para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados del aprendizaje. Los apoyos del PEC a las escuelas van a seguir las siguientes líneas de acción:

1. Reorientación de la gestión institucional –federal y estatal- para ampliar los márgenes de actuación escolar.

²³⁸ BRACHO, Teresa. Programas Escuelas de Calidad. PEC 2002. Segunda Evaluación externa. Ed. CIDE. México, D.F. mayo de 2003. P. 41.

2. Redefinición del papel de diversos actores para garantizar la asistencia técnica y capacitación a los integrantes de la comunidad escolar.
3. Acompañamiento técnico especializado a cada escuela incorporada.
4. Apoyo financiero para la adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como de inversión y/o mantenimiento de infraestructura, además de la coordinación integubernamental y una red de relaciones intra e interinstitucionales.

Los beneficios por alcanzar son los siguientes:

3.2. Beneficios que alcanzaría la SEP si se cumplieran las líneas de acción

1. Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.
2. Generar en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por resultados.
3. Recuperar el conocimiento y experiencia del docente.
4. Fortalecer el liderazgo de los directivos.
5. Fortalecer el papel pedagógico del personal técnico y de supervisión.
6. Propiciar las condiciones de normalidad educativa.
7. Favorecer la construcción de redes horizontales entre escuelas y sistemas educativos estatales.
8. Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los actores educativos.
9. Fortalecer la participación social.
10. Hacer eficiente el uso de los recursos públicos, mediante una administración directa por parte de la comunidad escolar.
11. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento de las escuelas.
12. Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo.

Fuente: elaboración propia a partir de las RO del PEC

En México, la modernización administrativa es un proceso abierto y el PEC viene a contribuir a esta reestructuración de la administración pública mexicana por sus características principales.

3.5. La implementación y coordinación del Programa Escuelas de Calidad: sus primeros pasos

El PEC al ser un programa federal necesitó, para que pudiera arrancar, tener una buena coordinación que pusiera de acuerdo a los tres niveles de gobierno en su articulación. Desde un enfoque gerencial institucional surge la Oficina de la Coordinación para buscar maximizar los resultados del PEC utilizando una coordinación nacional, en lo alto de la estructura, y coordinadores regionales al mismo nivel de operación. La base organizacional sobre la que se

asentó el PEC partía de una estructura simple, informal y flexible, con poca jerarquía, denominada Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad (CNPEC), en donde las actividades giraban en torno al coordinador nacional. Esta estructura primigenia se va a ir complejizando mediante la agregación de coordinaciones horizontales definiéndose claramente sus funciones y procesos. Para ello se van a seleccionar profesionales operativos con alta cualificación que se van a encargar de detectar las necesidades del cliente (alumnos, padres de familia, maestros, directores) para poder ejecutar el PEC. Los resultados de esta estructuración van a dar un esquema descentralizado. La coordinación funcional del CNPEC va a ser en red y sus funciones van a estar distribuidas en relación al tipo de coordinación del que se trate. Atendiendo a su área de influencia y funciones se distinguen cuatro tipos de coordinaciones, siendo las que se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3.: tipos de coordinación y funciones para el funcionamiento del PEC

Nivel de coordinación	Funciones de las coordinaciones
- Coordinación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretación de las RO e indicadores de gestión y evaluación del PEC. - Definir los criterios generales sobre los que se asentará el Programa.
- Coordinación de Planeación, Administración y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC). - Supervisar la correcta distribución de los recursos federales a las Entidades Federativas. - Diseñar y desarrollar el Sistema Nacional de Información del PEC (SNIPEC). - Supervisar la implantación y operación del SNIPEC en las Entidades Federativas. - Supervisar la aplicación de las RO.
- Coordinación Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar mecanismos para implantar el programa en las Entidades Federativas. - Supervisar la aplicación de las RO. - Asesorar a las Entidades Federativas en la elaboración de sus convocatorias. - Dar seguimiento a los procesos de inscripción, capacitación, evaluación, dictaminación y selección. - Dar seguimiento al proceso de transferencia de recursos a las escuelas incorporadas.
- Coordinación Académica	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar y asesorar a las coordinaciones generales y académicas estatales. - Promover el diseño y puesta en marcha de programas de capacitación para los supervisores, directores y personal técnico involucrado en el marco del PRONAP (Programa Nacional de Actualización Permanente). - Poner en marcha programas de capacitación para los Consejos de Participación Social (CPS).

Fuente: elaboración propia a partir de las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad 2000, 2001 y 2002.

En base a esta estructura se pretende coordinar todas las instancias y actores involucrados en el proceso para la consecución positiva del programa. A continuación voy a presentar el aspecto descentralizador del Programa Escuelas de Calidad.

3.6. El Programa Escuelas de Calidad en el marco de las Relaciones Intergubernamentales

La descentralización federal ha sido impulsada en México con políticas descentralizadoras al interior de las estructuras de gobierno. Los primeros esfuerzos de descentralización se dieron a partir de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), siguieron con Carlos Salina de Gortari (1988-1994). Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se planteó una nueva idea de federalismo que consistió en hacer corresponsables de las políticas del Estado a todos los niveles de gobierno con el fin de descongestionar el centro político. Zedillo lo expresaba de la siguiente forma:

“el reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales”²³⁹

El éxito de la descentralización se basa en la idea de que si va acompañada de una descentralización del gasto va a ver una eficiente prestación. Las áreas que se van a descentralizar van a ser las siguientes: salud, educación, desarrollo regional y combate a la pobreza fundamentalmente.²⁴⁰ La educación se federalizó en 1992 y tuvo como finalidad reducir el tamaño del aparato de gobierno federal, buscar la concurrencia en el gasto de los distintos niveles de gobierno y promover la cultura del cofinanciamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados. La descentralización busca alcanzar la eficiencia económica además de fortalecer la rendición de cuentas y permite que sean los estados quienes manejen los recursos, ya que está basado en el principio de subsidiariedad que implica que teniendo en cuenta que los gobiernos locales son los que mejor conocen la problemática de su población aquello que pueden hacer estos para qué

²³⁹ Fragmento citado en: BRACHO, Teresa (coord.). Opus Cit., Mayo de 2003. P. 103.

²⁴⁰ Una de las primeras experiencias que se van a llevar a cabo, en México, en el ámbito de la descentralización de competencias, fue la de intentar implantarla en el ámbito educativo como experimento para medir si era posible llevarla a cabo partiendo de una estructura y mentalidad muy centralizada por parte del gobierno y a raíz de la experiencia buscar otras políticas que descentralizar. Desde este punto de vista una de las políticas más controvertidas y debatidas en la descentralización de sus competencias es la de Hacienda con la cual no consiguen ponerse de acuerdo, quizás porque existen muchos intereses creados alrededor de esta política.

elevantarlo a niveles de gobierno más altos, incrementando la carga de trabajo del centro. En otras palabras, Bracho lo expresa del siguiente modo:

“La descentralización promueve la participación ciudadana, incrementa el intercambio de información entre gobierno y ciudadanía y estimula la transparencia y la rendición de cuentas”²⁴¹

La Ley General de Educación fue promulgada en 1993, conservó para la SEP funciones normativas, de financiamiento, evaluación, formulación, fiscalización y actualización de planes y programas. Las nuevas obligaciones conferidas a los estados resultaron en algunos casos conflictivas al carecer éstos de capacidades administrativas y operativas para manejar el servicio, capacidad institucional sólida y sistemas de información adecuados.

Los principales problemas a los que se enfrenta México a partir de la descentralización educativa son la integración administrativa y los recursos financieros escasos. El gobierno nacional no fue capaz de diseñar estrategias suficientes para fortalecer la capacidad institucional de los otros órdenes de gobierno por falta de desconocimiento de la situación en que se encontraban los gobiernos locales; La capacidad de recaudación fiscal de los estados estaba limitada estando subordinados a las transferencias federales. Mientras que en las entidades federativas hay una mayor capacidad de recursos propios, mayor experiencia administrativa y una tradición democrática más arraigada, no ha tenido éxito en entidades y regiones en las que la estructura educativa es más compleja y con una menor experiencia propia en la administración del servicio educativo.

Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) el proceso de descentralización ha continuado a través del Programa de Escuelas de Calidad, el que propone una mejora en la calidad educativa a través de la descentralización de competencias y la transferencia de recursos a los gobiernos federales y municipales, bajo un enfoque de relaciones intergubernamentales. Deil S. Wright distingue tres tipos de Relaciones Intergubernamentales²⁴²: el modelo de autoridad coordinada, el modelo de autoridad inclusiva y el modelo de autoridad de traslape. El primero es

²⁴¹ Ibidem, Mayo de 2003, p. 104.

²⁴² Para profundizar más en esta clasificación ver: WRIGHT, Deil S. Para entender las relaciones intergubernamentales. Ed. FCE, 1997.

insuficiente. La Regla de Dillon resume el tipo de relación que prevalece entre autoridades estatales y municipales:

- No hay un derecho consuetudinario de autogobierno local.
- Las entidades locales son hijas del estado, sometidas a la creación y abolición a discreción absoluta del estado (salvo limitaciones constitucionales)
- Las localidades sólo pueden ejercer los poderes que les han sido expresamente concedidos.
- Las localidades son simples inquilinos a merced de la voluntad de la legislatura.

El segundo modelo de autoridad inclusiva supone una relación dependiente de estados y municipios para con el nivel federal; establece una pauta de autoridad de tipo jerárquica; El tercer modelo de autoridad de traslape supone una relación de interdependencia en donde la pauta de autoridad se basa en la negociación entre diferentes órdenes de gobierno. El PEC responde a este modelo que se caracteriza por lo siguiente:

1. Se involucra a los tres niveles de gobierno que integran la nación.
2. Aunque existen niveles de autonomía significativa también existen mecanismos de pesos y contrapesos al existir mecanismos de rendición de cuentas para cada uno de los actores involucrados.
3. La negociación entre las partes se encuentra presente.

Deal S. Wright establece las siguientes características para este tipo de modelos:

- Un poder delimitado y disperso.
- Áreas de autonomías moderadas e inciertas.
- Un alto grado de interdependencia potencial o real.
- Competencias y cooperación simultánea.
- Relaciones de regateo e intercambio.
- La negociación como estrategias para llegar a acuerdos.

Siguiendo este esquema los niveles de coordinación e intercambio del PEC son los siguientes:

Cuadro 3.4: niveles de coordinación e intercambio del PEC

1. Autoridades educativas y niveles de gobierno
Entre la Federación y las entidades federativas.
Entre la coordinación Nacional y otras instancias de la SEP.
Entre la Coordinación Nacional y las dependencias gubernamentales.
Entre la Coordinación Nacional y las coordinaciones estatales.
Entre las Coordinaciones Estatales y otras instancias de las secretarías de educación o institutos de educación de sus estados.
Entre las coordinaciones estatales y otras dependencias gubernamentales.
Entre las coordinaciones estatales y las escuelas.
Entre las coordinaciones estatales y la estructura tradicional de administración estatal escolar (jefes de sector, supervisores, inspectores, asesores pedagógicos, etc.).
2. Al interior de las escuelas:
-Entre la planta docente y el directivo de cada escuela.
-Entre docentes y directivos con padres de familia.
-Entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con gobiernos municipales.
-Entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con iniciativa privada y la comunidad

Fuente: tercera evaluación de la doctora Bracho

José Luis Méndez sugiere que la viabilidad de una política pública de este cuño debe lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre instancias, que salve adecuadamente los dilemas de todo sistema de RIG, desarrollando estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental; apunta a que el éxito de una política pública federalista se basa en la transferencia de las facultades y los recursos necesarios a cada orden de gobierno para llevar a cabo eficientemente su trabajo. Asimismo, el entramado institucional y la cultura política que regulan y moldean las relaciones entre órdenes de gobierno debe funcionar facilitando las relaciones entre Federación, Estados y Municipios. En el modelo se previó que para el año 2002 la Federación aportara la cantidad de \$1,200 millones de pesos para el funcionamiento del Programa. Las entidades federativas colaboraran con \$376 millones de pesos; y los municipios y la sociedad civil lo hicieran con 220 millones de pesos.

Es necesario el trabajo colegiado de todos los involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. En las Reglas de Operación del PEC para el ciclo escolar 2002-2003 se establecía que las entidades federativas pudieran adecuar el Programa a sus condiciones particulares, en aras de un servicio educativo que mejorara la calidad y los resultados de aprendizaje. La autonomía que el PEC brinda a los estados comienza a reproducirse al interior de éste. Las coordinaciones estatales otorgan libertad a las escuelas para modificar sus proyectos escolares y programas anuales de trabajo, buscando incentivarlas a gestionar recursos adicionales para alcanzar mejores resultados, fomentando la participación de los padres de familia, las escuelas y los municipios para obtener

más recursos. Teresa Bracho nos apunta hacia el hecho de que el éxito del programa va a implicar un esfuerzo de todos los actores educativos, además de estar involucrados los niveles de gobierno, así como otras instituciones de carácter público y privado.

“El éxito del Programa no depende solamente del director de la escuela; se busca involucrar a los profesores, a los padres de familia y a los alumnos para crear una cultura de trabajo que repercuta en el aprendizaje de calidad. El PEC persigue una estrategia de fortalecimiento de la acción colectiva donde los miembros de la comunidad tienden a cooperar sujetos a una serie de normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, en donde la sanción por no cooperar consiste en la exclusión de la red de solidaridad y cooperación, más que en sanciones legales.”²⁴³

En conclusión a este apartado se puede decir que para que el PEC tenga éxito es necesario que todos los actores se involucren en el proceso, eliminando las fuertes resistencias y las tendencias centralizadoras de las autoridades que pertenecen al entramado institucional en educación mexicana.

3.7. Actores Institucionales del Programa Escuelas de Calidad

Los actores institucionales que forman parte del Programa Escuelas de Calidad son los siguientes:

3.7.1. La Secretaría de Educación Pública

La SEP va a ser el organismo encargado para sentar las bases e impulsar al PEC. Esto es importante desde el punto de vista del alcance y objetivos del Programa porque implica que la SEP va a diseñar las RO y los indicadores de gestión para partir de objetivos comunes desde el arranque del mismo. El PEC es un programa que deriva del gobierno federal y pretende llegar a todos los Estados de la República Mexicana. Así la SEP no sólo va a diseñar las reglas de operación; su alcance va mucho más allá, ya que va a ser el promotor del PEC transfiriendo a los Estados los fondos económicos necesarios para que funcione; va a involucrar a las autoridades educativas escolares (directores, supervisores y personal técnico) mediante cursos de capacitación y va a diseñar los instrumentos para evaluar el programa y poder entregar los resultados a los CEPS y a las autoridades estatales. Como el programa es descentralizado se van a buscar acciones coordinadas

²⁴³ BRACHO, Teresa (coord.). Opus cit., Mayo de 2003, p. 111.

entre los tres niveles de gobierno mediante el CNPEC, así como se va a asesorar y adiestrar a las autoridades educativas estatales y locales para que extiendan la convocatoria a las escuelas y el diseño del SNIPEC para instalarlos en los Estados Federados. La SEP va a difundir el programa y a fortalecer y articular los programas federales, estatales y municipales orientados al mejoramiento de la calidad educativa. Tiene una representación en el Estado que va a apoyar a la autoridad educativa estatal para que funcione bien el programa, así como supervisar la correcta operación del mismo en cada entidad federativa.

3.7.2. Autoridad Educativa Estatal, responsables educativos de educación básica y responsables de los niveles de primaria y telesecundaria

Una vez que se han diseñado las RO por parte de la SEP y éstas han creado las condiciones necesarias para que se articule el programa con el esfuerzo de otras instituciones públicas, queda terreno fértil para que las autoridades educativas de la entidad federativa intervengan con responsabilidad en el PEC. De esta manera van a ser los encargados de diseñar las estrategias de implementación y operación del programa, así como la convocatoria para el proceso de selección de las escuelas solicitantes. Para ello van a designar una unidad institucional responsable del programa en la entidad. Para que los recursos provenientes del Estado y la Federación se administren van a configurar un Fideicomiso que van a administrar, creando los criterios necesarios para asignar los recursos a las escuelas. En cuanto al rubro de la capacitación se van a encargar de poner en marcha el diseño de cursos que, previamente, ha elaborado la SEP y que, por lo tanto, se encuentran en el marco del PRONAP. El seguimiento de los proyectos escolares lo van a hacer mediante la constitución de un equipo técnico estatal que se dedique exclusivamente a ello. Debido a que la incorporación al programa es voluntaria el equipo técnico estatal se va a encargar de capacitar a los directivos, los docentes y a las escuelas para que elaboren y desarrollen su proyecto escolar y participen en la dictaminación y seguimiento de los PETE y los PAT. Las autoridades educativas van a integrar a un Comité Dictaminador para evaluar los proyectos escolares (PETE) y el Programa Anual de Trabajo (PAT) de las escuelas que forman parte del programa asignándolas los recursos y entregándoles los resultados de evaluaciones del aprendizaje. Junto con la SEP se va a encargar de difundir el programa y velar por el buen uso de los recursos asignados al PEC. Los CEPS van a ser configurados por las autoridades educativas.

Éstas son las encargadas de que exista una buena coordinación entre la Coordinación General, la Coordinación Académica, el Comité Dictaminador y la Comisión Ejecutiva del PEC, a los que se deberá de proveer de recursos para que desempeñen adecuadamente sus tareas. También se van a encargar de involucrar en el programa a los supervisores y a las áreas técnico-pedagógicas a las que tendrán que capacitar. Van a dar asesoría técnica para la construcción y el mantenimiento de los espacios educativos; así como colaborar junto con la SEP para la elaboración y el desarrollo del diseño del SNIPEC y operar su subsistema. Por último van a ser los encargados, junto con la SEP, de fortalecer y articular programas tendientes a la calidad educativa.

3.7.3. El Consejo Estatal de Participación Social

El CEPS, junto con las autoridades educativas, va a ser el encargado de aprobar las estrategias de implementación y operación del PEC, los criterios de asignación de recursos a las escuelas y dar desarrollo al desempeño del programa. El CEPS va a ser el encargado de promover la participación de los Consejos Municipales y Escolares en el Programa. Junto con las autoridades educativas estatales van a seleccionar a las escuelas de educación primaria que van a participar en el programa y a éstas las van a dar las reglas técnicas para la construcción de infraestructura educativa y las disposiciones fiscales para el uso de los recursos entregados. El CEPS es el encargado de diseñar el marco legal en el que las escuelas van a firmar el convenio del desempeño con la autoridad estatal. Van a conocer, analizar y opinar respecto a los resultados y de la evaluación externa, las transferencias de recursos a las escuelas y las estrategias de operación, así como resolver cualquier controversia respecto a la implementación del PEC según los criterios de la CNPEC y de las RO. Son las que van a gestionar los recursos adicionales de las escuelas y velar por la buena utilización de los recursos en las mismas.

3.7.4. La Coordinación General Estatal del Programa

En líneas generales se puede decir que la CGEP va a realizar labores de apoyo a las autoridades estatales y a los CEPS para el buen funcionamiento de sus atribuciones en cuestiones tales como el diseño; la contribución a la propuesta de los criterios de focalización y de asignación de recursos;

en la formación, actualización y capacitación de los docentes, técnicos y directivos; y en la vigilancia de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas a cerca del cumplimiento de los criterios del PEC. Otras labores asignadas a esta institución son fungir como Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva del PEC, que permite la buena articulación institucional, así como fungir como Secretario Técnico del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal; Coordinar las acciones de la Coordinación Técnica y del Comité Dictaminador a través de las mesas técnicas de nivel y personal técnico del sector y dar seguimiento operativo y académico a las escuelas incorporadas; Impulsar la rendición de cuentas fomentando el uso adecuado de los recursos y la participación de la sociedad; Administrar, siguiendo la normatividad aplicable, los recursos destinados a los gastos de operación del programa a partir del presupuesto operativo anual y un calendario de administraciones aprobado por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal. También va a realizar labores de apoyo al CEPS mediante la difusión de las reglas técnicas para la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa y las disponibilidades fiscales relativas al uso de los recursos entregados; así como resolver las diversas incidencias técnicas, administrativas y normativas que se presentan.

3.7.5. La Coordinación Técnica Estatal

Ésta se va a encargar, fundamentalmente, de capacitar a las Mesas de Nivel y al personal técnico de zona y de sector y junto con estos coadyuvar la capacitación de los directores y docentes para que elaboren el Proyecto Escolar y el programa Anual de Trabajo. A la vez las mesas técnicas y de nivel van a asesorar y dar seguimiento académico y operativo a las escuelas y a establecer los mecanismos de comunicación con la CGEP. El Comité Dictaminador Estatal se va a encargar de evaluar los proyectos escolares y turnar los dictámenes técnicos al CEPS.

3.7.6. La Comisión Ejecutiva Estatal del Programa

La CEEP tiene como misión apoyar a la CGEP para garantizar una buena implementación y un óptimo seguimiento del Programa, así como ser garantes de que se cumpla la normatividad, los acuerdos interinstitucionales y las disposiciones destinadas a alcanzar los objetivos del programa;

también van a formar parte en el diseño e implementación de la estrategia estatal de operación del programa y en la coordinación, para integrar los datos necesarios para la operación del subsistema estatal del Sistema Estatal de Operación del PEC.

3.7.7. El Comité Técnico del Fideicomiso Estatal

Este Comité se va a encargar de autorizar la transferencia de recursos a las escuelas, aprobar el presupuesto operativo anual de la CGEP, así como el calendario de ministraciones, y, por último, vigilar el ejercicio correcto de los recursos, y, en general, de la normatividad aplicable.

3.7.8. El Consejo Municipal de Participación Social

El COMPS se va a encargar, a un nivel más local, de promover el ingreso al Programa de las escuelas ubicadas en su entidad; también va a gestionar los recursos adicionales provenientes del gobierno municipal y de los sectores privado y social. Se va a encargar de conocer y analizar los resultados de las evaluaciones realizadas en las escuelas, así como apoyar en el seguimiento a las escuelas incorporadas al programa, manteniendo comunicación permanente con la Coordinación General con el fin de tener un buen funcionamiento.

3.7.9. Consejo Escolar de Participación Social

Éste va a validar el PETE y el PAT elaborados por el Comité Técnico Escolar, bajo la coordinación del Director de escuela. Va a apoyar al director de la escuela en la realización de las tareas administrativas y en la comprobación del uso de los recursos; también va a realizar otras labores de apoyo al Consejo Municipal de Participación Social en la obtención de metas de proyecto escolar y el PAT, para ello se van a firmar los convenios del desempeño escolar. Otra de sus actividades va a consistir en participar en las evaluaciones internas y externas.

3.7.10. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas

El CAPFCE se va a encargar de asesorar y capacitar gratuitamente sobre cómo se usan y se comprueban los recursos y sobre el mantenimiento y construcción de espacios educativos; va a diseñar estrategias de participación social dirigidas a los directores y a los padres de familia para incentivar la misma; también se va a encargar de promover una coordinación interinstitucional eficiente y eficaz con los organismos estatales de espacios educativos y apoyar la gestión de la coordinación del programa.

3.7.11. Jefes de Sector, Supervisores y equivalentes

Estos van a ser los que van a invitar y apoyar la participación de las escuelas, involucrando a su personal de apoyo técnico en el programa. Para apoyar a las escuelas participantes van a validar la integración de los Consejos Escolares de Participación Social, brindar asesoría a los directivos y docentes en la elaboración, seguimiento y evaluación del PETE y el PAT.

Otra de las acciones que van a llevar a cabo van a consistir en conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas; comprometerse a alcanzar los estándares del desempeño escolar e integrar y capturar los datos necesarios para la operación del Subsistema Estatal de Información del PEC; Por último van a participar en la capacitación ofrecida por el equipo técnico estatal para el desarrollo del programa y difundir, en su zona, las experiencias de las escuelas participantes estimulando a otras escuelas para participar en años subsiguientes.

3.7.12. Directores escolares

Los directores escolares son los actores más importantes para el impulso de las reformas o consecución de las metas que se fijan en la escuela; de ahí que las funciones óptimas a desempeñar tienen que ir ligadas a la búsqueda de la participación del resto de la comunidad educativa; así el director es el que tiene que organizar y coordinar las actividades del Consejo Técnico Escolar para la elaboración del Proyecto Escolar, involucrando al Consejo Estatal de Participación Social y a la Comunidad Escolar mediante las actividades académicas y administrativas, para alcanzar las metas

colectivas propuestas por el Proyecto Escolar y el PAT, las evaluaciones internas y asegurar la oportuna aplicación de las evaluaciones externas. Otra de las labores a desempeñar consiste en firmar convenios del desempeño y velar por el cumplimiento de las metas del proyecto escolar y el PAT; el director tiene que administrar y comprobar el uso de los recursos en coordinación con el CEPS; comprometerse a alcanzar los estándares del desempeño escolar; proporcionar la información para retroalimentar el subsistema estatal de información del PEC y vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable. El Director es el que se encarga de inscribir a la escuela en el programa y presentar la solicitud de apoyo escolar ante el CEPS.

3.7.13. Los Docentes

Los docentes han de participar en la elaboración, ejecución y evaluación del proyecto escolar y del PAT; firmar convenios del desempeño y velar por el cumplimiento de las metas del PETE y el PAT; también los maestros tienen que realizar las evaluaciones internas, conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas, comprometerse a alcanzar los estándares del desempeño escolar y vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable.

3.8. Las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad

El Programa Escuelas de Calidad al ser una política federal impulsada desde el Gobierno Central de Vicente Fox contiene su funcionamiento en unas reglas de operación redactadas por el ejecutivo en turno. Las Reglas de Operación son características de las políticas sociales que se implementan a nivel federal porque son una manera de poder controlar la acción del gobierno por parte del legislativo; a continuación voy a pasar a describir las reglas de operación del PEC, en concreto, para sentar las bases que me permitan, en un capítulo posterior, analizar los resultados del programa en base a tres informes externos, elaborados por Teresa Bracho y que evalúan el programa. Normalmente estos informes pasan al parlamento mexicano para que lo analicen y de esta manera tener la certeza de que el gobierno lo está haciendo bien y no tergiversa los recursos para fines lucrativos de otra índole, ajenos al Programa.

3.8.1. Misión, visión y objetivos del PEC

En líneas generales podemos extraer, atendiendo a las Reglas de Operación del PEC, que su misión consiste en transformar el sistema educativo en un nuevo modelo de gestión escolar basado en la descentralización de competencias y en la calidad educativa. De esta misión se desprende la visión del gobierno que tiene unas pretensiones a largo plazo. Se pretende que la sociedad mexicana desde el año 2001 hasta el 2025 se transforme en una sociedad moderna con un sistema educativo acorde a las necesidades de los tiempos; Para llevar a cabo la misión y la visión generales van a existir unos objetivos acordes a las mismas. El PEC es un programa que parte de un planteamiento estratégico; desde este punto de vista va a tener un objetivo general del que se van a desprender unos objetivos específicos; El objetivo general del PEC en relación a la misión y la visión consiste en fomentar la transformación de los centros escolares públicos de educación primaria en escuelas de calidad mediante la institucionalización, en cada centro escolar, de la cultura y el ejercicio de la planeación y evaluación a través de la reflexión colectiva, para favorecer el aprendizaje de los educandos, mediante la participación responsable de todos los integrantes de la comunidad escolar; así la escuela se convertirá en un modelo de autogestión con base a los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas.²⁴⁴ Este objetivo general, que responde al enriquecimiento de tres años de redacción de las RO, va dejando, cada vez más claro, los rumbos que quiere llevar el PEC. Teresa Bracho lo sintetiza de la siguiente forma:

“La propuesta estratégica del PEC es contribuir a la mejora de la calidad educativa mediante la intervención, en el centro escolar, desarrollando ahí condiciones de gestión que faciliten la construcción de un ambiente adecuado para el aprendizaje.”²⁴⁵

De estos objetivos generales se van a desprender los objetivos específicos que va a contener el programa, siendo los siguientes:

²⁴⁴ El objetivo general es tan largo porque engloba las reglas de operación de los años 2001, 2002 y 2003. En el año 2001 como objetivo se fija la transformación de la escuela en una de calidad, espíritu que se mantiene para los siguientes dos años de operación; para el año 2002 se añade la cultura y el ejercicio de la planeación y evaluación; y, para el año 2003 se introduce el concepto de modelo de autogestión y sus características.

²⁴⁵ BRACHO, Teresa (Coord.) Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad, 2001. Ed. CIDE. México, D.F. P. 3.

1. Para conseguir la transformación del modelo de gestión cada escuela tendrá que diseñar un proyecto escolar que defina sus propias metas estratégicas y acciones específicas.
2. La capacitación de los directivos escolares, para que estos ejerzan eficazmente sus funciones académicas, promuevan la evaluación interna con base al criterio de mejora continua, coordinen el trabajo colegiado y encabecen la alianza entre la escuela y los padres de familia.
3. Propiciar las condiciones de normalidad educativa necesarias para el funcionamiento eficaz de la escuela, de manera que se impartan clases con regularidad, se fomente la asistencia y puntualidad, se aproveche óptimamente el tiempo destinado a la enseñanza cumpliendo con el calendario escolar y teniendo una buena infraestructura y equipamiento.²⁴⁶
4. Impartir la cultura de la corresponsabilidad, el cofinanciamiento, la rendición de cuentas y el mejoramiento continuo entre las autoridades educativas, los directivos escolares, el personal docente, los alumnos, los padres de familia y la comunidad en general, con una relación transparente entre los actores.
5. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura, equipamiento y mobiliario de las escuelas, sobre todo en zonas urbano-marginales, para mejorar la calidad educativa.²⁴⁷
6. Incentivar la figura de cofinanciamiento educativo entre el Gobierno Federal, los Gobierno Estatales, Municipales y los sectores sociales y productivos.
7. Vincular la política de transformación de las escuelas con los programas prioritarios, establecidos en el PNE, de evaluación externa, formación de docentes y directivos, de los tres niveles de educación básica, la participación social y modernización tecnológica, en el marco de un federalismo educativo fortalecido y una renovada coordinación intra e interinstitucional.

²⁴⁶ Este objetivo viene contemplado en las tres reglas de operación y tienen el espíritu de tener una escuela óptima.

²⁴⁷ Este objetivo, que alude a las zonas urbano-marginadas, es sobre todo a partir de las reglas de operación 2003, ya que en las anteriores también se contemplan sectores de población educativa que pertenecen al ámbito de lo rural, indígena, educación especial y zonas de Progresas (Programa de educación, salud y alimentación). El PEC es un programa que en su espíritu naciente tiene propensiones a erradicar la pobreza extrema dando oportunidades a aquellas áreas poblacionales que tienen más dificultades para integrarse en la economía formal. Este espíritu es común en casi toda la política social mexicana, así existen programas tales como el FOMMUR (Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales) y el PRONAFIM (Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario) entre otros que también tienen estos objetivos. Esta base también la podemos advertir en las políticas educativas por estado que se analizan en el capítulo cinco de esta tesis, de ahí el interés por resaltar esos programas.

8. Recuperar la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad y a los alumnos como centro de toda iniciativa, reconociendo que la transformación del centro escolar depende de sus condiciones específicas, su historia y el entorno social, así como del conocimiento, el proceso formativo y la voluntad de las personas.
9. Recuperar el conocimiento y experiencia del docente para potenciar el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
10. Fortalecer el papel del pedagógico, de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos.
11. Favorecer la construcción de redes horizontales, entre las escuelas y los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.
12. Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.
13. Generar en cada escuela una dinámica de transformación, con libertad en la toma de decisiones y mayores responsabilidades por resultados y prácticas de valores.
14. Establecer estrategias interinstitucionales de impulso a la participación social, a fin de fomentar la participación de la comunidad, la transparencia y la rendición de cuentas y la realización de acciones de capacitación dirigidas a los integrantes de los Consejos de Participación o sus equivalentes.

Estos objetivos nos dan la pauta de que, al menos programáticamente, estamos ante el planteamiento de crear un nuevo modelo de gestión que rompa con los vicios burocráticos y las tendencias centralistas. En el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del año 2003 así lo expresan:

“El PEC forma parte de la política nacional de reforma de gestión educativa, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación (PNE), como son el estrecho margen para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación de la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo de los directores y supervisores, las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores escolares, la escasa comunicación de los actores escolares, el ausentismo, la baja participación social y las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.”²⁴⁸

²⁴⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación de las escuelas de calidad. 13 de marzo de 2003, p. 82.

El PEC parte de los principios de que para transformar la escuela se necesita mejorar los insumos del sistema educativo, pero también, y, no menos importante, hay que mejorar la capacidad de organización de las escuelas. Las Reglas de operación así lo expresan:

“La investigación educativa y varias experiencias a nivel nacional e internacional hacen énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etc.), sino en la capacidad de organización de las escuelas y el empeño que muestran para orientar, responsablemente, sus tareas al propósito fundamental de que todos los estudiantes aprendan.”²⁴⁹

La propuesta del PEC es invertir el diseño de la política de forma que se puedan formular propuestas de proyectos desde abajo, lo que supone un cambio en la concepción de cómo tiene que funcionar el país, ya que México tiene una tradición muy centralista. Así se pretende que los empleados públicos puedan tener capacidad de decisión en la implementación y diseño de las políticas. Teresa Bracho lo expresa de la siguiente forma:

“(…) El apoyo técnico-estratégico a la capacidad del centro para hacerlo, para decidir sobre el uso de los recursos –que tradicionalmente se controlan y deciden centralmente- y hacerlo con responsabilidad ante la autoridad y ante la comunidad es una de las virtudes incuestionables del PEC.”²⁵⁰

3.8.2. Población Objetivo y criterios de focalización del Programa Escuelas de Calidad

El PEC es un programa que en el momento de su nacimiento se pensó para hacer frente a la pobreza extrema, el ausentismo escolar, la baja eficiencia terminal, la exclusión de ciertas capas sociales a la economía formal, entre otros retos que tiene México. Es por estas razones por las que exhorta a los Estados a que utilicen los criterios de focalización al elaborar sus convocatorias. En una primera fase también iba orientado a escuelas donde opera PROGRESA.²⁵¹ En su fase inicial participaron 2,240 centros escolares para el ciclo 2001-2002, que pertenecían a zonas urbano-marginales. Para el ciclo escolar 2002-2003 la meta era de 10,000 escuelas de las cuales 2,000 eran telesecundarias

²⁴⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Opus Cit., 13 de marzo de 2003, p. 82.

²⁵⁰ BRACHO, Teresa (Coord.). Primera Evaluación del Programa Escuelas de Calidad, 2001. Ed. CIDE, México, D.F. 2001, p. 4.

²⁵¹ Las Reglas de Operación 2001 y 2002 apuntan a la necesidad de llegar a zonas rurales, indígenas, de educación especial y de PROGRESA aunque en las RO 2003 sólo se va a apuntar a zonas urbano-marginadas y escuelas con alta matriculación.

y 8,000 primarias. Durante el ciclo escolar 2002-2003 la meta inicial que había en el ciclo 2001-2002 se redujo de 50,000 escuelas a 35,000 porque consideraban que existirían más probabilidades de institucionalización y control del programa en un futuro. Durante el ciclo escolar 2003-2004 las RO marcan que se va a atender a todas las escuelas de educación básica siempre y cuando pertenezcan al nivel urbano-marginal y presenten mayores niveles de matriculación. Teresa Bracho así lo expresa:

“Las RO vigentes plantean de manera general que el PEC atenderá este año a escuelas primarias de todo nivel de educación –sin precisar niveles ni modalidades específicas-, considerando tanto a las escuelas reincorporadas como a las de reciente solicitud, cuya población atendida sea urbano-marginal y presenten mayores niveles de matrícula.”²⁵²

Las RO del año 2003 hacen referencia a la difusión y divulgación masiva del programa, con el fin de transparentar las reglas y el acceso de las escuelas participantes al proceso de selección, utilizando criterios de focalización para maximizar los impactos del programa. Para el año 2003 las escuelas a atender fueron, aproximadamente, 12,511 escuelas públicas de educación básica; 2,691 más que las programadas en el ciclo anterior. En el caso de las escuelas que participan en programas de tipo compensatorio se trata de evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos, por lo que la focalización hacia escuelas indígenas y especiales se enfoca sólo a aquellas de carácter urbano-marginales, mientras que no incluya a las escuelas que participan también en este tipo de programas, si no que los invitan a participar del PEC. Así lo expresa Teresa Bracho:

“Esta vez se busca la complementariedad de programas públicos, evitando la duplicidad de componentes financiados por más de un programa y potenciando la acción articulada de cada uno de ellos en su respectivo campo.”²⁵³

En las RO 2003 se establecen diferentes metas de cobertura para seleccionar a los beneficiarios, siendo los siguientes:

1. Distribución de los recursos federales siguiendo criterios que aludan a la proporcionalidad de la población comprendida entre 5 y 14 años, siguiendo los criterios del INEGI.

²⁵² BRACHO, Teresa. (Coord.). El Programa Escuelas de Calidad 2001-2003. Evaluación externa. Ed. CIDE, México, D.F., 1 de Diciembre de 2003, p. 88.

²⁵³ BRACHO, Teresa. (Coord.). Opus Cit., Ed. CIDE, México, D.F., 1 de Diciembre de 2003. P. 58.

2. Identificación de criterios generales a nivel nacional: estos consisten en el establecimiento de lineamientos básicos contenidos en las RO, las que determinen el tope máximo de escuelas procedentes de determinados niveles y modalidades educativas o las carencias generales de mayor matrícula y procedencia urbano-marginal de las escuelas beneficiarias. La tarea posterior de focalización corre a cargo de las entidades federativas.
3. Definición de criterios de focalización específicos por entidad federativa: cada estado define sus propios criterios de selección de las escuelas, así como sus mecanismos de comunicación y difusión.
4. La auto-selección: la comunidad escolar se reconoce a sí misma como parte o no de la población objetivo, siguiendo algunos rasgos específicos:
 - 4.1. El reflejo de escuelas con similares características en su localidad que están siendo beneficiadas por el PEC.
 - 4.2. La invitación a participar, por parte de los supervisores, como producto del conocimiento y reconocimiento a la capacidad de la escuela, para enrolarse en el programa.
 - 4.3. Las propias carencias reconocidas por la comunidad escolar que dificultan la enseñanza-aprendizaje, en la escuela, entre otras cosas.
5. Procesos de dictaminación: privilegiando los criterios de claridad, congruencia y proyección en los PETE y los PAT que presentan las escuelas participantes.
6. Filtros posteriores: a través del seguimiento al cumplimiento de metas pedagógicas, organizativas y financieras planteadas.

3.8.3. Estrategias de acción en el Programa Escuelas de Calidad

En apartados anteriores se han establecido los objetivos generales y específicos del PEC. En función de estos objetivos y la población objetiva a la que va dirigido, teniendo en cuenta que el propósito del PEC consiste en transformar la organización y funcionamiento de las escuelas, de manera general, se pueden detectar las siguientes acciones para dar consecución a los objetivos del programa, siendo las siguientes:

1. Se va a buscar reorientar a la gestión institucional, federal y estatal.

2. Se va a dar asistencia técnica externa al programa para poder conseguir la articulación del programa con éxito.
3. Se va a capacitar a los integrantes de las comunidades escolares.
4. Se van a dar transferencias y se van a proveer recursos financieros adicionales en caso de ser necesario.

El PEC va a tener dos dimensiones a tener en cuenta en el momento de analizar las acciones que se van a realizar:

1. La incorporación de las escuelas al programa es voluntario: esto implica que las acciones que se van a llevar a cabo van a ir orientadas en esta dirección, ayudando a los responsables a que elaboren el PAT y el PETE mediante la capacitación tanto de los capacitadores como de los capacitados. Para ello se va a tener una estructura coherente que permita llegar a los objetivos, así como la provisión de recursos públicos a las escuelas para que puedan llevar a cabo los programas.
2. Los procesos de dictaminación estatal de procesos escolares: en este sentido se van a realizar acciones encaminadas a la búsqueda de la participación de los actores, mediante la utilización de mecanismos de difusión; y se van a evaluar los resultados obtenidos, incorporando a las escuelas y metiéndolas en la lógica del nuevo modelo gerencial de administración educativa.

La definición que da el PEC acerca de lo que entiende por una escuela de calidad es la siguiente:

“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 educativa 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 componente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.”²⁵⁴

En las reglas de operación 2002 se distinguen dos actores que intervienen en el cambio y en la búsqueda de la calidad educativa, siendo los siguientes:

²⁵⁴BRACHO, Teresa. Programas Escuelas de Calidad. PEC 2002. Segunda Evaluación externa. Ed. CIDE. México, D.F. mayo de 2003. Pp. 47 y 48.

1.- Agente principal del cambio: la escuela, la cual se concibe como una institución autónoma y responsable del servicio que presta.

2.- Beneficiario del servicio: los alumnos.

Lo que se espera de cada componente es lo siguiente:

Cuadro 3.5.: Componentes del sistema educativo

Comunidad escolar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperar el conocimiento y experiencia del docente 2. Fortalecer las capacidades de los directivos. 3. Fortalecer el papel pedagógico de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos.
Cuerpos colegiados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favorecer la construcción de redes horizontales entre las escuelas y los sistemas educativos estatales, para el intercambio de experiencias y buenas prácticas. 2. Promover la activación o reactivación de los consejos de participación social en la educación.
Valores o principios que permean el programa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer eficiente el uso de los recursos públicos mediante la administración directa de la escuela. 2. La generación de una cultura de la responsabilidad y rendición de cuentas que sea transparente. 3. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento. 4. Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo. 5. Asegurar la articulación con otros programas prioritarios establecidos en el PNE, como los que se refieren a la evaluación externa, formación de docentes y directivos, articulación de los tres niveles de educación básica, formación ciudadana y cultura de la legalidad, participación social y modernización tecnológica.

Fuente: BRACHO, Teresa. Programas Escuelas de Calidad. PEC 2002. Segunda Evaluación externa. Ed. CIDE. México, D.F. mayo de 2003. Pp. 49 y 50.

3.8.4. Mecanismos de inscripción y selección de las escuelas

Cada entidad debe diseñar su propia estrategia de operación del PEC, considerando las RO vigentes, sus propios programas de transformación escolar y las necesidades de apoyo a las escuelas que atienden a la población marginada.

Las etapas de selección son las siguientes:

1. La inscripción de las escuelas solicitantes en respuesta a la convocatoria pública que realiza la entidad.
2. La capacitación de directivos y docentes de las escuelas solicitantes, además de los agentes sectoriales, intermediarios, jefes de sector, supervisores y asesores técnico-pedagógicos.
3. La elaboración del proyecto escolar y el programa anual de trabajo por parte de las escuelas solicitantes.

4. La dictaminación de los proyectos escolares y la selección de las escuelas que se incorporan.

Para el año 2001 los proyectos se presentan con una prospectiva de entre dos y cuatro años; Para el año 2002 y 2003 será de cinco años, presentándose anualmente.

3.8.5. Proceso de dictaminación e incorporación de las escuelas seleccionadas

Tanto en el año 2001 como en el 2002 se mantiene que el proyecto escolar debe de incluir estrategias y acciones en cada uno de los tres ámbitos del trabajo educativo que se realiza en la escuela (el aula; la organización y el funcionamiento escolar; y la relación con los padres de familia). También se mantiene la necesidad de firmar un convenio del desempeño para recibir los recursos del PEC. Los criterios generales de dictaminación van a ser los siguientes: la realización de un diagnóstico; las metas a mediano plazo de cinco años; estrategias de acción en cada uno de los tres ámbitos mencionados; el establecimiento de las metas y los costos de las acciones a apoyar; y que estas acciones sean congruentes con el diagnóstico y el proyecto escolar. Algunos criterios utilizados por los Comités Dictaminadores a partir de los estándares de desempeño en la Gestión, Práctica Docente y Participación Social, son los siguientes:

1. Que el PETE se fundamente en una auto evaluación de la gestión escolar en sus dimensiones organizativa, pedagógica y comunitaria, así como en los resultados de aprendizaje alcanzados por sus alumnos, con referencia a los propósitos educativos establecidos en el plan y Programas de estudio nacionales.
2. Que el PETE establezca metas a mediano plazo (3 a 6 años) –y no sólo a cinco años como se establecía en el Proyecto Escolar en las RO 2002 –para favorecer la equidad y mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece la escuela (mejoramiento de los índices de permanencia y egreso; disminución de la reprobación y mejoramiento del aprovechamiento de todos los estudiantes).
3. Que el PETE contenga un diseño de estrategias y acciones relacionadas con las dimensiones de la gestión escolar organizativa, pedagógica y comunitaria, referidas a los estándares de Gestión, Práctica Docente y participación social.

4. Que el PAT establezca con precisión y describa de forma adecuada las metas, acciones, recursos requeridos y una estimación del costo de las acciones que serán apoyadas. De la misma manera, cuando así corresponda, que contenga la información solicitada en el ítem referido a la reincorporación de escuelas.
5. Que las acciones del PAT sean congruentes tanto con los resultados de la auto evaluación de la gestión como con los objetivos, estrategias y metas del PETE.

Cabe señalar que las reglas de operación del 2003 establecen un cambio que va de Proyecto Escolar a Plan Estratégico de Transformación Escolar, con lo que se centran más en los criterios de evaluación y de gestión escolar.

3.8.6. Los estándares del desempeño, evaluación y seguimiento

La evaluación y seguimiento de los resultados escolares se realizarán a través de las evaluaciones externas, la evaluación interna y los informes anuales, además de los reconocimientos. Se otorgarán reconocimientos a las escuelas que demuestren en las evaluaciones haber mejorado en forma significativa sus resultados respecto de los estándares de Gestión, práctica docente y participación social. En este sentido se hace necesario que sean transparentes los siguientes aspectos:

1. Especificar si se trata de un conocimiento monetario o simbólico.
2. Definir qué se entiende por haber mejorado los resultados.
3. Aclarar cuáles son las escuelas con entorno social negativo y analizar la conveniencia de premiar sólo a unas pocas por cuestiones de equidad y mérito al desempeño.
4. Explicitar la instancia encargada de evaluar el cumplimiento o mejora sustancial de los estándares establecidos, cómo decidir cuáles serán las escuelas merecedoras de reconocimiento.
5. Contemplar, además de los reconocimientos a las escuelas, los incentivos a los supervisores.

Según el punto 9 los estándares del desempeño serán los siguientes:

1. Estándares de gestión, participación social y práctica docente (medidos con indicadores de proceso). Estos son los siguientes:

- 1.1. La comunidad escolar y la escuela:
 - 1.1.1. La comunidad escolar cumple con las metas que ella misma se fija.
 - 1.1.2. Se cumple con el calendario escolar, se fomenta la asistencia y puntualidad y se aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza.
 - 1.1.3. 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.
 - 1.1.4. En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de la realidad multicultural mexicana.
 - 1.1.5. La comunidad escolar se autoevalúa, busca la evaluación externa y, sobre todo, la utiliza como una herramienta de mejora y no de sanción.
 - 1.1.6. La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del medio ambiente.
 - 1.1.7. La escuela se abre a la sociedad y le rinde cuentas de su desempeño.
 - 1.1.8. La escuela mejora las condiciones de infraestructura material, para llevar a cabo eficazmente sus labores: aulas en buen estado, mobiliario adecuado a los procesos más modernos de enseñanza-aprendizaje, laboratorios equipados, tecnología educativa, iluminación, seguridad, limpieza, así como los recursos didácticos necesarios.
- 1.2. Los docentes
 - 1.2.1. Las experiencias de aprendizaje propicias por los docentes ofrecen a los estudiantes confianza en sus capacidades y estimulan constantemente sus avances y esfuerzos y logros.
 - 1.2.2. Los docentes consiguen de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa.
 - 1.2.3. Los docentes planifican sus clases anticipando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.
 - 1.2.4. 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.
- 1.3. Los directivos
 - 1.3.1. El director ejerce liderazgo académico, administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.
 - 1.3.2. El personal directivo y docente trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.

- 1.3.3. Los directivos y docentes se preocupan por capacitarse y actualizarse continuamente.
- 1.3.4. Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.
- 1.4. Los padres de familia
 - 1.4.1. 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.
 - 1.4.2. El personal, los padres de familia y los 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.
- 2. Estándares de eficacia externa y logro educativo (medidos con indicadores de impacto y resultados). Estos aluden a los siguientes estándares:
 - 2.1. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático, con base en los exámenes de estándares nacionales.
 - 2.2. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas, con base en los exámenes de estándares nacionales.
 - 2.3. Los alumnos demuestran un incremento de sus habilidades de pensamiento crítico-científico, cuando así corresponda.
 - 2.4. La escuela disminuye el índice de reprobación.
 - 2.5. La escuela disminuye el índice de deserción.

El punto 10 de las RO 2002 marca que el Programa deberá contar con un sistema de información con una base de datos, en el que se incluyan, los alumnos, maestros, directivos, infraestructura escolar y destino de los recursos económicos de las escuelas incorporadas. Éste deberá servir para contribuir a la toma de decisiones oportuna, en base a los resultados obtenidos.

3.8.7. El sistema de financiación del PEC

El Gobierno Federal creó el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC), administrado por la SEP, a través del que se asignarán recursos a las entidades federativas, según el monto de

población de niños entre 5 y 14 años, partiendo de la cantidad total de 350 millones de pesos distribuidos como sigue:

- a) El 94% destinado a las entidades federativas (329 millones de pesos).
- b) El 6% destinado a la operación y difusión del programa (21 millones de pesos).
- c) Las entidades federativas tendrán que aportar la mitad de lo que les reporte la autoridad federal.

El esquema quedaría de la siguiente manera:

Cuadro 3.6.: Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2001

Entidad federativa	Población de 5 a 14 años	Porcentaje	Recursos del Programa
Aguascalientes	228,672	1.03	3,379,840
Baja California	529,454	2.38	7,825,487
Baja California Sur	87,940	0.40	1,299,779
Campeche	160,331	0.72	2,369,740
Coahuila	496,188	2.23	7,333,805
Colima	121,514	0.55	1,796,013
Chiapas	1,037,515	4.66	15,334,779
Chihuahua	657,974	2.96	9,725,050
Distrito Federal	1,516,812	6.81	22,418,930
Durango	351,228	1.58	5,191,254
Guanajuato	1,155,438	5.19	17,077,715
Guerrero	801,623	3.60	11,848,225
Hidalgo	549,662	2.47	8,124,167
Jalisco	1,433,371	6.44	21,185,647
México	2,940,767	13.21	43,465,406
Michoacán	992,182	4.46	14,664,743
Morelos	354,064	1.59	5,233,171
Nayarit	215,740	0.97	3,188,701
Nuevo León	744,357	3.34	11,001,817
Oaxaca	903,226	4.06	13,349,947
Puebla	1,250,741	5.62	18,486,322
Querétaro	344,033	1.55	5,084,910
Quintana Roo	196,141	0.88	2,899,022
San Luis Potosí	565,318	2.54	8,355,567
Sinaloa	579,314	2.60	8,562,432
Sonora	474,481	2.13	7,012,970
Tabasco	454,332	2.04	6,715,161
Tamaulipas	571,181	7.57	8,442,224
Tlaxcala	229,160	1.03	3,387,053
Veracruz	1,610,942	7.24	23,810,199
Yucatán	369,472	1.66	5,460,905
Zacatecas	336,192	1.51	4,969,017
Nacional ²⁵⁵	22,259,365	100.00	329,000,000

²⁵⁵ Si la escuela necesita recursos adicionales a los fijados en el punto 4.1. lo podrá hacer a través del siguiente mecanismo: por cada peso que el Consejo Municipal de Participación Social reúna –vía Ayuntamiento, iniciativa

Fuente: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Capítulo 4. (Martes 3 de abril de 2001). Pp. 74 y 75.

Los recursos que reciban las escuelas se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 3.7.: aplicación de los recursos a la escuela 2001

Porcentajes	Destino de los recursos
60%	mejorar las instalaciones, el edificio y el acervo bibliográfico.
20%	mantenimiento de los espacios educativos, los equipos y la adquisición de materiales didácticos y de apoyo.
20%	fortalecer las actividades de enseñanza y de aprendizaje.

Fuente: elaboración propia a partir del DOF. . Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Capítulo 4. (Martes 3 de abril de 2001). P. 76.

En el segundo año del PEC el Programa recibirá 1,200 millones de origen federal, distribuidos en igual porcentaje y rubros que en las reglas de operación 2001, pero la proporción de las aportaciones cambia a tres pesos de la federación por cada peso que aporten los estados, hasta el límite que le corresponda a la entidad en razón de la distribución propuesta en el PEC I y que se materializa en la siguiente tabla:

Cuadro 3.8.: Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2002

Entidad Federativa	Población de 5 a 14 años	Porcentaje	Aportación Federal	Aportación Estatal
Aguascalientes	228,672	1.03	11,588,022.21	3,862,674.07
Baja California	529,454	2.38	26,830,240.31	8,943,413.44
Baja California Sur	87,940	0.40	4,456,385.89	1,485,461.96
Campeche	160,331	0.72	8,124,821.53	2,708,273.84
Coahuila	496,188	2.23	25,144,475.77	8,381,491.92
Colima	121,514	0.55	6,157,758.41	2,052,586.14
Chiapas	1,037,515	4.66	52,576,383.92	17,525,461.31
Chihuahua	657,974	2.96	33,343,029.87	11,114,343.29
Distrito Federal	1,516,812	6.81	76,864,903.20	25,621,634.40
Durango	351,228	1.58	17,798,584.28	5,932,861.43
Guanajuato	1,155,438	5.19	58,552,167.32	19,517,389.11
Guerrero	801,623	3.60	40,622,486.04	13,540,828.68
Hidalgo	549,662	2.47	27,854,286.77	9,284,762.26
Jalisco	1,433,371	6.44	72,636,505.49	24,212,168.50
México	2,940,767	13.21	149,024,250.06	49,674,750.02
Michoacán	992,182	4.46	50,279,120.54	16,759,706.85
Morelos	354,064	1.59	17,942,299.43	5,980,766.48
Nayarit	215,740	0.97	10,932,689.23	3,644,229.74
Nuevo León	744,357	3.34	37,720,514.31	12,573,504.77
Oaxaca	903,226	4.06	45,771,248.55	15,257,082.85
Puebla	1,250,741	5.62	63,381,675.44	21,127,225.15
Querétaro	344,033	1.55	17,433,975.50	5,811,325.17
Quintana Roo	196,141	0.88	9,939,504.02	3,313,168.01
San Luis Potosí	565,318	2.54	28,647,659.27	9,549,219.76
Sinaloa	579,314	2.60	29,356,910.77	9,785,636.92
Sonora	474,481	2.13	24,044,467.04	8,014,822.35
Tabasco	454,332	2.04	23,023,410.42	7,674,470.14
Tamaulipas	571,181	2.57	28,944,768.55	9,648,256.18
Tlaxcala	229,160	1.03	11,612,751.76	3,870,917.25

privada y organizaciones sociales- la autoridad educativa estatal, a través del Fideicomiso, aportará dos pesos hasta sumar un total de 200,000. pesos por escuela como techo.

Veracruz	1,610,942	7.24	81,634,969.19	27,211,656.40
Yucatán	369,472	1.66	18,723,104.46	6,241,034.82
Zacatecas	336,192	1.51	17,036,630.47	5,678,876.82
Nacional	22,259,385	100.00	1,128,000,000.00	376,000,000.00
Financiamiento total:				1,504,000,000.00

Fuente: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Capítulo 4. (Martes 3 de abril de 2001). P. 85.

El punto 4.5 de las RO 2002 dirá que los rendimientos financieros que genere el FNEC serán para apoyar a entidades federativas con mayor rezago educativo. Se destinarán en las Entidades Federativas el 5% de los recursos para el fideicomiso estatal para escuelas de calidad, para su ejercicio, la coordinación estatal del programa elaborará un presupuesto operativo anual. El ejercicio de estos recursos se registrará por la normatividad de cada entidad federativa para la comprobación del gasto y el procedimiento de adquisiciones aplicable al programa, los cuales deberán ser aplicados para ampliaciones del Programa en la entidad correspondiente y para gastos de administración del fideicomiso. El comité técnico del fideicomiso estatal transferirá una aportación anual de 50,000 pesos a la cuenta bancaria de cada escuela incorporada o reincorporada al Programa. La autoridad educativa estatal podrá determinar los casos especiales de ampliación, hasta un máximo de 100,000 pesos. Si requiere de más dinero por cada peso aportado recibirá dos pesos hasta el límite de 300,000.00 pesos. Al menos el 80% de los recursos recibidos tendrán que destinarse a la adquisición de útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como a la inversión y/o mantenimiento de espacios educativos, mobiliario, equipo y acervo bibliográfico. El resto irá destinado a otros rubros que fortalezcan el programa. En las reglas de operación del 2003 se establece que el 94% de los recursos se transferirán a los Fideicomisos Estatales para Escuelas de Calidad; el 6% restante serán destinados a los gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesoría e investigaciones para apoyo del Programa. El 94% restante a través del Fondo Nacional para Escuelas de Calidad lo distribuirá entre los diferentes fideicomisos estatales para que estos se encarguen de que llegue a la escuela de su Estado correspondiente. La proporción de los pesos que van a dar es igual que en las anteriores reglas de operación (3 a 1). Ver siguiente tabla:

Cuadro 3.9.: Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2003

Entidad Federativa	Población	Porcentaje	Aportación estatal	Aportación federal	Recursos totales por fideicomiso estatal
Aguascalientes	225,907	1.03	4,030,657.04	12,091,971.12	16,122,628.15
Baja California	487,089	2.22	8,690,694.43	26,072,083.28	34,762,777.71
Baja California Sur	89,231	0.41	1,592,069.12	4,776,207.35	6,368,276.47
Campeche	163,336	0.74	2,914,258.51	8,742,775.54	11,657,034.05
Coahuila	491,887	2.24	8,776,300.86	26,328,902.58	35,105,203.44

Colima	114,587	0.52	2,044,473.60	6,133,420.81	8,177,894.41
Chiapas	1,007,341	4.59	17,973,086.68	53,919,260.03	71,892,346.70
Chihuahua	648,600	2.96	11,572,391.09	34,717,173.29	46,289,564.38
Distrito Federal	1,507,080	6.87	26,889,483.77	80,668,451.30	107,557,935.07
Durango	349,427	1.59	6,234,514.19	18,703,542.57	24,938,056.76
Guanajuato	1,142,354	5.20	20,382,009.17	61,146,009.51	81,528,012.69
Guerrero	806,021	3.67	14,381,113.54	43,143,340.62	57,524,454.17
Hidalgo	549,208	2.50	9,799,028.32	29,397,084.96	39,196,113.28
Jalisco	1,429,083	6.51	25,497,582.89	76,493,558.67	101,991,411.55
México	2,810,601	12.80	50,147,045.92	150,441,137.76	200,588,183.68
Michoacán	990,769	4.51	17,677,407.27	53,032,221.80	70,709,629.07
Morelos	339,591	1.55	6,059,019.22	18,177,057.65	24,236,076.87
Nayarit	215,231	.098	3,840,174.70	11,520,524.09	15,360,698.78
Nuevo León	740,965	3.38	13,220,377.38	39,661,132.14	52,881,509.51
Oaxaca	902,381	4.11	16,100,379.04	48,301,137.14	64,401,516.18
Puebla	1,224,369	5.58	21,845,323.64	65,535,970.92	87,381,294.56
Querétaro	338,625	1.54	6,041,783.74	18,125,351.22	24,167,134.97
Quintana Roo	195,729	0.89	3,492,217.91	10,476,653.73	13,968,871.64
San Luis Potosí	568,171	2.59	10,137,368.21	30,412,104.63	40,549,472.84
Sinaloa	576,145	2.63	10,279,641.18	30,838,923.53	41,118,564.71
Sonora	474,549	2.16	8,466,954.40	25,400,863.19	33,867,817.59
Tabasco	457,469	2.08	8,162,211.20	24,486,633.59	32,648,844.79
Tamaulipas	564,861	2.57	10,078,310.83	30,234,932.50	40,313,243.33
Tlaxcala	226,413	1.03	4,039,685.14	12,119,055.43	16,158,740.58
Veracruz	1,610,002	7.34	28,725,829.18	86,177,487.55	114,903,316.73
Yucatán	369,186	1.68	6,587,056.40	19,761,169.19	26,348,225.59
Zacatecas	335,608	1.53	5,987,954.10	17,963,862.31	23,951,816.41
Suma de aportaciones:			391,666,666.67	1,175,000,000.00	1,566,666,666.66

Fuente: DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Punto 4.3.2. (viernes, 29 de agosto de 2003). Pp. 106-107.

Las RO marcan que, al menos, el 75% de los recursos se destinen a materiales, infraestructura y equipos quedando el resto para otros fines que fortalezcan la enseñanza de los alumnos y la preparación de los supervisores y directores para afrontarlo. En las RO se redacta de la siguiente forma:

“Las escuelas incorporadas cuidarán en el ejercicio de los recursos proporcionados por el Programa, que al menos el 75% (setenta y cinco por ciento) de los fondos recibidos se destinen para la compra de libros, útiles, materiales escolares y didácticos, equipo técnico y mobiliario, así como para la rehabilitación, construcción y ampliación de espacios educativos. El resto podrá asignarse a otros componentes que enriquezcan el aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes y directivas, así como la formación de padres de familia...”²⁵⁶

El programa va a ser financiado de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y los sectores social y privado de la sociedad. Las cantidades de origen en el año 2001 ascendieron a 350 millones de pesos. En el 2002 la federación aportó 1,200 millones y las entidades federativas 376 millones de pesos. El esquema de la distribución se realizó de la siguiente

²⁵⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Punto 4.3.2. (viernes, 29 de agosto de 2003), p. 107.

forma: 94% de fideicomisos estatales para las escuelas de calidad; 6% para gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesoría e investigaciones para apoyo al Programa. En el 2001 por cada peso que aportaba el gobierno en la entidad a su fideicomiso estatal para escuelas de calidad, la SEP aportaría dos pesos, hasta el límite que le corresponde a la entidad en razón de la distribución mencionada. En las reglas de operación 2002 se mantiene la forma de distribución, pero ahora la relación de aportaciones de la SEP y estatales es de tres a uno. El Comité Técnico del FNEC podrá reasignar los recursos federales no utilizados por algún estado a otras entidades federativas que deseen incrementar su participación en el PEC, utilizando un criterio de subsidiariedad. Otra forma de recoger aportaciones es mediante la donación voluntaria del Consejo Municipal de Participación Social y los Consejos escolares. Los Fideicomisos técnicos estatales deberán ordenar la apertura de una subcuenta específica que identifique trimestralmente a la SHCP y a la Coordinación Nacional del PEC sobre saldos y rendimientos financieros. La CNPEC enviará a la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SECODAM, informes trimestrales del presupuesto ejercido, así como del cumplimiento de metas y objetivos. Se destinarán el 5% de los recursos del fideicomiso estatal para gastos de operación de la Coordinación General Estatal del Programa. El Comité Técnico del Fideicomiso Estatal transferirá 100,000 pesos según la RO del 2001, y 50,000 pesos en el año 2002, ampliándose a 100,000 pesos sólo en casos especiales. El tope de recursos que se establecen como topes es de 300,000 pesos. Por cada peso que aporte el Consejo Municipal y/o escolar de participación social el fideicomiso estatal aportará dos pesos. Los padres de familia podrán aportar dinero o especies. De los proyectos que asumieron las escuelas en el año 2001 al menos el 60% de los fondos debían ir destinados a la investigación en construcción de espacios educativos, mobiliario, equipo y/o acervo bibliográfico. El 20% es para el mantenimiento de espacios educativos o equipo y a la adquisición de materiales didácticos y de apoyo; el resto se podrá asignar a otros componentes que fortalezcan las actividades de enseñanza y aprendizaje. En el 2002 el 80% va a ser para los dos rubros primeros y el 20% para el fortalecimiento de competencias docentes y directivas así como la formación de padres de familia.

3.8.8. Resolución de controversias

Las instancias encargadas de la resolución de controversias son el Consejo Estatal de Participación Social, la Coordinación Estatal del PEC, la Comisión Ejecutiva Estatal del Programa, el Consejo Estatal del PEC, fundamentalmente.

3.8.9. La supervisión en el Programa Escuelas de Calidad

La estructura de relaciones intergubernamentales del PEC establece la importancia que existe en la vinculación entre las direcciones de educación básica y la escuela a través de las Jefaturas de Sector, Supervisores y Asistentes Técnico Pedagógicos, mediante una relación directa con el plantel escolar y la vía tradicional de vinculación con las instancias administrativas. Según las reglas de operación los supervisores deben de cumplir dos objetivos específicos:

1. Fortalecer el papel pedagógico de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos.
2. Contribuir a la generación de una cultura de cofinanciamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los gobiernos federal, estatal, municipal, sectores privado y social, así como entre las autoridades educativas, jefes de sector, supervisores, directores, personal docente y de apoyo, alumnos, padres de familia y comunidad en general.

Las funciones que deben de cumplir los supervisores, en relación al tipo de actor involucrado son las siguientes:

1. SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal (Coordinación Nacional del Programa).- Promover el diseño y puesta en marcha de programas de desarrollo profesional para los supervisores, directores y personal técnico involucrado, en el marco del Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP), así como para los Consejos de Participación Social o sus equivalentes.
2. Autoridad educativa estatal y responsables estatales de la educación básica: involucrar permanentemente en el Programa al personal de supervisión y de las áreas técnico-pedagógicas correspondientes; llevar a cabo los programas de desarrollo profesional para

directivos escolares y asesores técnico-pedagógicos, así como para Consejos de Participación Social.

3. Coordinación General Estatal del Programa: coordinar las acciones de la coordinación académica y del Comité Dictaminador, y, a través de las mesas técnicas de nivel y personal técnico de zona y de sector, dar seguimiento operativo y académico a las escuelas incorporadas.

4. Coordinación académica Estatal: implementar acciones de desarrollo profesional para las mesas técnicas de nivel y el personal técnico de zona y de sector; coadyuvar con las mesas técnicas y el personal técnico de zona y de sector en el desarrollo profesional de los directivos y docentes para la elaboración y seguimiento del Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Programa Anual de Trabajo.

5. Mesas técnicas de nivel y personal técnico de zona y de sector: capacitar a los directivos y docentes de las escuelas inscritas al Programa para la elaboración del Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Programa Anual de Trabajo; asesorar y dar seguimiento académico y operativo a las escuelas incorporadas al Programa; establecer mecanismos de comunicación con la Coordinación General Estatal para la operación del Programa.

6. Jefes de sector, supervisores y equivalentes: invitar y apoyar a las escuelas para que participen en el Programa; involucrar a su personal de apoyo técnico en las actividades del programa; validar la integración de los Consejos Escolares de Participación Social; brindar asesoría a los directivos y docentes en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Programa Anual de Trabajo; Promover la creación de una red de escuelas de calidad para el intercambio de experiencias y buenas prácticas; conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones interna y externas; comprometerse a alcanzar los estándares de desempeño escolar; integrar y capturar los datos necesarios para la operación del subsistema estatal de información del PEC.

En conclusión el Programa Escuelas de Calidad se puede considerar una política que por su diseño responde a un modelo de gestión escolar innovador, el cual, tiene el nivel de cualquier país desarrollado. Pretende innovar, acabar con los vicios burocráticos y tender a un nuevo modelo de autogestión de las escuelas con una visión que extrapola principios que pertenecen

a la visión empresarial; por otro lado, innova desde el punto de vista de la descentralización de competencias educativas y el descenso de las políticas a nivel local (la escuela).

Por su complejidad el PEC tiene que sortear muchos obstáculos que pertenecen a un estilo de gestión anclado en un pasado decimonónico que no permite la penetración de nuevas formas de entender al gobierno y a la administración pública en su conjunto.

Capítulo 4
El Programa Escuelas de Calidad en
Zacatecas. Un estudio de caso

Capítulo 4: El Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas. Un estudio de caso

Pocas dudas se abrigan acerca del poder y la capacidad de influencia que tiene la educación en la vida de una persona. Por ello, uno de los retos más importantes en el estado es la mejora de la calidad de la educación con equidad, que no es otra cosa que el esfuerzo de intervención pedagógica orientado hacia todos los alumnos, para que, independientemente de su estado inicial de conocimientos, transiten hacia niveles superiores y, por ende, hacia un mayor desarrollo de habilidades para el aprendizaje. (SEP, 2003: 19)

De los tres capítulos anteriores se desprende la idea de que la orientación que se le daba a la enseñanza, hace escasamente veinte años, ha cambiado. Hoy el debate en torno a los contenidos educativos es distinto, a nivel internacional, comparado con hace apenas dos décadas. Se ha pasado de concebir el hecho de que la educación tiene que llegar a todos, lo cual es importante, a complementar esto junto con la idea de que es conveniente tener una formación relevante y pertinente, que se adecue a las exigencias de una economía global que demanda, cada vez más, personas preparadas y con conocimientos y valores interpersonales democráticos. De estas ideas se intuye que en educación se trata de pasar de un modelo vertical y rígido a otro descentralizado que busca la participación de las autoridades educativas, de los directores, supervisores, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en su conjunto. Para poder llegar a estas metas, en México, se han intentado hacer varios esfuerzos, diseñando programas, bajo la planificación estratégica, que buscan la consecución de estas técnicas innovadoras con éxito.²⁵⁷ El capítulo que se va a desarrollar a continuación va a contener todos estos componentes, resaltados en los párrafos anteriores, y para ello, se va a describir y analizar el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y más concretamente se va a remitir al Estado de Zacatecas. Por lo extenso de este programa el capítulo cuarto sólo va a describir las Reglas de Operación (RO). También en este capítulo va a arrojar los resultados de las encuestas abiertas realizadas a profesores y alumnos de la región 1 de Zacatecas. Posteriormente se abordará otro capítulo que analice su eficacia, el grado de calidad que existe y los retos y aciertos que tiene el programa desde el año 2001 hasta el año 2003. Hay que aclarar que el Programa Escuelas de Calidad se siguió implementando, pero sólo voy a analizar los tres primeros años del mismo y los instrumentos de medición utilizados se realizaron en el 2006.

²⁵⁷ Para revisar algunos programas que van en esta línea analizar el capítulo cuatro de esta tesis donde se describen y se clasifican algunos programas relevantes en México.

4.1. Fundación de Zacatecas²⁵⁸

El estado de Zacatecas se localiza en la región centro-norte de la República Mexicana. Su nombre proviene del náhuatl **zacatl**, zacate y **co**, locativo: "lugar donde abunda el zacate". El territorio del Estado estuvo bajo la influencia de mesoamérica, del siglo IV al X. El 8 de septiembre de 1546, con el descubrimiento de sus minas, se inicia la fundación de la actual ciudad de Zacatecas, originalmente fue nombrada Minas de los Zacatecas, Su riqueza mineral dio fuertes ingresos a la Corona Española, lo que hizo posible que recibiera el título de Ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas.

Con la Independencia de México se erigió el Estado Libre y Federado de Zacatecas y la ciudad homónima se convirtió en la sede de los poderes estatales y la residencia de los gobernadores. En los primeros años de la nación mexicana destaca la figura del gobernador Francisco García Salinas que defendía un modelo federal. Los conservadores zacatecanos favorecían un sistema de gobierno representativo. En dos ocasiones, los conservadores se rebelaron contra el gobierno federal. En la rebelión de 1835, las fuerzas federales del general Santana saquearon la ciudad de Zacatecas y las minas de plata de Fresnillo. Además de la gran suma de plata que se llevó, Santana castigó al estado de Zacatecas escindiendo la zona de Aguascalientes y convirtiéndola en estado. La pérdida de esta área fértil dañó la economía de Zacatecas durante un tiempo.

Durante la Guerra de Reforma (1858-1861) Zacatecas se convirtió en campo de batalla entre liberales y conservadores. En 1859, Jesús González Ortega puso fin a los ideales conservadores del estado cuando decretó una ley en contra de ello. En 1864, con la invitación de que Francia invadiera México por parte de los conservadores, los franceses ocuparon el estado de Zacatecas. Esto duró dos años hasta que en 1867 fueron derrotados y expulsados de México. Los mexicanos se rebelaron contra la injusticia y dictadura de Porfirio Díaz en 1910. Una de las batallas más importantes de la revolución ocurrió en la ciudad de Zacatecas el 23 de junio de 1914. Se le conoce como *La Toma de Zacatecas*. En esta batalla, Pancho Villa -asistido por Felipe Ángeles y Pánfilo Natera- y sus dorados tomaron control de la ciudad de Zacatecas, asegurando la seguridad financiera de la

²⁵⁸ Todos los datos geográficos están sacados a través de winkimedia en internet.

revolución. En honor a Pancho Villa, se le construyó una estatua en el Cerro de la Bufa. La economía estatal sufrió las consecuencias de estos hechos durante décadas.

4.2. Situación geográfica de Zacatecas

El territorio que ocupa el estado, está enclavado en la Meseta Central, entre la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental, en una vasta región semiárida favorable para la agricultura; tiene una superficie de 75,040 Km², esto representa el 3,83% del territorio nacional; El 38.82% de la superficie estatal es matorral, el 27.38% de la superficie se usa para la agricultura, el 15.67% es pastizal, el 12.66% es bosque, el 1.94% selva y el resto tiene otros usos. Se encuentra a 2,496 metros sobre el nivel del mar; su clima es seco y templado con una temperatura promedio anual de 16° C. los estados con los que colinda son Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Nayarit y Durango. Tiene una población de 1'400,000 habitantes. Importante productor de materias primas de origen agrícola, pecuario y mineral. Los ríos del estado se agrupan en dos cuencas: la del Pacífico y la Interior. Los ríos de la Cuenca Interior no tienen salida al mar. En cuanto a agua subterránea, existen 20 zonas geohidrológicas en el estado.

4.3. El Gobierno Zacatecas

A nivel nacional, el estado tiene tres representantes en el Senado Mexicano, nueve en la Cámara de Diputados: cinco del Partido de la Revolución democrática, tres del Partido Acción Nacional y uno del Partido Verde Ecologista.

Los poderes gubernamentales del estado tienen sus instalaciones en la Ciudad de Zacatecas. La actual gobernadora de Zacatecas es Amalia García Medina (PRD) quien terminará su mandato en el 2010. Se convirtió en la primera gobernadora el 12 de septiembre de 2004. El Poder Legislativo del estado está compuesto por 30 diputados; 18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. El Poder Judicial del estado tiene 13 magistrados. Los miembros del congreso estatal son elegidos por un periodo de 3 años.

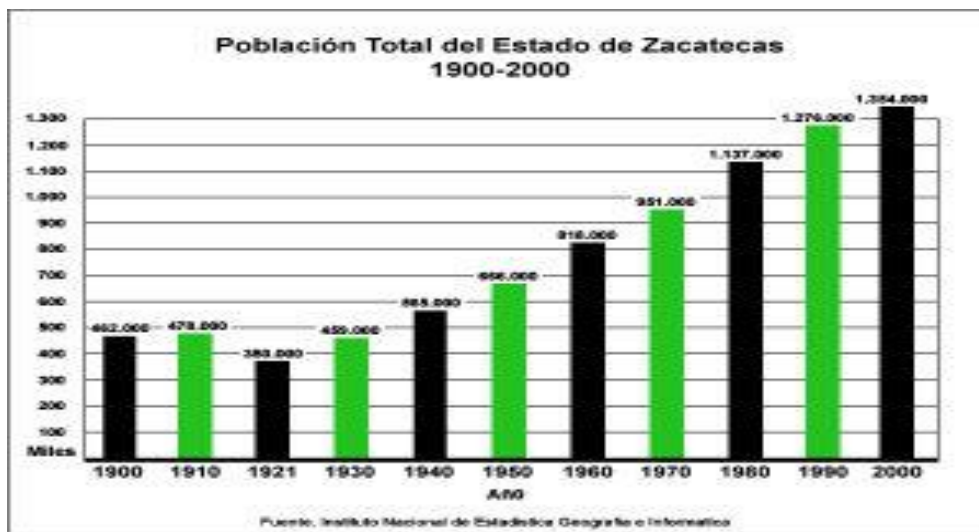
4.4. División Administrativa

Zacatecas está dividida en 58 municipios. El Municipio de Mazapil es el más grande en el estado. Ocupa alrededor del 36% del área estatal y es cinco veces más grande que el estado de Aguascalientes. El Municipio de Momax es el más pequeño con sólo 164.538 km². Anteriormente el estado tenía 56 municipios pero esto cambió cuando se creó el Municipio de Trancoso en 2001 y el Municipio de Santa María de la Paz en 2005.

4.5. Demografía

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el 2005, el Estado de Zacatecas tenía una población de 1.367.692 habitantes con una densidad de 18 habitantes/km². Esto ubica al estado en el lugar veinticinco de población en la nación y representa el 1.3% del total nacional. El 51.8% de la población zacatecana fue compuesta por mujeres mientras que los hombres representan el 48.2%. Al igual que la nación, la población promedio de Zacatecas es bastante joven, 23 años.

Gráfica 4.1. Población del Estado de Zacatecas 1900-2000



Según el último censo disponible (1921) étnicamente la entidad estaba formada por un 8,55% Indígena, 86,1% Mestizos y 5,35% Blanco. Estas cantidades se han mantenido hasta la actualidad sólo estimando una disminución del porcentaje indígenas y un ligero aumento del sector mestizo. Actualmente sólo 1,837 personas hablaban un idioma indígena.

En el último siglo, la población del estado se ha triplicado de 462.190 habitantes en 1990. En los últimos 10 años, la población de Zacatecas aumentó 6%. La densidad fue de 18.13 habitantes por km². El flujo migratorio sigue siendo negativo, aunque no tanto como en décadas pasadas. Se estima que la mitad de los Zacatecanos viven fuera del estado. En Estados Unidos viven entre 800.000 y 1.000.000.

4.6. Ciudades

El estado de Zacatecas tiene una transición de personas en regiones rurales que se mueven a las ciudades más grandes del estado a causa de los bajos precios en cosechas principalmente de frijol y maíz. La zona metropolitana Zacatecas-Guadalupe es la más poblada del estado con 261.422 habitantes. La ciudad más poblada en Zacatecas es Fresnillo con 137.550 habitantes (2005). Le sigue la capital Zacatecas con una población de 129.525 (2005). Los siguientes son Guadalupe con 116.189 Sombrerete con 61.652, Río Grande con 60.243 y Jerez con 54.757 habitantes.

4.7. Educación

El estado de Zacatecas tiene una biblioteca por cada 6.250 personas. En el 2005, el 92.7% de la población de 15 años o más fueron alfabetos. El 98% de la población (de 8 a 14 años) tienen la aptitud de leer y escribir. En el estado existen 1.031 escuelas preescolares, 1.812 primarias y 580 secundarias.

Cuadro 4.1. Datos socioeconómicos de Zacatecas

Entidad Federativa	Población total	% población analfabeta de 15 años o más	% población sin primaria completa 15 años o más	% Ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario	% ocupantes en vivienda sin energía eléctrica	% Ocupantes en vivienda sin agua entubada	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Zacatecas	1 367 692	7.20	30.83	10.53	1.91	6.72	13
% viviendas con algún nivel de hacinamiento		% ocupantes en vivienda con piso de tierra		% población en localidades con menos de 5000 habitantes		% población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos	
37.06		6.29		50.59		54.25	
Índice de marginación		Grado de marginación					
0.15999		Medio					

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre)*.

4.8. Las reglas de operación de Zacatecas²⁵⁹

Si revisamos la convocatoria del Estado de Zacatecas para el año 2006 podemos observar que respetan los criterios de focalización a nivel Federal porque en dicho documento se redacta lo siguiente:

“(...) Escuela ubicadas en las Áreas Geoestadística Básica consideradas de media, alta y muy alta marginalidad, y que voluntariamente se decidan a participar en el proceso de selección para la incorporación a la Fase IV del (...) PEC”²⁶⁰

Si se analiza el texto guarda el criterio de las condiciones locales porque incluye el concepto de muy alta marginalidad. Las causas que responden a esto es que en Zacatecas existen altos grados de marginalidad que se reflejan en la convocatoria siguiendo las directrices de las RO 2006. Según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación el grado de desarrollo humano de Zacatecas es de 0.7563 para el año 2002, con una renta per cápita en dólares de 4,377²⁶¹. El INEE explica cuál es el referente a nivel internacional, siendo el siguiente:

“(...) Como referente puede mencionarse que, en el terreno internacional, un índice de 0.89 correspondió, en 2002, a países como Portugal, Eslovenia y Corea. Uno de 0.70, en cambio, correspondió a otros como Guinea y Argelia.”²⁶²

Siguiendo los criterios de temporalidad y focalización se extrae, de la convocatoria de Zacatecas, que la población objetivo a la que va dirigido el programa es la siguiente:

²⁵⁹ Todos estos datos se remiten al documento denominado: COORDINACIÓN ESTATAL. Escuelas de Calidad. Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del PEC, mayo de 2006. Presentación en Power Point.

²⁶⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. Programa Escuelas de Calidad. Convocatoria Fase VI, P. 1.

²⁶¹ INEE. La calidad de la Educación Básica en México. Informe anual 2005. P. 44.

²⁶² INEE; Opus cit., p. 44.

Cuadro 4.2.: Población objetivo que tiene el Programa Escuelas de Calidad

Criterios	Resultados
1. Temporalidad	- Escuelas incorporadas con anterioridad y con menos de 5 años incorporadas. - Escuelas focalizadas que inicien su sexto año de permanencia en el Programa.
2. Focalización	- Escuelas de zonas de media y alta marginación en zonas urbanas. - Escuelas que atiendan a indígenas, con necesidades educativas especiales con discapacidad, escuelas multigrado, campamentos de jornaleros que atiendan a estudiantes migrantes y centros comunitarios del CONAFE (1).

(1) Consejo Nacional de Fomento Educativo.

Fuente: elaboración propia a partir de las RO 2006, inciso 3.2.

Otro aspecto importante de Zacatecas es que no tiene prácticamente indígenas por lo que este criterio de focalización que viene contemplado en el inciso 3.2. de las RO 2006 no se tome en cuenta. En la tabla 1.9. del año 2000 elaborada por el INEE se refleja que el porcentaje de indígenas en Zacatecas es de 0.3 con lo cual, por las características locales del Estado, no tiene prácticamente escuelas indígenas.

También se excluyen otros dos grupos que son los jornaleros agrícolas que atienden a estudiantes migrantes y a centros comunitarios del CONAFE. Las demás categorías que tiene el PEC se incluyen²⁶³.

Los criterios que sigue el Estado de Zacatecas para emitir la convocatoria al Programa Escuelas de Calidad son los que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.3.: Criterios que tienen que seguir los Estados para emitir su convocatoria

Criterios de la convocatoria 2006 de los Estados según las RO 2006	1. Población objetivo (inciso 3.2.) 2. Criterios adicionales emitidos por la autoridad competente que no contravengan las RO. 3. Condiciones locales. 4. Fracción V del artículo 55 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.
--------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de la RO 2006, inciso 3.3.1.

²⁶³ Ver cuadro sobre las escuelas participantes elaborada más arriba.

Para poder participar el PEC es necesario pasar por una serie de fases, siendo las que se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.4. Fases, instituciones y criterios que tienen que pasar las escuelas para incorporarse en el PEC

Fases	Instituciones	Criterios
1. Inscripciones	<ul style="list-style-type: none"> - Instancia de supervisión - Oficinas de Enlace Regional del PEC - Consejos Estatales de Participación Social (CEPS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha técnica de inscripción - Compromiso colegiado de la institución para el seguimiento de elaboración del PAT y el PETE - Acta del CEPS
2. Proceso de incorporación	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina de enlace regional. - Comité dictaminador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoevaluación inicial de la gestión escolar. - Elaboración del PETE - elaboración del PAT.
3. Dictaminación favorable	<ul style="list-style-type: none"> - Comité dictaminador - Comunidad escolar - Autoridades educativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Atender las observaciones al PETE y las recomendaciones al PAT. - Establecer estrategias de optimización para la mejora continua. - Facilitar la evaluación externa - Firma de un convenio de desempeño. - Aplicación de los recursos conforme al PAT y al manual, utilizando el sistema de información del PEC.
4. Proceso de reincorporación	<ul style="list-style-type: none"> - Mismas autoridades que en el proceso de incorporación 	<ul style="list-style-type: none"> - Mismos requisitos que en el proceso de incorporación²⁶⁴
5. Asignación y distribución de recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas de educación básica - Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC) - Consejo Escolar de Participación Social - Consejo Municipal de Participación Social - Iniciativa privada - Organizaciones Civiles o sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - aportación Inicial de 50,000 pesos (FEEC)²⁶⁵

Fuente: elaboración propia a partir de la convocatoria del Estado de Zacatecas del PEC para el ciclo escolar 2006-7.

²⁶⁴ En este caso deberán reinscribirse para la actualización de los datos de las escuelas participantes.

²⁶⁵ Cuando las escuelas han solicitado un monto mayor a 50,000\$, por cada peso que la escuela reúna, a través del Consejo Escolar y/o municipal de Participación Social, contribuciones de la iniciativa privada u organizaciones civiles o sociales el FEEC aportará otro peso hasta un techo monetario de 150,000\$. En el caso de escuelas de 6º año en el PEC sólo podrá recibir hasta 30,000\$ y un recurso concurrente, en función de lo que éstas gestionen que no podrá exceder de 10,000\$ por ciclo escolar y por cada escuela.

Los criterios que se siguen para ratificar a las escuelas que se reincorporan en el PEC son las siguientes:

Cuadro 4.5.: Criterios de ratificación para escuelas que se reincorporan al PEC ciclo escolar 2006-7

Concepto	Criterios
- Escuelas ratificadas de reincorporación	- Que el PETE se fundamente en una autoevaluación inicial de la gestión escolar - Que el PETE establezca como base de la autoevaluación la misión, visión, objetivos, estrategias y metas a mediano plazo (cinco años). - Que el PAT establezca y describa con claridad las metas.

Fuente: elaboración propia a partir de la convocatoria del Estado de Zacatecas para el PEC en el ciclo 2006-7.

Otro criterio importante es el de asignación de recursos, los cuales los resumo en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.6.: criterios de asignación de recursos 2006-2007

Tipología	Criterios de asignación de recursos
- Escuelas que se reincorporan con permanencia de al menos cuatro años	- 50% para: 1. Equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos. 2. Otros que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres de familia. - 50% para: 1. Rehabilitación, mantenimiento y terminación de obras. 2. Adquisición de mobiliario.
- Escuelas que se reincorporan con un máximo de tres años y de nuevo ingreso	- 30% para: 1. Adquisición de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos. 2. Otros que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres de familia. - 70% para: 1. Rehabilitación, mantenimiento o terminación de obras. 2. Adquisición de mobiliario

Fuente: elaboración propia a partir de la convocatoria del Estado de Zacatecas para el PEC para el ciclo escolar 2006-7

El PEC en Zacatecas guarda el espíritu de los lineamientos que dio el gobierno central. Sus principios básicos están inspirados en la constitución de 1917 cuyo artículo 3 redacta el espíritu

nacional sobre el que se asienta la educación. Así, guarda la aspiración de que la educación llegue a todos por igual independientemente del origen social o étnico; también guarda en su seno los principios rectores de la Ley General de Educación de 1993 y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) al pretender que el PEC esté basado en un nuevo modelo de gestión pública horizontal basado en un modelo centrado en la escuela transitando desde un modelo centralizado a otro descentralizado.

4.9. Obstáculos para la implementación del PEC y estrategias para superarlas

Los obstáculos que tiene Zacatecas para la implementación del PEC coinciden con el Plan Nacional de Educación, siendo los siguientes:

1. Estrecho margen de la escuela para tomar decisiones.
2. Desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela.
3. Excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un verdadero liderazgo.
4. Escasa comunicación entre los actores escolares.
5. Ausentismo.
6. Uso poco eficaz de los recursos disponibles (tiempo, etc.).
7. Baja participación social.
8. Prácticas docentes rutinarias y modelos únicos de atención a los educandos.
9. Deficiencias en infraestructura y equipamiento.

Las estrategias que el gobierno de Zacatecas se plantea para poder superar estos retos son los siguientes:

1. Mejorar no sólo los insumos sino también la organización interna de las escuelas y orientarse hacia el propósito de que todos los estudiantes aprendan.
2. Identificar los problemas y las metas de cada comunidad escolar mediante el apoyo externo y la confianza.
3. Generar un proyecto estratégico de desarrollo propio.

El gobierno de Zacatecas se propone realizar un nuevo modelo de autogestión que responda los siguientes estándares: libertad para decidir, liderazgo compartido, trabajo en equipo, práctica docente flexible, planeación participativa, evaluación, participación social y rendición de cuentas en un contexto de transformación escolar atendiendo a las condiciones específicas, la historia, el entorno social, el conocimiento, el proceso formativo y la voluntad, utilizando los recursos humanos como factor de cambio (maestros, supervisores y directores), mediante redes horizontales, sistemas educativos estatales e innovación, eficientando los recursos y estableciendo estrategias interinstitucionales mediante el impulso de la participación social, la cultura del co-financiamiento, corresponsabilidad y rendición de cuentas. Para ello el gobierno de Zacatecas se propone:

1. Reorientar la gestión institucional para ampliar los márgenes de gestión escolar.
2. Redefinir el papel de los actores para garantizar una adecuada asistencia técnica y capacitación de los integrantes de la comunidad escolar como factor de cambio.
3. Orientación técnica especializada a cada escuela incorporada para enriquecer el proceso de transformación.
4. Abrir espacios para la participación social responsable.
5. La provisión de recursos adicionales.

4.10. Aspectos fundamentales para el diagnóstico de la organización y el funcionamiento

Para que participen las escuelas es necesario que sean capaces de hacer un diagnóstico de la organización escolar y en base a ello diseñar un PAT y un PETE. En líneas generales se puede afirmar que para que la escuela entre en esta lógica necesita responder a los siguientes estándares educativos:

1. La comunidad escolar comparte una visión de futuro, planea sus estrategias, metas y actividades y cumple con lo que ella misma se fija.
2. El director ejerce liderazgo académico, organizativo-administrativo 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 capacitan continuamente, se actualizan y aplican los conocimientos obtenidos en su práctica cotidiana, para la mejora de los aprendizajes de sus estudiantes.
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 asiste con 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 y los recursos didácticos necesarios.
8. Los docentes demuestran capacidad crítica para la mejora de su desempeño a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo.
9. Los docentes planifican sus clases considerando 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 como parte de su formación.
13. La escuela se abre a la integración de niñas y niños con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan alguna discapacidad y que requieren de apoyos específicos para desarrollar plenamente sus potencialidades.
14. En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de nuestra realidad multicultural.
15. La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del ambiente.

16. 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.
17. El personal de la escuela, padres de familia y miembros de la comunidad participan en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones en beneficio del centro.
18. 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.
19. Los alumnos se organizan y participan activamente en las tareas sustantivas de la escuela.
20. La comunidad escolar se autoevalúa, realiza el seguimiento y evaluación de sus acciones, busca la evaluación externa y las utiliza como una herramienta de mejora y no de sanción.
21. La escuela promueve el desarrollo profesional de su personal dentro de su propio centro, mediante la reflexión colectiva y el intercambio de experiencias para convertirse en una verdadera comunidad de aprendizaje.
22. La escuela participa en una red de intercambio con otras escuelas para fortalecer la mejora de la práctica docente, directiva, de los aprendizajes de los alumnos y de relación con los padres de familia.
23. La escuela se abre a la sociedad y le rinde cuentas de su desempeño fundamentalmente en el logro de los propósitos educativos, la administración de recursos y la difusión de información.
24. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.
25. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.
26. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de pensamiento crítico-científico, cuando así corresponda.
27. La escuela disminuye el índice de reprobación.
28. La escuela disminuye el índice de deserción.

4.11. Criterios de focalización

En cuanto a los criterios de focalización que utiliza el Estado de Zacatecas en relación con las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad son las siguientes:

1. Escuelas incorporadas en los años anteriores, que tengan menos de cinco años en el Programa y que cumplan con los requisitos de reincorporación (referidos en el apartado IV de la convocatoria).
2. Escuelas que deseen incorporarse por primera ocasión. Deberán estar ubicadas en las zonas urbano marginadas de media, alta o muy alta marginación, identificadas a nivel AGEB urbano, de acuerdo a los índices de marginalidad urbana establecidos por CONAPO y que tengan amplias desventajas académicas por resolver.
3. Centros de Atención Múltiple y escuelas multigrado.
4. Escuelas que durante el presente ciclo escolar inicien su sexto año de permanencia en el Programa y que cumplen con los criterios de focalización referidos en el número 2 de este apartado; las escuelas que no cumplen con los criterios de focalización recibirán únicamente los apoyos técnicos del Programa.

Las escuelas que inician su 6° año en el PEC y que cumplen con los criterios de focalización, recibirán financiamiento inicial del FEEC de hasta \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.) y un recurso concurrente en función de lo que éstas gestionen, el cual no podrá exceder los \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) por ciclo escolar por escuela (recursos de contrapartida). Las escuelas que se reincorporan en este ciclo escolar y que tengan cumplida una permanencia de al menos cuatro años en el PEC, podrán ejercer los recursos proporcionados por el Programa con la siguiente distribución: al menos el 50% (cincuenta por ciento) para la compra de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, así como de otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres de familia. El resto podrá asignarse para la rehabilitación, mantenimiento y/o terminación de obras, así como para la adquisición de mobiliario. Las escuelas que se reincorporen y que tengan 1, 2 y 3 años de permanencia, así como las que se incorporan en este ciclo escolar, podrán ejercer los recursos

proporcionados por el Programa de la siguiente manera: al menos el 30% (treinta por ciento) para la adquisición de equipo técnico, libros, útiles, materiales escolares y didácticos, así como a otros componentes que enriquezcan el proceso de aprendizaje de los alumnos y/o fortalezcan las competencias docentes, directivas y de padres de familia. El resto podrá asignarse para la rehabilitación, mantenimiento y/o terminación de obras, así como para la adquisición de mobiliario. Las escuelas incorporadas y reincorporadas de educación primaria, podrán destinar recursos para el acondicionamiento de los salones de 5o. y 6o. grados con la finalidad de recibir los beneficios de EncicloMedia. Todas las escuelas, podrán destinar sus recursos de manera planificada para el financiamiento de acciones y adquisiciones en vinculación con otros Programas y Proyectos de la SEC (TEBES, PNL, Programas de Desarrollo, etc.); según se especifique desde el PETE. El proceso de incorporación de la escuela tiene las siguientes fases:

1. Sensibilización: en esta etapa se hace una campaña de comunicación que les explique a las comunidades escolares las reglas de operación del programa.
2. Capacitación a los jefes de sector, supervisores, directores y maestros de escuela.
3. Asesoría a las escuelas que lo necesiten.
4. Revisión: en esta fase se recibirán los informes académicos de las regiones, se capacitarán en el diseño del PETE y del PAT recibiendo todos los que se realicen por las escuelas.
5. Reincorporación de las escuelas al PEC VI.
6. Apertura de cuenta de todas las escuelas que resulten seleccionadas para la incorporación al PEC.

4.12. Zacatecas: un caso práctico

Lo que se pretende hacer al estudiar un caso práctico es examinar si existe verdaderamente un nuevo modelo de gestión educativo en la implementación del Programa Escuelas de Calidad de Zacatecas. Para poder hacer esto se seleccionó como método de control operativo la entrevista y el cuestionario abiertos. El objetivo de seleccionar una técnica abierta responde a que las muestras puedan contestar libremente de manera que se puedan extraer detalles certeros a cerca del funcionamiento del Programa Escuelas de Calidad. A continuación voy a transcribir los datos duros que arrojaron tales instrumentos y, en un posterior capítulo, voy a hacer el análisis de lo que significan dichos datos desde una perspectiva del objeto de estudio.

4.12.1. Entrevista a los maestros

Todos los maestros que participan en esta encuesta pertenecen a la región 1 de Zacatecas. Se aplicó a 8 maestros con la finalidad de hacer un diagnóstico a cerca de cómo se ha implementado el PEC en dicha región. Dichas entrevistas se aplicaron a profesores de distintos perfiles y que afirman que el PEC lleva incorporado en Zacatecas tres y cuatro años respectivamente. La encuesta se aplicó a un director general de escuela que anteriormente había sido maestro de escuela; a un director de grupo; dos son directores técnicos y anteriormente se había desempeñado como maestros; y, por último, tres de ellos siempre han sido maestros.

El director de la institución afirma que sus competencias consisten en conocer el programa, el dominio del PAT y el PETE y el liderazgo de la institución; el director técnico 1 tiene las competencias de liderazgo, trabajo en equipo y conocimiento del PAT y el PETE; el otro director técnico tiene las competencias de organización, motivación, gestión y liderazgo; para el director de grupo sus competencias serían coadyuvar a mejorar la calidad educativa, mejorar la convivencia, la tolerancia y la comunicación a través de la lectura y la escritura; su competencia consiste en mejorar la calidad de la educación.

En los motivos que argumentan por los que el PEC fue de interés para la escuela existe un claro contraste entre los maestros y los directivos, porque mientras que hay maestros que no tienen ningún interés en el PEC, o, simplemente, esta pregunta queda en blanco, otro maestro opina que es un interés económico; para el director general el interés está en aumentar la calidad de la educación de los alumnos y la infraestructura de la escuela; para el director de grupo los motivos consistieron en la ayuda económica y el mejoramiento de la infraestructura física, así como en los cursos de actualización para los maestros; el director técnico 1 afirma que los motivos responden a la presión que ejercieron los compañeros y el director técnico 2 argumenta que los motivos son poder dotar a la escuela de material didáctico e incrementar la infraestructura para mejorar la calidad de la educación que reciben los alumnos.

En cuanto a las razones por las que motivaron a las escuelas a participar en el PEC la mayoría coincide en el factor económico. El director de grupo añade que influyó la necesidad de aumentar la calidad educativa y la infraestructura física y tecnológica; el director técnico 1 argumenta que la razón principal es mejorar la infraestructura.

En cuanto a la participación de los docentes en la elaboración del PAT y el PETE existen opiniones contrastadas. Para el director técnico 1, la maestra de grupo y el director de grupo es la actitud colaboradora; mientras que para los dos docentes, el director técnico 2 existe resistencia, falta de interés, poca disponibilidad en algunos profesores, apatía, negación y colaboración en otros.

Se formuló la pregunta de si al principio de la implementación del programa había resistencias. Para el director general, el director técnico 1, el director de grupo y los dos docentes si existió. Hay un maestro frente al grupo que afirma que aún existe y el director no contesta nada.

A la pregunta de si hubo muchas resistencias para integrarse, por parte de los compañeros docentes, al programa. Para uno de los docentes no ha habido ninguna resistencia; el director técnico 1 considera que la resistencia estaba en trabajar en equipo; el maestro frente al grupo considera que sí; el director con grupo considera que sí pero que luego fue cambiando; el director técnico 2 considera que nunca ha habido resistencia; el director general considera que las hay y las sigue habiendo y el maestro frente al grupo considera que las resistencias vienen de las autoridades del PEC.

En cuanto a las fases que ha atravesado el PEC ninguno es capaz de describirlas aunque sea brevemente. Casi todos afirman que estas fases van en función de las necesidades de la escuela; hay quien afirma que son 5 o 6 fases sin especificar y el docente afirma contundentemente que el PEC equivale a dinero. La maestra de grupo ni siquiera es capaz de contestar a la pregunta.

Se preguntó si existe un cambio de actitud en las comunidades escolares frente al PEC. Existen respuestas diversas; para los docentes no existe ningún cambio; el director no responde nada; para el maestro frente al grupo hay un cambio insignificante; el director de grupo afirma que el cambio es muy significativo y los directores técnicos afirman que sí en una mayoría significativa.

En cuanto a los criterios de focalización del PEC el docente y el maestro frente al grupo opinan que no existe; el director general opina que sí; los directores de grupo y la maestra frente al grupo opinan, respectivamente, que en algunos no, en la mayoría sí y sólo algunos criterios.

Se formuló la pregunta acerca de los obstáculos del programa para seguir adelante. Existen opiniones variadas. Desde el director técnico 1 que piensa que la dificultad está en el esfuerzo que tienen que hacer los padres de familia para completar la aportación que le corresponde a la escuela; hasta el maestro frente al grupo que piensa que el mayor obstáculo está en las autoridades encargadas; pasando por el docente que cree que no se lleva a cabo cómo debe de ser; el director de grupo que piensa que los obstáculos vienen al comprobar los gastos, el aumento de los requisitos y la burocratización que a su criterio no se debería requerir; y, por fin, el director técnico 2 y el maestro frente al grupo que no conocen bien los objetivos que se pretenden ni los obstáculos.

En cuanto si ha afectado el hecho de que el Banco Mundial haya dado dinero para el PEC. El director técnico 1 y el docente no saben responder; para el maestro frente al grupo equivale a más corrupción; el director técnico 2 y el director general considera que el programa se ha beneficiado gracias a estos recursos; el director de grupo y el maestro frente al grupo subrayan que están sometidos a sus planes y proyectos y eso redundaría en la falta de flexibilidad; tres coinciden que el programa tiene continuidad más allá del gobierno en turno debido a los recursos que aporta el Banco Mundial aunque reflejan que se ha reducido el presupuesto; dos de ellos opinan que posiblemente continúe y otro cree categóricamente que no.

A la pregunta de si hay diferencias entre el PEC y el Plan de Gestión Escolar el director de grupo cree que van conectados; el maestro frente al grupo opina que hay algunas pero no especifica; el docente cree que no es lo mismo y que el PEC da más recursos y más problemas; para el director técnico 1 son cosas diferentes; el maestro frente al grupo no contesta; para el otro director técnico la diferencia está en que hay más trabajo porque hay que registrarlo todo y para el director general sí hay diferencias.

A la pregunta acerca de si el PEC implica cambiar el modelo de gestión, vertical y rutinario, por otro de relaciones horizontales en un esquema abierto y participativo de la comunidad educativa en su conjunto. El director opina que sí, al tener que ubicar cada escuela sus propias necesidades, objetivos y metas para mejorar; los dos directores técnicos coinciden en esto añadiendo que así se sienten menos marginados al compartir acciones y comisiones; el maestro frente al grupo afirma que sí y que trae aparejado modificaciones sustanciales; el director de grupo también dice que sí; el maestro frente al grupo considera que no es necesario porque es suficiente con aplicar valores; y el docente considera que sería lo ideal pero el problema es que no existe el modelo.

Se les plantea a los maestros que resalten los aspectos positivos del programa. Para el docente no existen; el maestro frente al grupo resalta que algo de infraestructura; el director de grupo también resalta la infraestructura (construcción de aulas, canchas, domos y computadoras); el maestro frente al grupo resalta el apoyo económico; para el director técnico 1 lo positivo es que haya facilitado el ingreso a escuelas que carecen de organización completa; el director técnico 2 coincide en la mejora de la infraestructura y en la oportunidad de que los alumnos viajen a otros estados del país para conocer diversidad cultural; el director coincide en la mejora de la infraestructura.

Entre las dificultades que se detecta en el programa estaría, para el director general y el director técnico 2, en la complicación que resulta integrar a los equipos de trabajo; el director técnico 1 también coincide en este aspecto y añade que otra dificultad estaría en el monto económico que aportan los padres de familia; para el maestro de grupo en la falta de flexibilidad de las compras y para el director de grupo en la comprobación de gastos, el depósito del dinero y la congruencia entre las autoridades regionales y estatales; para el maestro frente al grupo la aplicación de las reglas del PEC y no de las autoridades; para el docente la falta de enfoque académico.

En cuanto al papel que juegan los padres de familia desde la implementación del PEC. El docente afirma que están pendientes de cómo gastan los recursos; el maestro frente al grupo afirma que sólo los responsables se implican; el director de grupo dice que están contentos porque consideran que sus hijos aprenden más y mejor en la escuela; el maestro frente al grupo estima que es bueno; el director técnico 1 asevera que los padres piensan que es una erogación pero que, poco a poco, sí cambia la escuela y las actividades de los alumnos; el director técnico 2 piensa que están

involucrados y se dan cuenta, que al menos, cambia la infraestructura; el director general afirma que les resulta un buen programa, oponen resistencia y les es difícil dar una aportación.

En cuanto a la pregunta de si los directores tienen buena disposición para el impulso del programa el director general afirma que sí; el director técnico 1 afirma que sí; el otro director técnico afirma que sí pero de manera progresiva; el maestro frente al grupo afirma que no todos los directores tienen dichos atributos, sólo algunos; el director de grupo dice que sí; el maestro frente al grupo también opina que algunos sí y otros no y sólo los que creen que debe de ser así; y el docente dice que hay muchísima disposición.

En cuanto a la pregunta del peso específico de los supervisores y si es importante que participen. El docente dice que no participan para nada; el maestro frente al grupo no les da ninguna relevancia; el director de grupo dice que no se involucran a profundidad; el otro maestro de grupo dice que tienen poco peso; el director técnico dice que han trabajado de manera independiente y no participan; el otro director técnico dice que no están integrados o no les interesa; y el director general dice que no participan ni tienen ningún peso.

En cuanto a las principales críticas que se hacen al programa el director general dice que falta la asignación de una persona para cada zona escolar que apoye en la comprobación del gasto; el director técnico 1 dice que faltan personas que orienten en la comprobación de los gastos; el director técnico 2 afirma que las fechas que dan para hacer los informes son muy breves (los tiempos son muy apresurados); el maestro frente al grupo dice que no llegan los fondos a tiempo; el director de grupo dice que no se aplica a suficientes escuelas telesecundarias y está muy burocratizado; el maestro frente al grupo dice que las autoridades no ven las fallas en los puntos clave y el programa no está muy orientado a la cuestión académica; para el docente el PEC significa dinero y eso es un problema.

En cuanto a las principales críticas que han escuchado sobre del programa. El maestro y el docente de grupo dicen que la palabra corrupción. El director de grupo dice que sólo se ha usado el dinero para mejorar las condiciones materiales de la escuela, que es mucho trabajo y que los maestros y los alumnos van a otros lugares de la República; el maestro frente al grupo dice que no es llevado

a cabo cabalmente; el director técnico 1 dice que no conoce ninguna crítica; el director técnico 2 dice que no se ha logrado aumentar la calidad en el aspecto académico; el director general dice que no se ha logrado mejorar en lo académico.

En la pregunta de, desde el punto personal, cuáles son las principales debilidades y fortalezas del PEC. El director general dice que las fortalezas son la aportación de los recursos y el seguimiento a los objetivos y las debilidades son el poco acompañamiento de las autoridades a las escuelas con maestros y padres de familia; para el director técnico 1 las fortalezas son el apoyo económico, el incremento de la infraestructura, el trabajo en equipo y el involucramiento de los padres de familia y las debilidades son la poca participación de los supervisores, los problemas para comprobar los gastos, el retardo en el depósito del dinero que dan las autoridades; el director técnico 2 contestó que sin comentarios; para el maestro frente al grupo la fortaleza es la ayuda en la infraestructura y la debilidad es la poca flexibilidad; para el director de grupo la fortaleza es que es el soporte para mejorar tanto las condiciones físicas de la escuela como académicas de los alumnos y las debilidades son la falta de seguimiento y evaluación y el aumento de la burocratización; para el maestro frente al grupo la fortaleza es la infraestructura de la escuela y las debilidades la dirección de todos los recursos y la falta de transparencia de los mismos frente a los padres de familia; el docente sólo resalta que se hace mal uso de los recursos.

En cuanto si llegan los recursos del PEC. El docente afirma que sí pero a destiempo; el maestro frente a grupo dice que no. Se tardan demasiado y por lo tanto se pide fiado; el director de grupo dice que sí pero un poco tarde; el maestro frente al grupo dice que a destiempo; el director técnico 1 dice que sí y el otro que también; el director general también dice que sí.

En la pregunta referente a cómo calificar la utilización de los recursos del PEC. Si son suficientes, llegan a tiempo, son un factor de cambio. Todos coinciden en que los recursos no son suficientes, encasillan el recurso para el PAT, no llega a tiempo y suponen cambios importantes.

A la pregunta de si los directores, supervisores y maestros tienen un buen aprovechamiento en la formación o el reciclaje. El director contestó que se utiliza adecuadamente; el maestro frente al grupo dijo que sí se aprovecha; el director técnico 1 no quiso contestar; el director técnico 2 dice

que no se capacitan a todos los maestros; el director de grupo afirma que se aprovecha la actualización, que todos los maestros de la zona 33 quieren participar y están al pendiente para prepararse en cursos y talleres; el docente dice que sí se aprovecha y muy bien; para el maestro frente al grupo no se ha puesto la debida atención a este aspecto en otros años.

En la pregunta de cómo el PEC ha influido en los alumnos, si existe menos deserción escolar, más involucramiento de los alumnos y ha mejorado su formación. El maestro frente al grupo afirma que eso depende del maestro y no tanto del programa, además del compromiso de los padres de familia y de los alumnos; para el docente es lo mismo con PEC o sin PEC; según el criterio del director de grupo en algunas escuelas el PEC ha sido favorable y los alumnos han mejorado su aprovechamiento académico; para el director técnico 1 el PEC no ha influido en los alumnos; para el director técnico 2 aún se dan las deserciones y achaca esto a los padres de familia; el maestro frente al grupo estima que ha disminuido la deserción escolar, existe un mayor involucramiento de los padres de familia y de los alumnos; para el director general sí ha disminuido y mejorado el tema de la deserción escolar de los alumnos, participan aunque se ha avanzado muy poco, en general, en el rendimiento académico.

A la pregunta de si están satisfechos con la participación en el programa. El director general afirma que sí porque se ha avanzado en la infraestructura de las escuelas, pero falta mucho; el maestro frente al grupo no quiere contestar; el director técnico 1 no está satisfecho porque siente que a su escuela le falta mucho para llegar a ser un líder en calidad educativa; el director técnico 2 tampoco está satisfecho porque las escuelas siguen teniendo muchas necesidades; el director de grupo sí está satisfecho aunque considera que los recursos deberían aumentar y tendría que haber una mejora de los trámites; el docente afirma que no se siente satisfecho porque siente que no se hace lo que se debería; el maestro frente al grupo no contesta, sólo afirma que en cuestiones académica pone su mejor esfuerzo.

4.1|2.2. Encuesta a los alumnos

Se hicieron 207 encuestas abiertas en la región 1 de Zacatecas a los alumnos de telesecundaria y estos fueron los resultados arrojados:

A la pregunta de qué es para ti el programa escuelas de calidad. 30 de los encuestados no tienen ni idea de qué se trata; incluso uno de ellos afirma que nunca les han hablado del programa.

16 alumnos consideran que el PEC es un programa en donde los padres dan dinero, hasta completar la cantidad de 50,000 pesos, para que el gobierno dé el doble o el triple. Especifican que tienen que dar 200 pesos de cuota al año.

2 alumnos consideran que son escuelas con calidad. 58 alumnos afirman que el PEC es un programa que ayuda a cambiar la escuela, mejorarla y modelarla y que para ello se necesita: equiparar la escuela con material (15 alumnos); tener computadoras (9 alumnos); poner centro de cómputo (2 alumnos), hacer salones (8 alumnos); un laboratorio (1 alumno); instalaciones más eficaces (1 alumno); ayuda en el aula de medios (1 alumno); aula de juntas (3 alumnos); un periódico mural (1 alumno); limpieza en la escuela (1 alumno); apoyo con dinero en la escuela (2 alumnos); mejores maestros (3 alumnos); y dar recursos a las escuelas (5 alumnos).

Hay un alumno que considera que el programa escuelas de calidad consiste en el apoyo que da el gobierno a las escuelas; un alumno dice que consiste en hacer proyectos, para otro es una forma con la que las escuelas puedan crecer y puedan aprender mejor.

Para 140 alumnos el PEC consiste en una ayuda a los alumnos (43 alumnos) con una mejor educación (8 alumnos); para realizar viajes (16 alumnos); mejorar las calificaciones (1 alumno); con dinero (9 alumnos); en problemas mentales y de salud (1 alumno); ayuda a mejorar (1 alumno); para convivir mejor (1 alumno); para mejorar la forma de trabajo (1 alumno); para aprender más (8 alumnos); ayudar al bienestar (1 alumno); dar prestigio (13 alumnos); dar oportunidades (7 alumnos); un mejor plan de estudios (3 alumnos); mejor desempeño (4 alumnos); hacer muchas actividades (1 alumno); una experiencia en el estudio (1 alumno); dar becas (2 alumnos); una facilidad para el aprendizaje (1 alumno); dar más información y calidad (1 alumno), hacer viajes (2 alumnos); dar caridad y ayuda a los pobres para estudiar (4 alumnos) y permitir salir a concursar (1 alumno).

Para 12 alumnos el PEC significa un programa muy importante, para un alumno es un programa, otro alumno dice que es de mucho interés, para dos alumnos es una forma educativa y dos alumnos más afirman que ayuda a las comunidades.

Entre las afirmaciones que realizan los alumnos merece destacar algunas de ellas tales como las siguientes:

- “Cómo una escuela más atenta y hay más programas”
- “Yo pienso que es un programa de ayuda para facilitar nuestros estudios con más recursos”
- “Es una forma más sencilla de estudiar porque ahora tenemos más salones y maestros”
- “Es algo que ayuda a cambiar la forma de estudiar en las escuelas”
- “Estar dentro de un importante programa de mejor educación”
- “Una escuela que ayuda a las escuelas con fondos para un mejor desempeño”
- “Ayuda a las zonas escolares”
- “Todo lo que se realiza está bien gracias a este programa”
- “Es muy importante porque cuando uno no va a la escuela no sabe nada”
- “las mejores escuelas”
- “Calidad”
- “Es una facilidad para mi aprendizaje”
- “Un buen programa para los estudiantes”
- “Un programa donde las escuelas se someten para contar con el apoyo del gobierno”
- “En donde mandan a buenos maestros y que esté limpia la escuela”
- “Un programa que nos beneficia con más información y calidad”
- “Es donde se encuentran los medios que ocupa la escuela como el centro de computación, el centro de juntas, etc.”
- “Para mí la escuela de calidad es un programa que cuenta con recursos necesarios que conforme pasan los años va evolucionando”
- “Una ayuda para las comunidades que carecen de material para que podamos funcionar”
- “Es una cosa muy importante para mí y para mi familia porque ponemos menos *money*”
- “Es de gastar menos dinero”
- “Es donde una escuela pasa a mejores aulas y donde se aprende un poco más”

- “Para mí el PEC es que nos apoyan con dinero, haciendo proyectos por las calificaciones de maestros y alumnos”
- “Es un apoyo que nos ayuda a pagar gastos cuando vamos de viaje y cosas de la escuela”
- “La escuela de calidad es un programa donde tenemos becas y computadoras”
- “es un programa que les sirve”
- “Un programa que piden ayuda y no hacen nada con ella y en otras escuelas hacen otras cosas”
- “Pues es algo donde mejoran pocas cosas”
- “El *noísmo* de todos porque aquí no ha cambiado nada”
- “Que no mejoran la escuela y piden mucho”

2. ¿El PEC ha cambiado tu forma de estudiar?

Cuadro 4.7.: Grado de cambio en la forma de estudiar

Grado de cambio	Número de alumnos
POCO	8
NADA	67
SÍ	127
NS/NC	5
TOTAL	207

Algunas afirmaciones que aseveran que nada cambió son las siguientes:

- “no ha cambiado nada porque no lo conozco”
- “No sé porque, no sé qué es eso”
- “No, todo sigue igual”
- “No porque no me dan PROGRESA”
- “No, al entrar a la secundaria dimos un paso diferente y formalizamos un nuevo aprendizaje”
- “No, porque todo lo empiezan y no lo terminan”
- “No, porque el salón no se acaba desde hace un año. Estamos junto a otro grupo y no nos dejan estudiar”
- “No, las cochineras nos sirven de basurero”
- “No, porque la biblioteca no la han terminado y hace mucha falta”

- “No, porque dicen que van a hacer algo y no lo hacen”

Algunas afirmaciones que afirman que sí cambió son las siguientes:

- “Sí, porque los profes ayudan a hacer salones, se dividen los grupos y entendemos mejor”
- “Sí, en que es bueno”
- “Sí porque nos dan información de los libros”
- “Sí porque yo pongo empeño en estudiar y convivo con mis compañeros y maestros”
- “Sí porque se han visto cambios”
- “Sí porque ahora hay computadoras y maestros”
- “Sí porque nos llevan a lugares históricos para saber más”
- “Sí porque ayudó a poner el centro de cómputo y ahora ya sé manejar las computadoras”
- “Sí porque me ayudó a hacer cosas con materiales”
- “Sí porque todo lo que realizamos es más divertido y eficaz, tenemos más instalaciones para trabajar en el centro de cómputo, canchas y están por construir este programa”
- “Sí, me ha aportado nuevos conocimientos gracias a los beneficios que aporta a nuestra escuela. He aprendido a desarrollar mis habilidades”
- “Sí porque con los recursos que dan a mi escuela he podido tener mejores condiciones para aprender y al ver una escuela como ésta me da mucha ilusión aprender”
- “Aprender más”
- “Sí porque los maestros nos ayudan”
- “Sí, nos enseñan más los profes y los programas de televisión”
- “Sí porque nos ha estado orientando para el mejor aprendizaje”
- “Sí, por las formas como nos enseñan en los programas de televisión”
- “Sí, porque hay libros ilustrados y podemos trabajar mejor. Con los dibujos nos damos una idea de lo que podemos hacer”
- “Sí porque aportamos menos dinero y las escuelas de calidad nos ayuda con una parte del mismo”
- “Sí porque sin él no tendríamos tantas cosas”
- “Sí porque lo que hace falta lo piden y lo traen”
- “Sí porque han dado más de 1000 becas”

- “Sí, he tenido más oportunidades para aprender”
- “Sí, cuando nos llevan a paseos culturales podemos aprender más”
- “Sí, porque aprendo cosas que no sabía”
- “Sí, porque sabemos y aprendemos más mejorando nuestra vida cotidiana”
- “Sí, porque he aprendido cosas que yo no sabía”
- “Sí, porque convivo más con ellos”
- “Sí, porque ahora es más fácil comprender algunas de las clases”
- “Sí, porque nos han dado muchas oportunidades que de otro modo no nos la darían”
- “Sí, porque me ha dado formas de ingreso para poder estudiar”
- “Sí, porque nos beneficiamos en el estudio todos los compañeros de esta escuela”

Existen otros tantos alumnos que señalan como punto positivo para mejorar sus estudios la infraestructura, los materiales y los servicios que tienen en su escuela.

Hay un alumno que expresa que ha mejorado poco porque a la escuela le falta aún muchas cosas para poder entender y mejorar las clases.

3. ¿Consideras que han mejorado tus relaciones con los profesores y compañeros a partir del PEC?

Cuadro 4.8. Relaciones profesores-compañeros

Grado de cambio	Número de alumnos
SÍ	116
NO	69
UN POCO	22
TOTAL	207

Algunas afirmaciones a favor serían las siguientes:

- “Sí, vamos al centro de cómputo”
- “En muchos aspectos”
- “Sí, pero, sabe? No lo sabemos”
- “Nos ayudamos”
- “Sí, porque nos ayudan”

- “Sí, porque nos dan más oportunidades en los estudios y me ayudan a mejorar”
- “Sí, en que aprendemos”
- “Sí, en más desempeño mental”
- “Con algunos profesores sí y con otros no”
- “Creo que en todos los sentidos hemos mejorado”
- “Sí, porque el profesor es muy bueno”
- “Sí, porque nos aportan más información”
- “Sí, porque mejoran nuestros estudios”
- “Sí, porque entendemos mejor”
- “Sí, porque nos enseñan más”
- “Sí, porque nos apoyamos en los trabajos”
- “Sí, en todos los sentidos”
- “Sí, nos respetamos”
- “Sí, me lo he pasado mejor”
- “Sí, en la plática con los profesores y los compañeros”
- “Sí, con amistad y compañerismo”
- “Sí porque me expreso mejor”
- “Sí porque me tratan bien”
- “Sí, porque me entienden”
- “Sí, hay mejor comunicación y nos entendemos mejor”
- “Sí, porque aprendemos con mayor rapidez”
- “Sí, porque trabajamos más y tenemos material”
- “Sí, porque los profesores son más activos”
- “Sí, en trabajar en mesas redondas en equipo y en otras actividades”
- “Sí, en estudiar y mejorar mis calificaciones”
- “Sí, creo que todos los maestros trabajan más contentos con todo el material didáctico que necesitan, los alumnos estudian en buenas instalaciones y la convivencia ha sido igual”
- “Sí, en la convivencia, en las técnicas nuevas de estudio, en los viajes, me enseñan mis compañeros y mis profesores”
- “Sí, al preguntar a mis profesores me responden”

- “Sí, sin el programa sólo conocíamos al profesor que nos daba clase y con el programa nos enseñan diferentes maestros y con ellos obtenemos amistad”
- “Sí, porque nunca falta nada para realizar nuestras actividades”
- “Sí porque vamos a un viaje y nos cobran menos”
- “Sí porque nos dan conferencias que nos ayudan a tolerar y a respetar”
- “Sí, en que los baños no están rayados”
- “Sí, en la clase y en otras cosas”
- “Sí, en sentido de que ya convivimos con más profesores en todas las actividades culturales, artísticas, deportivas y hasta platicamos como amigos”
- “Sí porque hay más diálogo y más comunicación debido a que hay más condiciones de aprendizaje”
- “Sí porque no son tantas materias”
- “Sí porque también ha mejorado la escuela telesecundaria”
- “Sí porque con eso nos sentimos con más ganas de compartir con los demás”
- “Sí porque trabajamos mejor con los programas”
- “Yo no sé porque creo que mi relación con mis compañeros y mis profesores está bien”
- “Sí, en el aprendizaje con el maestro y en el trabajo con mis compañeros”
- “Sí porque juntos hacemos actividades creativas y juegos”
- “Sí, en que no debo de enojarme con mis compañeros y maestros”
- “Sí, ha mejorado pero no por el programa”
- “Sí, nos llevamos bien con los talleres y deportes”
- “Sí, en que podemos estudiar viendo el programa de televisión”
- “Sí, en que hacemos todos juntos el trabajo y los estudios y convivimos con los compañeros”
- “Sí, porque ha crecido el aula de cómputo”

Algunas respuestas que fueron negativas a esta pregunta son las siguientes:

- “Lo mismo”
- “En parte no”
- “No, porque no se comportan como tiene que ser”
- “No, mi relación con los demás no va bien”

- “No porque siempre se paran a platicar, juegan y hasta se salen de salón”
- “No, no han acabado la biblioteca”
- “No porque me llevaba mejor con el profesor antes que ahora”
- “No porque no han hecho nada, por decir, no tiran la basura y no han terminado el salón”

Hay alumnos que resaltan la idea de que la relación con los alumnos y los profesores es independiente del PEC. Algunas afirmaciones sobre esto son las siguientes:

- “Sí, pero no creo que sea por las escuelas de calidad sino por la forma de ser de cada persona”
- “No porque aunque no hubiera escuelas de calidad yo entiendo y comprendo a mis maestros y tengo buena relación con ellos”
- “No porque apenas entré en 1° de Secundaria”
- “Igual, nos hemos tenido respeto”

4. ¿A partir del PEC consideras que los conocimientos son más fácil de aprender o igual?

Cuadro 4.9. Grados de conocimientos a partir del PEC

GRADO DE CAMBIO	NÚMERO DE ALUMNOS
SÍ	105
IGUAL	88
MÁS DIFÍCIL	4
UN POCO	1
NS/NC	9
TOTAL	207

Existen alumnos que consideran que el PEC no influye en la forma de aprender. Los alumnos lo expresan de la siguiente forma:

- “Igual, todo es muy difícil”
- “No se aprende más fácil ni igual, depende del alumno si quiere aprender o no”
- “Igual porque como bien dije lo que importa son las ganas de estudiar sin importar dónde se estudie”
- “Igual pero tenemos un poco más de conocimiento en cómputo”
- “No han hecho nada”

- “Ni si quiera tienen agua en los baños”
- “Son los mismos programas”
- “Son los mismos libros”
- “Nos faltan tantas cosas como antes”
- “Están más complicados aunque algunos son iguales”

Existen alumnos que creen que sí cambió y las razones que argumentan son las siguientes:

- Algunos alumnos lo atribuyen a las televisiones, el equipo, el centro de cómputo, la biblioteca, las computadoras, los libros, una mayor información, mayores servicios, las ayudas que da el gobierno fundamentalmente.
- Otros alumnos dice que sirve para seguir aprendiendo, estudiando, para convivir, que enseñen y expliquen los maestros, que con el programa ven cosas y conceptos nuevos.
- Más fácil porque sin el programa me quedo a medias”
- “Sí, porque algunos tenemos más conocimientos”
- “Un poco más fácil porque con la ayuda de las computadoras encontramos información que antes no teníamos”
- “Más fácil porque tenemos las cosas necesarias y aprendemos”
- “Nos explican mejor y aprendemos más”
- “Es más fácil porque la ciencia ha avanzado mucho en nuestros estudios”
- “Sí, porque nos dan muchas oportunidades”

Hay un alumno que opina que “tiene que ver el PEC pero también depende de quién nos enseña y cómo lo hace”

5. ¿A partir del PEC mejoraron los servicios y las instalaciones de tu escuela?

Cuadro 4.10. Servicios e instalaciones de la escuela a partir del PEC

Grado de cambio	Número de alumnos
SÍ	144
NO	46
UN POCO	7
MUCHÍSIMO	1
NS/NC	9
TOTAL	207

A esta pregunta los alumnos opinan que han mejorado las instalaciones porque hay computadoras, la luz, el material, el laboratorio, el pintaron, el escritorio, los libros, los gises, los borradores, las bancas, los pizarrones electrónicos, las televisiones, hay más salones, tecnología, el centro de cómputo, la construcción de un laboratorio, el centro de juntas, la biblioteca, el equipo, hay micrófonos, hay una cooperativa para comprar comida, han puesto una maya.

Otros opinan lo siguiente:

- “Hay muchos servicios aunque algunos no funcionan bien”
- “Sí porque el programa ayuda a las escuelas”
- “Sí, ha cambiado la escuela poco a poco”
- “Sí, porque el programa ayuda a la escuela”
- “Sí porque si necesitan algo lo traen”
- “Sí, vamos progresando con cosas”
- “Sí, tenemos mejor avance escolar”
- “Sí, hay más servicios”
- “Sí, tienen equipo para dar educación y mejor apariencia”
- “Sí porque la gente dice: ‘es mejor estar en el PEC porque se hacen más cosas’

También hay alumnos que piensan que el programa no ha mejorado en nada la infraestructura.

Argumentan lo siguiente:

- “No, porque hacen mal los salones”
- “No, porque no acaban el salón”
- “No porque no hay agua en la tina para los baños”
- “No porque en toda la escuela hay basura, los baños están bien rayados, etc.”
- “No porque faltan salones, biblioteca y laboratorio”
- “No porque el director no hace ningún esfuerzo para cambiar la escuela”
- “No porque ni si quiera han hecho nada. Quisieron hacer una biblioteca y lo dejaron a medias para que nos conformáramos. Nos piden dinero y uno tiene que pagar con lo de oportunidades”

- no porque el almacén parece un hotel para palomos”
- “Nos trajeron bancas, le dieron preferencia a un salón y al mío le tocaron dos bancos”
- No porque no he visto que hagan algo, cambien al maestro u otra cosa”

6. ¿Consideras que debe de continuar el PEC? si o no y por qué.

Cuadro 4.11. Percepción de si debe continuar el PEC

Respuestas	Número de alumnos
SÍ	179
NO	17
ME DA IGUAL	2
NS/NC	9
TOTAL	207

Hay alumnos que piensan que debe de seguir el programa. Lo expresan con las siguientes afirmaciones:

- “Sí porque algunos alumnos no ven el beneficio y lo están aprovechando con escuelas bien equipadas”
- “Sí, porque entendemos mejor”
- “Sí, porque quizás aumente el número de alumnos”
- “Sí, porque ayuda a la escuela”
- “Sí, porque nos dan más posibilidades de aumentar nuestros estudios”
- “Sí, porque hace mucha falta y es necesario”
- “Sí, porque nos dan más posibilidades de mejorar nuestros estudios”
- “Sí, porque algunos alumnos de nuevo ingreso se beneficiarán en su aprendizaje con los nuevos equipos y su utilidad”
- “Sí, porque hace las cosas más fáciles y aprendemos con más facilidad”
- “Sí, porque sin este programa las telesecundarias no serían lo que son y pronto serán mejor”
- “Sí, porque se cuenta con todos los recursos necesarios”
- “Sí, por haber regalado butacas y computadoras”
- “Sí, porque de todos modos nos daremos cuenta de los resultados”
- “Sí, para andar más a gusto”
- “Sí, porque han mejorado los salones de mi escuela”

- “Sí, porque tenemos más programas y más aprovechamiento”
- “Sí, porque es más fácil”
- “Sí, porque algún día nos ayudará como se debe”
- “Sí, para seguir estudiando porque si no nos cobrarían más caro”
- “Sí, que sigan haciendo más escuelas que nos permita aprovecharlo”
- “Sí, debe de aumentar por dos”
- “Sí, porque hacen pase el día del estudiante”
- “Sí, para que se termine todo lo que se está empezando”
- “Sí, para seguir creciendo en la escuela”
- “Sí, así podríamos aprender e ir cambiando para mejor”
- “Sí, porque es mejor el PEC”
- “Sí, porque sino no tendríamos PROGRESA”
- “Sí, poco a poco hacen algo”
- “Sí, nos hacen falta muchas cosas”
- “Sí, para ser alguien en la vida”

Hay alumnos que afirman que las condiciones en las que se estudia no importan aunque tener los servicios necesarios sirve para estudiar con dignidad.

Existen alumnos que consideran que el programa debe de continuar porque pueden aprender, es un avance para sus estudios, pueden progresar, se puede arreglar lo que se descompone, puede ayudar a que entren otros compañeros, porque ha mejorado mucho, para ayudar a la banda de guerra, pueden tener lo que necesitan, les ayuda a ayudarse, tener una oportunidad, aplicar nuevos conocimientos, aprender computación.

Otros alumnos opinan que es bueno para la infraestructura de la escuela y resaltan que así se puede terminar el laboratorio, la biblioteca, los salones, puede haber computadoras, puede haber mejores recursos, que mejore la escuela.

Otros alumnos afirman que la continuidad del programa les permite hacer viajes y conocer nuevos lugares.

Hay algunos alumnos que afirman que no pueden opinar porque no conocen el programa y nadie les ha hablado de él:

- “A lo mejor sabiendo bien lo que es el PEC lo sabría”
- “Algunas veces sí y otras no porque no han hecho nada”

Algunas afirmaciones en contra del Programa son las siguientes:

- “Continua pero no ayuda”
- “No, porque hay gente que es muy pobre y no tiene ni para pagar”
- “No se nota”
- “No hacen nada”
- “No porque los que tenemos PROGRESA o beca no podemos pagar pronto y cobran muy caro”
- “Nada más nos piden dinero y no hacen nada”
- “Si quieren déjenlo. De todos modos todo está igual”

7. ¿Qué ha cambiado en tu escuela después de que ingresaron en el PEC?

Cuadro 4.12. Grados de cambio de la escuela a partir del PEC

Grado de cambio	Número de alumnos
TODO	4
MUCHO	17
CASI TODO	2
HA MEJORADO	3
UN POCO	5
CASI NADA	1
IGUAL	1
NADA	50
NS/NC	12
TOTAL	87

De esta tabla se deduce que de los 207 encuestados hay 87 que no especifican qué es lo que ha cambiado. Sólo lo expresan estableciendo un porcentaje de cambio. 4 de los alumnos consideran que ha cambiado todo; 17 de los alumnos piensan que ha cambiado mucho; 2 que casi todo; 3

alumnos sólo afirman que ha mejorado; 5 que un poco; 1 casi nada; 1 piensa que todas las cosas están igual; 50 creen que no ha cambiado nada; y 12 no saben nada.

El resto de los alumnos son más específicos. La mayoría de ellos se inclinan porque lo que ha cambiado es, fundamentalmente la infraestructura de la escuela de la siguiente forma: las computadoras (29 alumnos); un salón (5 alumnos); el centro de cómputo (14 alumnos); la instalación de un periódico mural (1 alumno); el salón de usos múltiples (2 alumno); un aula de medios (2 alumnos); la construcción de aulas (1 alumno); la elaboración de salones (25 alumnos); televisiones (4 alumnos); grabadoras (1 alumno); están haciendo una biblioteca (5 alumnos); el salón de juntas (2 alumnos); la escuela (1 alumno); la construcción de un laboratorio (10 alumnos); las instalaciones (4 alumnos); la construcción de la dirección (2 alumnos); hay más butacas (2 alumnos); más equipo (1 alumno); la pintura (1 alumno); canchas (2 alumnos); pintarrones (1 alumno); bancas (3 alumnos); están haciendo una biblioteca por cada salón (1 alumno); mesas para hacer una biblioteca (1 alumno); hay aparatos digitales (2 alumnos); las condiciones de la escuela (1 alumno).

Otros consideran que lo que ha cambiado son los materiales de la siguiente manera: los libros (1 alumno); el material escolar (6 alumnos); y la guía de medios (1 alumno).

Otros consideran que han mejorado los programas (2 alumnos); los estudios (1 alumno); que hay una mejor educación (3 alumnos); el horario de clases (1 alumno); que hay más alumnos matriculados (1 alumno); que han mejorado los recursos (3 alumnos); la forma de estudiar (9 alumnos); los conocimientos (1 alumno); los maestros (3 alumnos); en que hay viajes (5 alumnos); el aprendizaje (1 alumno); ayuda a la banda de guerra a los escoltas (5 alumnos); los planes de estudio (1 alumno); participar en eventos (1 alumno); preparación más completa (1 alumno).

Existen alumnos que no pueden opinar porque apenas acaban de ingresar a primero de secundaria (11 alumnos).

Algunas afirmaciones a cerca de lo que ha cambiado en la escuela son las siguientes:

- “Nada más hicieron un salón grande para juntas y ahora nos tienen compartiendo salón, nada más nos separan tarimas”.
- “Al elaborar actividades que hacían falta en la escuela”
- “Muchas cosas y especialmente más aprendizaje y más alumnos listos y educados”
- “En pocas palabras ha cambiado todo en sentido positivo: en la forma de estudiar, convivir, concursos y en cómo cuidar la escuela y respetar a los profesores”
- “En que no había nadie en cómputo cuando asistí pero cuando hemos dado la cooperación para las escuelas de calidad hay mejorías para nosotros”
- “Ha habido más trabajo y descanso en la escuela de nosotros”
- “Que antes no sabíamos ni cómo se movía una computadora ni para qué servía y también la biblioteca nos ha enseñado mucho con sus libros.”
- “En que mejoren en borrar lo que dicen los baños”
- “Las computadoras pero no tanto porque ni si quiera tenemos maestro”
- “Sólo la escuela de calidad”

Algunas afirmaciones que aseveran que no ha cambiado nada son las siguientes:

- “Nada porque las escuelas de calidad son un programa”
- “No nos ayuda”
- “Desde el año pasado ya estaban y no sé cómo estaban antes”
- “Nada porque nosotros compramos todo”
- “Para mí nada porque no acaban un salón desde hace un año”
- “No, porque no han acabado el laboratorio”
- “Nada porque todo empiezan y nada terminan”

4.12.3. Resultados de las entrevistas con las coordinadoras

Los resultados globales a los que se llega tras entrevistar a dos coordinadoras del PEC de Zacatecas son los siguientes atendiendo al siguiente cuadro:

Cuadro 4.13. Resultados de las entrevistas con las coordinadoras

Tipos de resultados	Producto
Aspectos positivos del PEC	<ul style="list-style-type: none"> - Es un ámbito rural donde las escuelas son muy pobres; tienen 120 escuelas dentro del ámbito PEC. Esto implica que para cumplir con los criterios de focalización es difícil. - Existe falta de presupuesto por lo que se busca la gestión de recursos adicionales para las escuelas con participación social. - Los profesores argumentan que es mucha carga de trabajo aunque las coordinadoras piensan que es falta de compromiso y miedo a la participación. - Existen maestros que piensan que el PEC es un fraude y los alumnos también. - Existe un desinterés por participar del 60 o 70% de las escuelas. - Existen resistencias de algunos maestros. - La movilidad de los profesores implica tres meses para su capacitación lo que dificulta la implementación del PEC. - Debido A la marginación del Estado se trata de trabajar con los maestros a través de equipos de la secretaría y la presidencia municipal pero aún no se logra. - Existen varias velocidades del PEC por lo que existen escuelas que logran los objetivos y otras rezagadas. - Aún existe fricción en las relaciones entre profesores y entre alumnos.
Aspectos negativos del PEC	<ul style="list-style-type: none"> - Afirman que el PEC supone un cambio progresivo por dentro y por fuera de la escuela. - La gestión es integrada. - Los alumnos son más críticos, reflexivos y seguros de sí mismos. - Crece la infraestructura, hay más materiales didácticos. - Mejora la actitud del docente: más participación, organización y trabajo en equipo; hay apoyos aunque esto no excluye que existan resistencias. - Aumenta la red con otras escuelas y hay intercambio de alumnos. - Hay más volumen de matriculación, menos deserción escolar.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas con las coordinadoras del PEC en Zacatecas

Si observamos estos resultados nos encontramos que el PEC tiene aspectos positivos, pero también tiene otros que son negativos y que afectan bastante a su buen desarrollo del mismo. Se advierte que los resultados son muy variados y no son uniformes de unas escuelas a otras; mientras que en unas el grado de participación de toda la comunidad es diverso, en otras existe resistencia al cambio y no se cree en el programa. Esto se puede deber a una cuestión histórica en donde ha habido programas diseñados por los gobiernos pero no han tenido efectividad, lo que genera, en algunos maestros, la falta de fe hacia todo lo que sea de carácter oficial.

A continuación pasemos a analizar más en profundidad estos resultados que han tratado de ser lo más objetivos posibles recogiendo todo lo que los actores que participan en esta política han expresado a raíz de las preguntas y las cuestiones formuladas.

Capítulo 5

Análisis de resultados

Capítulo 5: Análisis de resultados

Una de las razones por las que se comienza a culturizar a los ciudadanos responde a las necesidades que tiene la industria y la empresa en tener personas cualificadas para desempeñar determinados cargos de responsabilidad con éxito y conseguir una plusvalía o ganancia por parte de los directivos de las empresas o industrias. El mundo de los negocios está cada vez más inmerso en una lógica de, lo que se ha llamado erróneamente, globalización, que se traduce en el neoinstitucionalismo económico y político que le obliga a tener un control sobre sus empresas exportadoras de bienes y servicios a nivel internacional. Esto es uno de los motivos que empujan a las mismas a tener personal cualificado para competir a nivel global.

Cuando en el sector económico no existe esta necesidad por qué los gobiernos, que tienen una clara conexión con el sector empresarial, entre otros ámbitos, van a impulsar políticas educativas que permitan conectar la capacitación con la industria.

Uno de los motivos por los cuales se produce la posibilidad de escalar socialmente de debe a que la economía de mercado ofrece oportunidades y tiene la necesidad de absorber una oferta de trabajo de carácter cualificado.

Nuestras sociedades actuales son masificadas debido a que, a partir de la segunda Guerra mundial se produce una explosión demográfica; durante los últimos 30 años se da la necesidad, por parte de las empresas, de absorber mano de obra para alcanzar la demanda de bienes y servicios mediante la oferta de trabajo.

En relación con este aspecto fundamental, de nuestra sociedades de consumo, las críticas que se hacen al programa zacatecano son las siguientes: las escuelas tienen problemas en controlar el gasto y las autoridades no les proporcionan a una persona de apoyo, que tenga los conocimientos y la experiencia para dotarlos de la capacidad de comprobar gastos del Programa Escuelas de Calidad; a esto hay que añadir que para elaborar estos informes los plazos que se dan a las escuelas son cortos.

5.1. Información sobre el programa

Profundicemos en el tema de la comunicación dentro de las escuelas a cerca del Programa Escuelas de Calidad. En todas las encuestas que realicé a los alumnos de telesecundaria no he podido encontrar una sola respuesta que defina correctamente al Programa. Algunos alumnos afirman que es algo muy importante pero diera la sensación de que esa aseveración se les hace fácil ante la situación de verse centro de una investigación que se interesa por sus escuelas y la hacen un diagnóstico. No entiendo cómo un programa cuyas repercusiones tienen que involucrar a toda la comunidad escolar no está provista de una difusión masiva, no sólo entre directores, maestros y padres de familia, sino también que esto se dirija a los alumnos para concienciarlos. Creo que esta información también debería de difundirse entre las aulas. No podemos partir de que los alumnos no entienden nada y hay que excluirlos de un programa tan importante. Si la calidad educativa sobre todo debería de tener su impacto en los alumnos esto implicaría que la información a cerca del PEC también tendría que estar dirigida hacia ellos.

La información que tienen los alumnos es tan errónea que piensan que el hecho de que tengan beca se debe a que existe este programa. Más allá de la realidad. En ninguna parte se refleja que el dinero del PEC tenga que ir destinada para dar becas a los alumnos, por lo tanto, la beca a la que se refieren estos corresponde más bien a la que les da el Estado en otros programas. Algunos alumnos argumentan que el programa debe de continuar para que no se les acaben las becas que reciben, cuestión que no tiene nada que ver. La mayoría de los montos que se reciben del PEC van dirigidos a infraestructuras, materiales didácticos y la coordinadora de Zacatecas destina una cantidad para que los alumnos viajen a otros estados y a otras comunidades con el fin de que conozcan otras realidades, a otros alumnos para que aprendan a convivir.

Otro aspecto erróneo es que los alumnos piensen que gracias al PEC tienen la probabilidad de tener un comportamiento más solidario con sus compañeros y profesores. Efectivamente en las escuelas PEC dan charlas a los alumnos con el fin de que estos adquieran valores, pero este programa es otro paralelo al PEC. En Zacatecas existe un programa denominado *La práctica de los valores: una acción formativa*; este programa fue implementado a partir del año 2001 y corresponde a

aquellos que son de carácter innovador²⁶⁶ en la educación que precisamente está orientado para impartir valores a los alumnos que permitan la mejor convivencia y relaciones de respeto con la comunidad escolar. Que permita un mejor entorno. Este programa no es del PEC. Coincidió en el espacio donde se desarrolla el mismo.

5.2. Organización del programa

Unido a este asunto, siguiendo las Reglas de Operación del PEC, los supervisores deberían de ser un nexo de unión entre la escuela, las autoridades regionales y locales y el nivel federal y Estatal. Ellos son lo que tendrían que encargarse de que todas las directrices del PEC se cumplieran, sin embargo, cuando se formula la pregunta a los profesores acerca del papel que juegan los supervisores en la implementación del PEC, todos en bloque afirman que los supervisores no juegan ningún rol relevante en el proceso, que prácticamente si funciona el PEC de debe a la participación que tienen los directores y los profesores en el proceso mas no los supervisores. Prácticamente ellos no se involucran en el programa, no les interesa y no aportan absolutamente nada.

Si los supervisores son un enlace que debería de ser una pieza clave del PEC, que funcione como engranaje entre las partes para asegurarse de que el funcionamiento del PEC es satisfactorio, entonces significa que su funcionamiento es irregular y que en la práctica esta figura no cumple su rol dentro del Programa.

Pareciera que las autoridades sólo quisieran tener elementos para justificar que están conduciendo al país, desde la óptica educativa, hacia la calidad educativa para entrar en el terreno de la competitividad pero también, y, sobre todo, fingir que cumplen con los acuerdos internacionales para ser objeto de crédito internacional y, de este modo, beneficiarse de la globalización. En la práctica se puede ver que el Banco Mundial ya dio ayudas a México para estos fines, lo que, en teoría, asegura la vida del programa hasta el año 2015, si es que durante el mandato de Calderón (2006-2012) no se concluye con el programa del PEC para sustituirlo por otro que no respete nada

²⁶⁶ Ver capítulo 2 de esta tesis en donde se explica la existencia de estos programas y se dan las características generales de los mismos; también se puede consultar la página de la SEP en donde aparecen estos programas innovadores.

de lo que hizo el anterior. Esta reflexión se quedó obsoleta porque a dos años del gobierno de Calderón aún perdura el programa. La cuestión es reflexionar en torno a las razones por las que todavía tiene vida este. Esto quizás se deba al dinero recibido del BM; también podría responder a respetar lo que hizo Fox en su anterior administración como parte de un programa más amplio que pueda convertirlo en una política de Estado. En cualquiera de los casos esto se sale del objeto de estudio ya que sería objeto de otra investigación más amplia que ahondara en esta línea argumentativa.

Hay que destacar que, desde este punto de vista, cuando a los maestros y directores se les pregunta a cerca de cómo perciben el hecho de que el BM haya dado recursos para el PEC se destaca el hecho de que consideran que influye pero que la dificultad está en que los programas se vuelven poco flexibles, condicionados a que se cumplan los criterios que imponen estos organismos para mantenerse en el programa. No se sabe muy bien hasta qué punto esto puede ser beneficioso para las escuelas ya que el hecho de que den más recursos no resuelve el problema de que existen muchas escuelas que están fuera del programa y el hecho de las que están dentro carezcan de los recursos suficientes para realizar del todo la transformación escolar ya que consideran los maestros que aunque ayuda no termina de acabar con todos los problemas de la escuela, aunque sí resaltan el hecho de que esto da la oportunidad de que escuelas con organización incompleta puedan recibir recursos que les permitan mejorar su infraestructura y atender mejor a sus alumnos dándoles aulas para que estén más cómodos y quepan mejor, esto añadido a la obtención de mejores materiales didácticos que les mejore el proceso de enseñanza-aprendizaje.

5.3. Participación de los diferentes actores

Existe un contraste entre los dos directores técnicos en cuanto a lo que afirman ser sus competencias: ambos coinciden en el tema del liderazgo como punto de confluencia, sin embargo, no hay coincidencia en los demás puntos. Esto quiere decir que normativamente no existe un reglamento que regule las competencias que deben desempeñar dentro de la escuela para impulsar el Programa Escuelas de Calidad; es más una cuestión intuitiva que reglada.

Entre los maestros también existen contrastes respecto a este aspecto. Hay dos profesores que afirman no tener competencia alguna, mientras que otro se enfoca a cuestiones de lecto-escritura e implementación de la calidad en el aula.

Es un Programa que tiene otros obstáculos que resaltar. Entre ellos se encuentra el tema de la participación de los maestros del PEC. En este aspecto existe un gran contraste porque hay profesores que tienen un gran espíritu colaborativo frente a otros que se oponen y muestran mucha resistencia a la participación para la elaboración del PAT y del PETE. Todas las entrevistas coinciden en que la resistencia es muy común, y que en la actualidad sigue existiendo. Este aspecto no es exclusivo del principio de la implementación del programa, sino que trasciende y se da en todas las fases por las que ha atravesado el PEC, en las escuelas zacatecanas, hasta llegar a la actualidad.

La coordinadora de la Región 1 de Zacatecas también coincide en este aspecto, pero ella, más bien, lo limita al principio de la implementación del programa. Así, uno de los retos con el que se enfrenta las escuelas zacatecanas es el de trabajar en equipo. En este sentido la coordinadora general del PEC en Zacatecas, nos relata que los profesores consideran que es mucho trabajo y que están muy acostumbrados a la rutina y no quieren cambiar, así mismo, resalta el miedo que existe a la participación de los padres de familia y la falta de compromiso que tienen estos. Este punto nodal implica un conflicto moral que corresponde a cuestiones administrativas y cumplimiento de tiempos, ya que uno de los problemas que tiene el PEC es el de que los directores tienen que ser prácticamente gestores y se les carga de trabajo administrativo, así como a los profesores les implica más trabajo en equipo y muchas veces no tienen el tiempo y se tienen que debatir entre dar clase o cumplir con criterios burocráticos que exige el programa. Desde este punto de vista algunos profesores tienen razón al decir que es mucha carga de trabajo, ya que se refieren a este fenómeno.²⁶⁷

Sólo existe un caso de éxito en todo Zacatecas, el de la Región 1 con Genoveva Peña. Según nos relata la coordinadora general, en esta Región, ha habido un aumento significativo de la matrícula,

²⁶⁷ Para más información a cerca de este tema revisar la tesis de Fierro Evans en su tesis doctoral denominada: Conflictos morales en el ejercicio de la función directiva del nivel básico.

ha disminuido la deserción escolar, existe un mayor compromiso de los profesores, involucrándose en el proceso tanto de elaboración como de implementación del PEC y los alumnos son más participativos, e incluso han desarrollado un espíritu crítico.

Frente al tema de la deserción escolar, la participación de los alumnos en las aulas, entre otros aspectos hay que destacar la percepción que tienen los maestros y los directores en este aspecto, ya que muchos opinan que esto no depende del programa sino más bien de los padres de familia y el compromiso que contraen los alumnos. En mucho, aseveran, esto depende del maestro fundamentalmente. A este respecto los alumnos tampoco piensan que el mejorar o empeorar, asistir o no asistir dependa de este aspecto concreto. En recientes conversaciones que tuve con la coordinadora, de manera informal, asevera que uno de los objetivos que tienen los padres de familia es el de obtener las becas de sus hijos no visualizadas como una oportunidad de mejora de los mismos, sino más bien como una fuente de recursos que beneficia a las familias que tienen bajos recursos. Esto entronca con lo que afirma Félix Vélez en su libro sobre la pobreza²⁶⁸, en el que dice que entre las familias se produce asimetrías y que el hecho de aumentar los recursos no beneficia a todos los miembros por igual, sino que el porcentaje del gasto que se dedica a la educación, por ejemplo, no aumentaría porque se dedicaría a otras necesidades distintas. Este cuestionamiento se realiza desde el posicionamiento de que las políticas de focalización muchas veces tienen desajustes importantes y no terminan cumpliendo los objetivos originales para los que están concebidos.

Otro aspecto importante consiste en analizar el papel que juegan los padres de familia en la ejecución del programa. En este estudio no fue posible adquirir datos directos de los padres de familia porque no hubo la posibilidad de realizar un estudio de caso en el que se incluya a este colectivo concreto; en principio el papel principal que juegan los padres de familia consiste en que las escuelas necesitan que aporten dinero anual para poder llegar al monto imprescindible, que se reflejan en las reglas de operación, que permita que el Estado les dé tres pesos por cada peso reunido

²⁶⁸ Para profundizar más en este tema ver a: VÉLEZ, Félix. (Comp.); La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas. Más concretamente en este libro ver el capítulo que realiza Santiago Levy sobre las políticas de focalización.

de la sociedad civil. A través de las afirmaciones de los directivos, los maestros y los alumnos se puede hacer una pequeña interpretación del papel que juega en la realidad este colectivo.

Hay que partir de la base de que los padres de familia han sido una pieza clave para que las escuelas logren recolectar recursos que necesitan para suplir sus problemas y carencias. De hecho los alumnos afirman que cada familia tiene que aportar a la escuela un monto de 200 pesos al año. Esta cantidad, a simple vista, puede parecer baja, pero estamos hablando de familias que tienen ayudas del gobierno para poder obtener el nivel de subsistencia, lo que implica que es un gran esfuerzo económico de las familias para poder efectuar dicho pago. La importancia de estos recursos estriba en que por cada peso obtenido a través de la comunidad escolar, el fideicomiso estatal aporta tres pesos, hasta un techo económico de trescientos mil pesos.²⁶⁹

Si los padres funcionan, además de que desempeñen otros roles, como entes económicos, es un hecho muy lógico que estén pendientes del uso que se haga de su dinero, es decir, están interesados en saber cómo las autoridades educativas gastan los recursos que obtienen a través de ellos y del PEC; esto es un principio básico.

Si uno de los motivos por los que estalló la Revolución Francesa se debió a que los señores burgueses aportaban dinero para enriquecer las arcas de la monarquía y consideraban que no tenían fuerza para participar en las decisiones políticas, esto es, no participaban del control de las decisiones políticas y del uso de los recursos, con igual o mayor razón los padres de familia tienen todo el interés en saber en qué se gastan los recursos que con tanto sacrificio dan a la escuela y que supone un porcentaje importante de sus recursos que necesitan para mantener su nivel de subsistencia.

El director general tiene una visión de los padres de familia que es distinto a la óptica que se expone anteriormente. Él considera que los padres de familia oponen resistencia a dar dinero. Les cuesta

²⁶⁹ Esta cuestión siguiendo a Fierro Evans responde a una cuestión moral ya que no hay que perder de vista que son familias que se encuentran en el ámbito rural. Por las características que presenta el Estado se denota que son muy pobres, que muchos alumnos quieren que estudien sus hijos para tener becas y poder subsistir, tienen ayudas de OPORTUNIDADES; esto hace que muchas veces a los padres de familia les cueste mucho pagar estas cuotas y no les agrade el programa debido al esfuerzo económico que deben de realizar estas familias.

mucho aportar porque además de que es un monto fuerte no están seguros de que los recursos se utilicen debidamente. El director considera que los padres de familia oponen resistencia. Para aquellos alumnos que consideran que el programa no les ha aportado nada positivo, una de las cosas que reflejan en sus encuestas, es que el programa sólo sirve para que les pidan dinero a sus padres que luego no usan para mejorar la escuela. Quizás estas percepciones sean reales o simplemente estos alumnos estén influenciados por las afirmaciones que hagan sus padres en el seno familiar.

Lo cierto es que existe un fuerte contraste entre las diferentes ópticas que hay a cerca de los padres de familia. Desde posturas que van hacia una visión positiva a otra que nos dice que no participan y que no quieren pagar.

5.4. El PEC y los maestros

Como señala Alejandra (coordinadora general del Programa Escuelas de Calidad) la experiencia que está teniendo Genoveva Peña permite que se recupere el rol que desempeñaba antaño el maestro en su comunidad, es decir, el maestro se vuelve, de nuevo, el líder de la comunidad. Esto, sobre todo en el ámbito rural se vuelve un aspecto muy relevante que alude a la historia de un pueblo en el que los maestros, tradicionalmente, eran los líderes comunitarios. Como señala Carmela R. Güemes García:

“Los pensamientos, imágenes, declaraciones, opiniones que se realizaron desde su inauguración (y aún en nuestros días) contenían una gran carga mística y espiritual, orientada hacia la figura del maestro. Se definía en todo momento una función social incondicional, abnegada y totalmente desinteresada.

El mismo maestro añora ese gran reconocimiento social del cual fue objeto en el pasado. Incluso, reconoce que el ‘buen prestigio’ debe alcanzarlo con mayor entrega y compromiso de su parte”²⁷⁰

²⁷⁰ Güemes García, Carmela R. *La identidad del maestro de educación normal*. En: PIÑA, Osorio, Juan Manuel. *Representaciones, imaginarios e identidad. Actores de la educación superior*, ed. CESU, PYV y UNAM, México, 2003. pps. 95 y 107.

Esto lo que nos denota es que el maestro era, en comunidades pequeñas, rurales, fundamentalmente, un actor importante que ayudaba en muchos aspectos de su vida al campesino, formaba espíritus. Incluso existen comunidades en lugares como Chiapas que el maestro normalista resuelve problemas como si fuera un juez. Recuerdo que una vez oí una anécdota a cerca de una localidad de Chiapas en el que el maestro resolvió un problema entre una pareja. Él pidió que le hiciera de comer la mujer y ella no pudo porque estaba enferma; al no obtener lo que demandaba el varón fue contra ella con un machete y, por medio de la intervención del maestro se resolvió todo en buenos términos.

Desde este punto de vista si el PEC tuviera éxito contribuiría a retomar ese liderazgo que tiene el maestro en estas comunidades. Formando personas, orientándolas en la vida y buscando que las comunidades tuvieran más oportunidades de mejora de vida y convivencia pacífica.

Otro aspecto relevante y que contrasta con algunas visiones de los maestros es que los coordinadores se esfuerzan por invitar a participar a las escuelas para que sean beneficiadas por el PEC, pero muchas de ellas no tienen ninguna intención de hacerlo. La coordinadora se pregunta el por qué, incluso se lo pregunta a los maestros, pero estos sólo contestan que es demasiado trabajo. Sin embargo, las coordinadoras piensan que es falta de compromiso y de interés. El contraste viene del hecho de que los maestros muchas veces piensan que son las mismas autoridades las que no están interesados en que las escuelas participen y para ello les dan fechas para entregar sus documentos o solicitar su inserción que son muy cercanas a la prescripción de las convocatorias, pero si esto es así porque le preocupa a la coordinadora general que no participen o buscan formas de financiamiento para las escuelas que ya están dentro del PEC. Es una pregunta que yo me hago, aunque quizás, ahondar en esto resultaría objeto de otra investigación pero ahí voy apuntando las líneas en las que se puede investigar en este tema tan complejo y profundo.

5.5. El PEC garantiza recursos

Existe una coincidencia, tanto en maestros como en directivos, en que las razones por la que deciden solicitar la integración de la escuela en el PEC se deben a razones económicas para poder dotar a la misma de material didáctico e infraestructura.

Analizando algunos testimonios del PEC en la revista *educare 2000* es un argumento que coincide. Hay que partir del hecho de que el Programa Escuelas de Calidad va destinado a una población objetivo que pertenece a zonas urbano-marginadas. Esto quiere decir que existen muchas escuelas que no tienen una buena infraestructura, por una parte, y, por otra, hay otro tipo de escuelas que no tienen una organización completa, con muchos problemas de infraestructura y con carencia de material didáctico. En la muestra que yo empleé para realizar el estudio y medir el PEC, la mayoría de los alumnos coinciden en que a partir de este programa pudieron acceder, en sus escuelas, a tener computadoras, nuevos salones, material didáctico, entre otros servicios.

De alguna manera se puede concluir que los recursos, provenientes del PEC, que llegan a las escuelas zacatecanas son muy necesarios para dotar a las escuelas de los materiales necesarios y aulas para que mejore, al menos, las condiciones físicas y materiales de los alumnos que se tienen que enfrentar, necesariamente, a procesos de enseñanza-aprendizaje.

Como refleja la coordinadora general de Zacatecas, Alejandra, una de las cuestiones que se plantean, desde el lado económico, es que no hay suficiente presupuesto para todas las escuelas que solicitaron su ingreso; con lo cual tienen que buscar recursos adicionales mediante la participación social.

Uno de los retos reales que atraviesa el PEC, a nivel estatal, es que no existe una fórmula matemática que permita la distribución de los recursos en función del número de alumnos, lo que repercute en la capacidad de las escuelas para dotarse de infraestructura y material, e, incluso, para adquirir algún tipo de recurso que ayude a su mejora y enriquecimiento.

Un hecho con el que las escuelas tienen que enfrentarse es que no llegan los recursos a tiempo, por lo que las escuelas se encuentran con otra problemática, que consiste en que las metas que se fijan en su PAT y su PETE no pueden cumplirlas por indisponibilidad de recursos. Aún en este caso la solicitan un proyecto en el que se reflejen los resultados que han tenido en relación con el año anterior para poder medir el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados que se han obtenido. Esto, desde el punto de vista administrativo puede causar problemas porque cuando se diseñan los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación para fijar los montos se parte de

los gastos en que ha incurrido la administración en el año anterior. Si las escuelas no pueden comprobar sus gastos la administración puede caer en el vicio de reducir el presupuesto para el año siguiente, lo que repercutiría negativamente en los recursos que les llega a las escuelas en el futuro.

Todos los profesores coinciden en este aspecto concreto: los recursos no llegan a tiempo; todos creen que los recursos no son suficientes, no llegan a tiempo. Con todo, piensan que el PEC supone cambios importantes. Ante esto, las escuelas, no tienen más remedio que pedir por adelantado y más tarde pagar para poder sacar adelante la consecución de sus objetivos y metas que se fijaron en sus PATS y PETES.

Quizás por la cuestión económica a la pregunta de si quieren que el PEC siga operando en las escuelas involucradas nadie se atrevería a decir que no. La mayoría considera que aunque existen muchos problemas es mejor que exista el programa a que no lo haya.

Hay que partir de la idea de que las escuelas que participan en PEC son muy pobres, lo que implica que las ayudas que reciben, aunque las consideran insuficientes para poder afrontar todos los problemas que tienen las escuelas zacatecanas y sus comunidades, suponen un recurso que les permite introducir cambios en las escuelas con carácter importante.

5.6. El Programa Escuelas de Calidad en términos de transparencia

Otra contradicción importante es la concerniente a la malversación de fondos. Si están afirmando que no tienen recursos suficientes, para atender todas las necesidades que existen, cómo es posible que esos mismos fondos se puedan utilizar para que se puedan apoderar de ellos algunos. No se podría afirmar, desde la óptica de este estudio que exista malversación de fondos. Tampoco se puede aseverar que no exista. Desde una posición personal creo que si los recursos son escasos y a penas les llega dinero suficiente a las escuelas para poder mejorar sus infraestructuras, aumentar el material didáctico y mejorar en general a la escuela difícilmente queda espacio para llevar a cabo un fraude. Esto no excluye la posibilidad de que el retraso de los recursos pueda significar que la malversación no está exactamente dentro de la gestión escolar, sino que sea una técnica que tengan los fideicomisos para jinetear el dinero y después dar las cantidades exactas a las escuelas, lo que

puede explicar, aunque no digo que sea el caso concreto por falta de datos, el hecho de que los recursos no lleguen puntuales a las escuelas.

Esto no sería raro ya que es una técnica muy utilizada, generalmente, en el sector público. En todas las organizaciones e instituciones. Aunque creo que poder demostrar dicha hipótesis me llevaría una tesis completa con una investigación que lleve otra línea argumentativa y con otro marco teórico distinto a éste ya que tendría que basarme en cuestiones de transparencia y distribución de recursos públicos en las organizaciones fundamentalmente cuestión que se sale un poco de los objetivos y alcances de esta tesis.

5.7. Efectos de la aplicación del programa

El aspecto del aumento de la matrícula coincide con la visión que tienen algunos alumnos en sus escuelas del PEC. Precisamente, uno de los aspectos que resaltan, entre otros, es que aumentó el número de alumnos que hay en las clases.

El hecho de que existan más alumnos estudiando no debe de hacer pensar que es lo idóneo para que exista calidad educativa. Simplemente, hay que tener en cuenta que este programa pretende ser de tipo focalizado y que muchos alumnos que no tenían, hasta entonces una oportunidad de estar en las escuelas, tienen la ocasión de asistir a la primaria. Yo no sé hasta qué punto esto se debe al PEC porque los alumnos reflejan que han podido acceder a becas y que éstas les permiten estudiar. Las becas que reciben las zonas marginadas no son parte del PEC, sino del programa OPORTUNIDADES, que es el programa que tiene el gobierno para apoyar a las zonas marginales cuyas raíces se anclan en el periodo de Salinas de Gortari. Este hecho refleja una confusión de los alumnos al mezclar unos programas con otros y no tener claro en qué consiste el PEC.

Pero el hecho de que exista una mayor matriculación no tiene por qué significar que exista calidad educativa. Puede ser que este hecho provoque que los grupos se saturen y esto iría, directamente, en detrimento de la calidad educativa. Uno de los problemas con el que se enfrenta cualquier sistema educativo, en la actualidad, es el de la conglomeración de alumnos en las aulas lo que daría como resultado una mala calidad de la enseñanza. Si el aumento de la matriculación no va a

acompañado de un aumento de aulas y profesores entonces estamos ante otra problemática que va en detrimento de la impartición de una buena enseñanza.

Esto conecta con el tema de la marginación. La convocatoria del Estado de Zacatecas apunta a que unos de los criterios de focalización, para llegar a la población objetivo, y que a la vez coincide con las Reglas de Operación del gobierno, es el criterio de media, alta y muy alta marginación para otorgar el programa a las escuelas. Así mismo, el Programa Escuelas de Calidad marca que hay que primar a las zonas urbanas.

Alejandra nos relata que el Estado tiene un grado de marginación alto en casi todas las regiones, que existen muchas zonas de carácter rural y no tanto urbano. Esto complica mucho el establecer los criterios suficientes que permitan seleccionar qué escuelas sí y cuáles no entran en la ayuda del Programa. El hecho de que en Zacatecas haya más zonas rurales que urbanas de carácter marginal complica el cumplimiento de las reglas de operación. Al utilizar en la convocatoria el criterio de alta marginación nos da la idea de que es un Estado con muchos problemas de marginación pues es un criterio que se utiliza siguiendo los criterios locales que marcan la Reglas de Operación.

Un aspecto importante es que si se analiza el discurso oficial que tiene el gobierno para justificar que se tiende a la calidad educativa nos da como resultado el hecho de que como ya se consiguió educación para todos no hay que atender mucho al aumento de la matrícula. Si esto es así por qué este estudio refleja otra cosa. Se nos dice que uno de los efectos del programa es el aumento de la matrícula precisamente. Todo pareciera apuntar a que el gobierno de Fox es más ceremonial que realista ya que este hecho nos denota que aún no se ha logrado llegar a todos los niños y niñas mexicanas, sino que hay que buscar formas, tales como las becas, para conseguir que vayan a las escuelas.

De nuevo volvemos a caer en el hecho de que el gobierno responde más a criterios políticos que educativos y que en este país no ha habido una apuesta fuerte por la educación ya que ni el gobierno ni el SNTE se han preocupado por apostar por un sistema educativo fuerte que se oriente a la competitividad y a hacer hombres y mujeres de provecho para México que salgan de la pobreza extrema y se inserten dentro del mercado laboral.

La realidad siempre supera la ficción, y desde este punto de vista nos encontramos frente a un Estado pobre que tiene serias dificultades para que la gente estudie. Cuando hablamos de focalización también hablamos de una capa social desprotegida que no tiene la cultura de la superación ya que la mayoría de las políticas de este corte tienden al fracaso por una cuestión psicológica. Aún no podemos hablar de fracaso dentro del PEC pero sí podemos afirmar que tiene serios retos frente a sí para poder hacer de los niños el futuro de México.

Se formuló una pregunta concerniente a cuáles fueron las fases por las que atravesó el PEC en las escuelas zacatecanas. Ninguno de los miembros a los que se les formuló la pregunta fueron capaces de describirlo, ni si quiera brevemente. Lo máximo que pudieron afirmar es que van en función de las necesidades de la escuela.

Haciendo una interpretación de estos datos podríamos decir que pareciera que no existe una motivación de conjunto en donde el director dé las directrices necesarias para que todos los maestros tengan muy claro, en su quehacer diario, los objetivos de las escuelas marcados por el PAT y el PETE y, que por lo tanto, actúen en esa dirección con la intención de llegar a un modelo de gestión escolar de calidad total, de manera que se revolucione dicho modelo y se pase de un modelo burocrático a otro postburocrático o también llamado de la nueva gestión pública. Esto último es una meta del PEC, sin embargo, unida a este análisis la pregunta a cerca de si el PEC cambia las relaciones verticales por unas horizontales, casi todos coinciden en esta necesidad, pero diera la sensación que la afirmación responde más a criterios teóricos que prácticos, porque el maestro frente al grupo, claramente, testimonió que es lo ideal pero que no existe en la realidad el modelo.

Si el modelo no existe esto quiere decir que esta gran meta que tiene el PEC, la cual consiste en involucrar a la escuelas y a toda la comunidad escolar para revolucionar el modelo hacia nuevas formas de gestión pública, rompiendo el modelo burocrático racional-legal, revolucionando los recursos y las relaciones laborales no se cumple, lo que implica que si el PEC quiere tener éxito tiene aún mucho camino que recorrer, al menos en este sentido.

La mayoría de los profesores coinciden en el hecho de que, con el PEC, ni siquiera se ha conseguido combatir problemas tales como la deserción escolar, el involucramiento de los alumnos en la clase y ni siquiera se ha conseguido mejorar la formación de los mismos. Afirman, así mismo, que el aspecto de la deserción escolar depende, directamente, de los padres de familia, del tipo de alumno y del programa.

Uno de los profesores afirma que el PEC no ha influido en los alumnos. Esta última afirmación, de alguna manera, conecta con lo que opinan los alumnos a cerca de si el programa les ha influido para mejorar su nivel académico. La mayoría de ellos creen que una de las razones de su crecimiento intelectual responde a su esfuerzo personal y no tanto al PEC porque lo consideran un programa más de educación que no tiene mayor lectura. Esto contrasta con la afirmación que hace Alejandra, Coordinadora General del PEC en Zacatecas, porque ella nos apunta al hecho de que en la Región 1 de Zacatecas, cuya coordinadora de la misma es Genoveva Peña, el PEC permitió que los alumnos sean más críticos, participen más en clase, manifiesten sus gustos, disgustos y preferencias, que haya aumentado la matriculación, entre otras cosas.

La mayoría de los alumnos consideran que el aumento de sus conocimientos se debe fundamentalmente a que en sus escuelas han comprado computadoras y han construido la sala de computación. El hecho de aprender nuevas tecnologías les da mayores conocimientos, pero en un aspecto muy específico; pero la pregunta a hacerse es la siguiente: qué pasa con la parte concerniente a la lecto-escritura (lenguaje, matemáticas, entre otras materias). Aprender a manejar las computadoras no es sinónimo de que los alumnos avancen en estas cuestiones. Realmente, como los cuestionarios se compusieron de preguntas abiertas a desarrollar por los alumnos se puede apreciar, de una manera global, que existen muchas faltas de ortografía en los mismos, errores de construcción gramatical en sus afirmaciones de todo tipo, incluso la utilización de vocablos que pertenecen al lenguaje coloquial y que, de base, están mal expresados, no sólo en la sintaxis, sino también en la construcción morfológica de las palabras. Esto denota que la calidad educativa dentro del aula aún está por construirse. Si no son capaces de expresar sus ideas con fluidez y con un lenguaje depurado, por sencillas que sean éstas, cómo podemos estar hablando de calidad educativa. Bajo qué perspectivas, bajo qué parámetros. ¿Sólo porque existan en esa escuela el Programa Escuelas de Calidad es sinónimo de éxito? La realidad no corrobora este hecho. Lo que

certifica es que existen muchos retos para poder hablar de calidad educativa, entendida, ésta, como el avance y mejoramiento de los alumnos desde el principio de tomar un curso hasta la finalización del mismo.

Además esto aunado al hecho de que muchos alumnos consideran que con la llegada de las tecnologías se ha complicado aún más el aprender ya que ahora hay que añadir a las formas tradicionales de aprendizaje una forma más que corresponde al uso de las computadoras, lo que consideran que es más trabajo para ellos y no les facilita en nada su proceso de enseñanza-aprendizaje.

Si en el mismo estudio existen tantos contrastes, cómo interpretarlo. Quizás el PEC es un programa que por sus dimensiones (a nivel nacional) guarda muchas heterogeneidades en el arrojo de sus resultados; algunos de ellos pueden llegar a ser hasta contradictorios, pero cuando se pregunta a las personas, se está aludiendo a las percepciones humanas de las cosas, las cuales muchas veces pueden estar sesgadas por falta de información, o por falta de comunicación, lo que puede dar como resultado conclusiones erróneas sobre el funcionamiento de un servicio y no corresponderse con la realidad. Normalmente, y esto es una regla de cualquier técnica de investigación aplicada, cuando se pregunta a las personas que están involucradas en un proceso de cambio o de mejoramiento, éstas intentan dar una imagen de sí mismas positiva. Al igual que en un juicio legal uno de los procedimientos que se utilizan para detectar si algo es verdad o mentira es encontrar una contradicción o varias en un testimonio de una misma persona o de varias, las ciencias sociales también utilizan este tipo de técnicas para intentar detectar la verdad. Yo me baso en el hecho de que en la percepción que tienen los actores del PEC existen muchas contradicciones. Hay quien afirma que funciona bien y también existe quien refleja lo contrario.

Lo cierto es que existen tantas realidades como escuelas y que para que este modelo tuviera alguna viabilidad se necesita que las redes sean horizontales y que los profesores se involucren en el proceso a través del impulso de los directores del mismo como promotores y como nexo entre las partes involucradas en el mismo. De igual forma se necesitaría que los supervisores desempeñaran un papel más activo en la implementación del programa, y que todo este entramado involucrara a los padres de familia y a los alumnos para su efectividad. El consumidor final del producto

(educación de calidad) debería de ser el alumno en el que tendría que redundar todos los esfuerzos en pro de mejorar sus conocimientos, hacerlo más competitivo y preparado para afrontar una vida que está inserta en el mercado y que tiene un esquema neoliberal bajo una lógica de oferta y demanda así como de competitividad.

Estamos muy lejos de llegar a estos esquemas; queda muy claro que los alumnos siguen teniendo dificultades para aprender; el hecho de que exista el PEC no les hace suplir sus deficiencias. De este hecho concreto son conscientes tanto los profesores como los alumnos. Es por esto que casi ninguno sabe qué es el PEC y muchos de ellos tienen la percepción de que éste consiste en un programa más que se inserta dentro de sus escuelas y que de él no dependen factores tales como la deserción escolar, su capacidad de aprendizaje, su comprensión, su crecimiento personal, sino más bien esto debe de ser producto del esfuerzo, la situación que viven en casa, el compromiso de los padres de familia y la fuerza de voluntad que tenga cada alumno en consonancia con el maestro frente a grupo.

Aunque existan los recursos esto no debe de suponer un motivo de confusión en el análisis que se está haciendo hasta aquí sobre la implementación del Programa Escuelas de Calidad. El hecho de que los padres de familia aporten dinero, de que exista el Programa e implique que el Estado aporta recursos no quiere decir que eso tenga necesariamente que repercutir positivamente en el aprendizaje de los niños y alumnos. Tampoco el hecho de que los padres de familia perciban una mejora del aspecto físico de la escuela implica que esto incida en la mejora de la calidad educativa de los alumnos; el aspecto físico no hace al interior. La cruda realidad de México es que en los informes que realiza la OCDE sobre la calidad educativa el lugar que ocupa este país en el mundo es penúltimo de treinta y dos países. Esto significa que a México le corresponde el treinta y un lugar en la medición que hace de lecto-escritura. Evidentemente hay países que están peor que México tales como Guinea por ejemplo. Pero lo cierto es que este dato significa que México tiene muchos retos para mejorar su nivel cultural en la educación primaria y secundaria y que esto afecta al resto de la educación.

5.8. Deficiencias en la aplicación del programa

Pareciera que las autoridades, lejos de pretender que las escuelas participen en el programa dándoles facilidades para dar consecución al programa que se fijan anualmente, lo que pretenden es justificar que existe este, pero a la vez, en la práctica, que se evite al máximo la participación de las escuelas en el mismo.

Para encontrar los elementos que permitan hacer una afirmación de esta naturaleza existen algunos testimonios de maestros y coordinadores del PEC que apuntan, de alguna manera, hacia esta dirección.

El maestro frente al grupo afirma que los fondos no llegan a tiempo; el director de grupo dice que el programa no llega a suficientes escuelas telesecundarias y el programa está muy burocratizado; y, el otro maestro frente al grupo afirma que la autoridades no ven las fallas en los puntos clave y el programa no está muy orientado a la cuestión académica; otros de los docentes afirma que significa dinero y eso es un problema.

De esta última afirmación se podrían derivar muchos aspectos clave. Tradicionalmente a la administración pública se la ha acusado de burocrática, prebendalista, de sistema de botín, entre otras cosas. Es probable que existan escuelas que provean a sus comunidades de infraestructura e instrumentos para que el proceso de aprendizaje sea más fácil para ellos, pero quizás esto sólo sea posible en algunas escuelas del PEC, quedando procesos de corrupción en muchas otras. A este respecto entre los alumnos existe mucho contraste: mientras unos ven a la escuela como un centro de estudios que se provee de materiales didácticos, computadoras e infraestructura, otros muchos perciben a la misma como un ámbito en el que no se ha hecho nada. Afirman que el PEC ha servido, fundamentalmente, para que sus padres tengan que dar dinero, el cual para ellos supone un gran esfuerzo. Teniendo en cuenta que estamos en un Estado que posee, en su seno, mucha marginalidad, en el que muchas comunidades sobreviven mediante las ayudas que proporcionan programas tales como OPORTUNIDADES, y que apenas les llega el dinero para el autoconsumo, que muchos niños necesitan becas para poder estudiar debido a que sus familias no les puede proporcionar las condiciones necesarias para poder continuar sus estudios, que muchos de los niños tienen que andar

hasta diez cuadras diarias para poder trasladarse a su centro de estudios porque no les alcanza para costearse el transporte público, el hecho de que los padres de familia tengan que dar un monto, aunque sea pequeño, les supone para sus economías caseras un gran esfuerzo económico.

Este hecho, por un lado, denota que el PEC va destinado a comunidades muy pobres del Estado de Zacatecas. Aunque, por una parte se dice que éste no cumple los criterios de focalización, por la otra, estos hechos denotan que las personas que están formando parte de este programa tienen serias dificultades económicas lo que nos indica que los criterios de focalización se cumplen, aunque hay que matizar ya que Zacatecas es un Estado pobre que tiene demasiadas escuelas con problemas de marginación lo que también dificulta el hecho de que llegue a todas las escuelas de manera equitativa; se tiene que hacer una selección de las escuelas cuando la mayoría cumple con los criterios de la Reglas de Operación, lo que se dificulta. Esto lo refleja la entrevista que se hace a Alejandra a cerca de las dificultades que tiene el programa en su fase de implementación del mismo.

Existen alumnos que consideran que con el dinero que dan para el PEC no se ha hecho prácticamente nada, que los baños están sucios, lo que implica que ni si quiera existe una persona contratada para hacer la limpieza diaria, que las obras que se han comenzado no se han acabado, sino que permanecen paradas y se quedan a medias. ¿A qué responde todo esto? Podría ser que los recursos no lleguen a tiempo, o que el dinero que llega se jinetee y es por ello que no se concluye aquello que se empieza, o también que el dinero no es suficiente y por lo tanto no se puede concluir la infraestructura de las obras comenzadas. Todas estas posibles lecturas son incógnitas que quedan en el análisis fruto de las afirmaciones que efectúan los maestros, los directores de escuela y los alumnos en general.

Este problema no sólo se extiende a la cuestión de la infraestructura, sino que también llega hasta el aula. Hay profesores que afirman que una de las principales críticas que tiene el programa es el de la corrupción, pero también existen otras críticas que apuntan a que los recursos no se canalizan cabalmente y que no se ha conseguido aumentar la calidad desde el enfoque académico. Todos estos son hipótesis, las cuales ya las apunté más arriba y no se puede afirmar categóricamente ninguna de estas posibilidades ya que faltarían datos concretos para poder hacerlo.

Esto implica que el PEC, en su fase de implementación contiene muchos aspectos que no funcionan debidamente. No es cuestión de tener recursos o de que exista un programa que tenga muy buenas intenciones; si no existe, aparejado a esta idea, una cultura de la calidad educativa, dentro de la comunidad escolar, es imposible que el programa tenga éxito; si las autoridades no se ponen de la parte del programa para que éste funcione tampoco habrá elementos que permitan el éxito del mismo. Si a esto le añadimos que los padres de familia no se involucran o que los alumnos no reciben una mejora en su educación tampoco estamos ante un programa que tenga un funcionamiento con eficacia y eficiencia en su fase de implementación del mismo.

5.9. Futuro del programa

Por el momento se puede afirmar que el programa está funcionando, actualmente, a cinco meses de gobierno de Calderón pero, incluso, los mismos profesores no tienen claro el hecho de que el programa continúe, afirman que quizás, pero no lo pueden asegurar con certeza. Desde este punto de vista Alejandra, la coordinadora general de Zacatecas, se queja de que a partir de que Jesús Álvarez no está a la cabeza de la Secretaría de Educación pública se ha dejado de escuchar las voces de las comunidades, a las autoridades estatales y locales... se han ido opacando y ya no se escuchan como antes. La misma coordinadora acusa el hecho de que haya dificultades económicas para implementar el programa en las escuelas participantes.

El hecho de que la implementación del Programa Escuelas de Calidad se pueda prolongar durante el gobierno de Calderón supondría, para México, un logro histórico, porque como exponía en el segundo capítulo de la presente investigación²⁷¹, en donde se hace una revisión histórica de la educación en México, prácticamente se podría afirmar que cada periodo presidencial correspondía a un nuevo programa de política pública educativa que se caracterizaba por no respetar al anterior. Por ejemplo, el anterior programa al PEC era el modelo de gestión escolar. Este hecho ha generado en México que no tuviera éxito en la política educativa. La pregunta es si el mismo gobierno tiene algún interés en que la educación sea un aspecto clave para acabar con la pobreza en México. Desde este punto de vista, si analizamos los planes de desarrollo de los diferentes periodos presidenciales

²⁷¹ Para poder sustentar estos datos me baso en el recorrido histórico sobre la educación en México el cual desarrollo en el capítulo 2, apartado 2.1. de la presente tesis.

desde Salinas hasta nuestros días se pone el acento en esta política como eje para hacer que determinados sectores de la sociedad con problemas económicos y de adaptación al modelo postcapitalista se puedan integrar en la lógica de mercado y en la economía formal.

Es más fácil gobernar cuando las sociedades basan su cultura en los tabúes sociales y religiosos, en las creencias populares, dando una gran relevancia al fútbol, los dioses (en este caso se podría traducir a la virgen de Guadalupe) y a cualquier otro espectáculo que cuando nos encontramos ante una sociedad preparada, culta, crítica, pensadora, informada y reivindicativa. ¿Por qué motivo, razón o circunstancia, desde este punto de vista, los gobiernos, a nivel mundial, van a estar interesados en tener sociedades preparadas, con conocimientos y con la posesión de instrumentos que les provean de armas suficientes como para ir más allá de la supervivencia?

Si se quiere tener una escuela de calidad es necesario que se cumplan las siguientes características:

1. Que exista flexibilidad para implementar el programa adaptándose a las reglas de operación del mismo, canalizando los recursos para que el mismo tenga éxito y se puedan cumplir los objetivos fijados en el PAT y en el PETE.
2. Que los recursos estén bien canalizados para este fin.
3. Que exista una cultura de calidad que se impulse desde arriba y penetre a toda la comunidad por igual para que exista la participación y el compromiso para llevar a cabo el programa.
4. Que haya una capacitación de los maestros y de los directores en dos direcciones que se complementan: por una parte enseñarles a los maestros a diseñar el PAT y el PETE, que aprendan a comprobar los gastos en que se incurre al poner en marcha la ejecución del programa; pero también es necesario que se les capacite para actualizar sus conocimientos, que aprendan conceptos y técnicas de estudio nuevos, así como técnicas pedagógicas para llevarlas a cabo que permitan transmitir los conocimientos de la mejor manera posible.
5. Tiene que haber trabajo en equipo que les permita sacar adelante el programa y que les ayude a diseñar sus correspondientes reportes a cerca de la efectividad del PEC en su fase de implementación.

Todos los maestros coinciden en que sí aprovechan los cursos de capacitación, pero, habría que analizar cuál es el sentido de los mismos. Si con dichos cursos no se logra mejorar el nivel académico de los alumnos, si existen problemas para hacer los reportes del PEC, si hay descoordinación en el momento de trabajar en equipo, a qué se están refiriendo los maestros, exactamente, cuando afirman que hay un aprovechamiento en los cursos de capacitación.

Quizás a ellos les amplíen sus conocimientos o quizás puede parecer muy ceremonioso y formal afirmar que van a asistir o asistieron a cursos de actualización. Sus afirmaciones no se corresponden con los resultados que arroja el PEC. Existe una contradicción entre lo que ellos pretenden presentar como una buena imagen y los retos que hay que superar para que el PEC tenga una eficacia en su desarrollo dentro de la escuela. La conclusión es que los cursos de actualización y capacitación no resuelven el reto que tienen las escuelas para ejecutar un programa que tenga calidad en las aulas y que repercuta favorablemente en el aprendizaje de los alumnos.

A este respecto en una mesa redonda a la que asistí sobre reforma educativa en México encontré en la misma al gobernador de Zacatecas. Él exponía una serie de temas muy interesantes: en primer lugar, apuntó al hecho de que Zacatecas tiene un gobierno perredista, lo cual hacía que los recursos que obtenían del centro muchas veces eran escasos por el simple hecho de que no había mucha afinidad ideológica, de partido e intereses entre los diferentes partidos; por otra parte, él apuntaba al hecho de que muchas veces los maestros hacían cursos de actualización para poder ascender en el escalafón e incrementar su ingreso independientemente de que estos pudieran servir para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje hacia los alumnos; por otra parte no hay que perder de vista que existe un sindicato fuerte que también condiciona a la educación, el cual no tiene muchos intereses en que la educación funcione, más bien lo que busca son cuotas de poder y ventajas frente al gobierno en turno. Todos estos aspectos se terminan convirtiendo en obstáculos a superar para poder llegar a tener una educación de vanguardia que permita que México esté al tenor de las grandes potencias mundiales desarrolladas.

La gran pregunta que surge es si ya la educación ya no sólo depende de tener buenas intenciones para mejorar y esto acompañado de dinero. Si, como afirma Genoveva Peña los maestros tienen que tener varios trabajos para poder abordar sus gastos, esto quiere decir que el trabajo que

desempeñan en las aulas no es más que una chambita más para poder subsistir. Si esto es así tampoco sus sueldos son dignos para vivir lo que hace que puedan sufrir de desidia, lo que haría de la educación algo muy deficiente ya que no tienen el interés por mejorar el nivel educativo y tender a un nuevo modelo de autogestión que supere todos los vicios de un modelo burocrático educativo.

En conclusión de este capítulo se puede afirmar que el PEC tiene muchos problemas en su implementación. No se sabe si estos problemas responden a una actitud de los maestros negativa y de resistencia al programa, o por el contrario, es una cuestión referente a la insuficiencia de recursos. También podría ser que sea una combinación de ambas cosas y que todos, sociedad, sindicato y Estado, tenga su aportación para que el programa no funcione correctamente. A esto hay que añadir las cuestiones morales que tiene el PEC para su implementación que, en muchos aspectos, coinciden con la tesis de Fierro Evans, así como tener en cuenta que la calidad es un concepto que está más en la percepción de quién lo vive cotidianamente, lo que hace que la calidad sea muy subjetiva de unas ópticas a otras. A continuación voy a pasar a las conclusiones finales.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones y recomendaciones

Una vez realizado el estudio sobre la aplicación del programa de calidad educativa en México, sólo resta circunscribirnos a las conclusiones del mismo.

Partíamos de la siguiente hipótesis de trabajo para poder abordar el tema de la calidad en México:

“Para que exista calidad educativa, en México, se necesita modernizar la administración pública, pasando de un modelo burocrático a otro postburocrático; esto implica que tiene que haber un modelo que pase de ser vertical a otro que se base en redes horizontales dentro de la escuela

El problema se suscita en que la mayoría de las veces no existe la cultura de la calidad entre los actores institucionales de la educación y son propósitos más programáticos que prácticos.”

También partíamos de esta otra hipótesis:

“El Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas es un programa que pretende involucrar a la comunidad escolar en un proceso de mejora continua, lo cierto es que los motivos que conducen a las escuelas a solicitar su inserción en el programa responden más a criterios económicos que a una voluntad real que permita mejorar la calidad educativa de los alumnos”

El Programa Escuelas de Calidad pretende llegar a modernizar a la administración pública en la política educativa. La pregunta sería: ¿lo logra o sólo se refleja en un documento técnico muy bien diseñado?

Teniendo en cuenta las dos hipótesis de la que partía el estudio se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

1. El Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas tiene realidades heterogéneas: mientras que en unas escuelas se consiguieron que los maestros adquirieran el liderazgo comunitario, en otras, es un programa que no tiene mucho éxito porque los mismos profesores y directores

están acostumbrados a seguir rutinas que les hace el trabajo más cómodo. Consideran que el PEC es un programa que les da mucha carga de trabajo que no están dispuestos a asumir e implementar. La cuestión moral aquí se suscita del hecho de que si aceptan el PEC también les implica la carga de trabajo y si no dejan sin oportunidad a las escuelas de recibir recursos que puedan ayudar a mejorar la escuela.

2. El Programa Escuelas de Calidad se inserta en una problemática más amplia que parte de la idea de que los maestros muchas veces tienen varios trabajos con lo cual su labor de maestro se convierte en una de las cosas que han de hacer para poder ganar dinero. Esto se debe a que los sueldos no son muy buenos, lo que hace que tengan que ser pluriempleados. Esta problemática incide en el Programa ya que los incentivos que se tienen para que se involucren más allá de sus horarios de clases se vuelve algo arduo y puede ser que no tengan tiempo para hacerlo.
3. El Programa Escuelas de Calidad podría convertirse en un espacio en el que se recupere el papel de liderazgo que juega el docente dentro de las comunidades. Esto provocaría mejores perspectivas para las comunidades que verían con buenos ojos que sus hijos fueran a la escuela a aprender.
4. Los profesores consideran que lo ideal sería que el programa se implementara en un modelo de redes horizontales pero en la realidad no deja de ser vertical la relación entre las partes. Esto implica que no se ha podido superar el modelo burocrático para entrar en otro que sea de nueva gestión pública o postburocrático.

Si este programa tuviera éxito, evidentemente, sería un modelo muy innovador que, bajo el enfoque del principio de subsidiariedad dejaría responsables del funcionamiento de las escuelas a los mismos actores institucionales que forman parte del proceso e implementación de la educación. Esto implica, evidentemente, un cambio de visión por parte de la comunidad escolar y también de las autoridades escolares.

Aunque el PEC pone mucho énfasis en este aspecto, creándose cursos de actualización y reciclaje, lo cierto es que aún queda mucho camino por recorrer en este aspecto concreto.

5. Los cursos de actualización que muchas veces toman los maestros responden a criterios personales de los maestros más que a otras exclusivamente de índole académico, ya que con estos pueden pasar de escalafón y mejorar sus sueldos lo que deja a un lado la posibilidad de que sirvan para mejorar la calidad educativa.
6. La mayoría de los profesores consideran que el PEC significa dinero y eso trae consigo muchos problemas. Algunos apuntan a la corrupción, otros a que es el motivo principal por el que las escuelas se involucran en el programa. En cualquier caso esto no son más que hipótesis que no se pueden comprobar porque esto sería motivo de otra investigación más amplia en la que se verifiquen estas hipótesis parciales.
7. La calidad fundamentalmente debería de reflejarse dentro de las aulas, beneficiando a los alumnos, pero en la realidad, existen profesores que afirman que si algo no se ha logrado con el PEC es mejorar esto. Se apunta a la idea de que los recursos que se obtienen no se utilizan cabalmente. Esto es un gran reto que tiene el Programa. El hecho de que no redunde en la calidad educativa dentro del aula hace que el programa se convierta en algo más de logística que de efectividad real. Tener mejor infraestructura, aumentar la matrícula, tener más útiles escolares, si no existe una relación de esto con el incremento del nivel cognoscitivo de los alumnos prácticamente no sirve porque uno de los objetivos principales del programa no se cumple lo que hace que haya que repensar cómo enfocarlo de manera más eficaz.
8. Algunos alumnos apuntan a la idea de que el Programa sólo sirve para pedir dinero a sus padres y que después con ese dinero no se hace nada. Se quejan de que para poder dar esas aportaciones monetarias los padres de familia tienen que hacer un gran esfuerzo ya que no son personas que tengan muchos recursos. El hecho de que los padres de familia no tengan mucho dinero se debe a las mismas condiciones socioeconómicas de Zacatecas. Es un ámbito, fundamentalmente, rural, con un índice de desarrollo muy bajo, lo que no facilita

que las comunidades tengan demasiados recursos, con lo cual se debería de convertir en una cuestión moral para los directores de escuela que tendrían que debatirse entre pedir el dinero o no pedirlo en casos extremos.

9. Los supervisores, aún cuando tendrían que ser el nexo entre las partes del programa, no tienen ningún papel relevante en el mismo. En realidad no se les atribuye, por parte de la comunidad, ninguna función. Es como si no existieran o no les interesara involucrarse en el proceso de implementación del PEC.

Hay problemas de comunicación entre los actores encargados de implementar el programa; también hay problemas con la actitud de los supervisores. Ella apunta a que la actitud de los mismos es positiva en la implementación del PEC, aunque en la práctica están lejos de cumplir con las Reglas de Operación. El estudio de caso nos da como resultado que no existe ninguna actitud, ni positiva ni negativa, de los supervisores, simplemente, no juegan ningún papel.

En muchas ocasiones la labor supervisora ignora las reglas de operación del programa, terminando con una actuación que responde a un esquema burocrático. Muchas veces los directores consideran que el PEC implica una carga burocrática enorme.

Habría que preguntarse las razones por la que los supervisores no se involucran en estos procesos. Quizás no tengan los suficientes incentivos económicos para hacerlo y como no existe dentro de las Reglas de Operación del Programa nada que les sancione simplemente optan por la vía de no participación del mismo. No entiendo cómo una figura, que debería de ser clave en el programa, no se involucra y no existen mecanismos para ello. Quizás por esto exista la percepción de que las autoridades no se involucran lo suficiente y no tienen interés en el mismo. Si la comunicación entre los diferentes niveles existiera de manera fluida también pasaría más rápido la información y esto permitiría la mejor implementación del programa.

10. Lo cierto es que aunque el gobierno tiene la voluntad de descentralizar las competencias educativas y transferir recursos a los Estados, mediante un Fideicomiso Estatal, diseñando todo el marco legal que permite transferir las competencias sin impedimentos jurídicos, la percepción que tienen los maestros es que las mismas autoridades pareciera que no tienen mucho interés en que el PEC tenga buenos o malos resultados. Más que nada su afán consiste en cumplir con los acuerdos internacionales en materia de calidad educativa para poder ser objeto de préstamos internacionales. De hecho el año pasado el programa consiguió que el Banco Mundial aportara una buena cantidad de dinero, lo que le permite al Programa su continuidad más allá del gobierno en turno.
11. Nunca en México ha habido una voluntad real por mejorar la educación. Ésta se configuró en un instrumento político tomado por diferentes instituciones del sistema social y económico. Así tenemos que el SNTE ha utilizado el rubro de la educación para conseguir cuotas, para posicionarse políticamente dentro del sistema político y para conseguir ventajas de los trabajadores y de sus elites fundamentalmente; el gobierno ha utilizado el discurso de la educación para legitimarse en el poder, como estandarte de su cruzada por gobernar, pero nunca ha habido por su parte un estudio serio del mismo que intente paliar la deficiencias del sistema educativo y que esto redunde en beneficio de los alumnos. Este hecho puede ser por lo que las comunidades escolares vean en este programa un intento más del gobierno de elaborar políticas que en el terreno no tienen ninguna incidencia sobre la mejora de la calidad educativa, aunque el hecho de que desvíen recursos para su implementación denota un intento un poco más serio del gobierno. Quizás una de las razones por las que les llega tarde la información en el mismo sea por el hecho de que son demasiadas escuelas las que se encuentran involucradas y no alcancen los recursos para cubrir toda la demanda educativa. Podría ser una estrategia de sesgo teniendo en cuenta que los recursos son escasos.
12. Aunque existe un contraste entre los diferentes argumentos a cerca del PEC. La coordinación del PEC junto con otras autoridades, según afirma la coordinadora general, buscan cómo aumentar la participación de los maestros en la búsqueda de grupos que los

ayude, y, por el otro lado, se buscan recursos adicionales para las escuelas mediante la fórmula de la participación social para que continúen en el programa creciendo.

13. La Ley General de Educación redacta dos cuestiones básicas que van a sentar el precedente para que sea posible toda la reestructuración institucional de la educación. La primera es la descentralización de competencias y la segunda es la participación de la comunidad educativa y las autoridades para conseguir una escuela de calidad. En el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica se matizaba más el posicionamiento de las elites políticas respecto a la mejora de la educación. Más tarde se creó el Proyecto Gestión Escolar que pretendía también revolucionar la educación. El intento más ambicioso es el Programa Escuelas de Calidad. Este programa daba un paso más en el escalón de la modernización educativa. Bajo el prisma de la planificación estratégica y en torno al Plan Nacional de Educación el Gobierno de Vicente Fox diseñaba una estrategia de planificación que pretendía romper con el modelo burocrático dejando la capacidad de decidir y manejar los presupuestos anuales a las escuelas bajo el liderazgo del director de la escuela y el impulso de los jefes de zona y los supervisores escolares.

Este hecho lo que supone es que, al menos en teoría, desde el gobierno se apuesta por un modelo de autogestión. Esto hace que el concepto sea moderno y que empate con la visión europea que alude al principio de solidaridad, por un lado, pero por el otro para que esto sea posible en México habría que acabar con casi un siglo de centralismo, lo cual no es sencillo. Responde a toda una idiosincrasia de un pueblo que ha vivido dominado por un partido único, un sindicato único educativo, que ha perneado toda la estructura social y política durante muchas décadas. Esto no es fácil. Si algo caracteriza a un pueblo es su cultura. Romper ésta es como pretender que los mexicanos fueran otro país, con otra historia, con otras costumbres y otras formas de organización política, lo cual creo improbable. Como apunta Michel Crosier no se cambia la sociedad por decreto. Esto responde a siglos de mutación para poder llegar a otros esquemas.

14. Muchas de estas políticas están asesoradas por organismos internacionales, tales como la UNESCO, entre otras. Aspecto positivo porque siguen los lineamientos de la Ley General de Educación, el ANMEB, el Proyecto de Gestión Escolar, pero también los contenidos que se dan en los acuerdos internacionales, lo que podría significar dos cosas: la primera consiste en que son formas de obtener recursos provenientes de organismos internacionales vía crediticia; la segunda lectura consiste en que podrían ser verdaderos intentos de llegar a núcleos poblacionales con problemas de adaptación a la economía y al sector formal para hacer una sociedad más competitiva y próspera.

Hoy en día estamos permeados por las recomendaciones de organismos internacionales que nos dicen como tienen que ser nuestras variables macroeconómicas, cómo tenemos que comportarnos ante el mercado, como tienen que ser nuestras políticas educativas y nuestros aparatos burocráticos. En caso de hacer caso omiso a sus recomendaciones, que casi podría decirse que son más bien camisas de fuerza, no somos objetos de créditos internacionales, lo cual nos deja fuera de la competitividad a nivel mundial y va en detrimento de la obtención de posibles recursos para sanear muchas cosas o suplir deficiencias de nuestros sistemas. De ahí que a mí me surja la gran duda: tender a la calidad responde más a criterios de mejora de las escuelas o más bien a otros de tipo económicos. A partir de esta idea e infiriendo los resultados de esta investigación se podría plantear que quizás todas estas políticas que se han llamado a nivel mundial “*de vanguardia*” no sean más que programáticas, dejando a un lado otros intereses que sean nobles en la búsqueda del bien común y la mejora de la calidad. Esto responde al desarrollo que hice en el primer capítulo a cerca de cuándo se toma en serio el tema de la calidad en la administración pública. A partir de factores de crisis, de crecimiento de poblacional, de competitividad con el sector privado y de posicionamiento de la imagen que tiene que tener la administración pública frente a una sociedad que se vuelve más crítica y demandante. Este fenómeno ocurre en México, sobre todo ante un mundo globalizado en el que existen medios masivos de comunicación y alternativos que hacen un mundo más interconectado. Estas pueden ser las razones por la que los gobiernos, de todos los países, utilizan el discurso de la calidad en sus exposiciones ante los pueblos y de esto México no se excluye ya que también forma parte de esta red internacional.

15. En la convocatoria de Zacatecas se utilizó un criterio de marginalidad, aunque hay que matizar, porque Zacatecas es un Estado muy rural y, sin embargo, el programa va destinado, fundamentalmente, a zonas urbano-marginales, lo que dificulta que el PEC llegue a comunidades que por sus características están muy marginadas y que pertenecen al ámbito rural fundamentalmente.

Algunas conclusiones a las que se llegan con este estudio, en este intento, de tender hacia la calidad, de los países, responde a varios aspectos:

1.- Certificar un proceso, muchas veces, no es sinónimo de política de éxito. Surge la necesidad de certificar porque lo imponen los organismos internacionales para dar la visión hacia fuera de competitividad y hacia adentro de acercamiento a la ciudadanía y legitimidad del sistema.

2.- La gestión de la calidad total también es sinónimo de recorte de las plantillas funcionariales, o lo que se ha llamado, bruscamente, reingeniería de procesos. Pero como este término es muy abrupto se ha querido atemperar con otros, tales como gestión de la calidad total. Bajo el rubro de querer simplificar los procedimientos de la administración pública, por un lado, y evitar duplicaciones y vicios, por el otro, se ha querido justificar un despido masivo en la administración pública. De hecho la mayoría de estas políticas tienen un apartado en el que se aborda el tema del recorte del personal. No obstante, en el rubro de la educación nos encontramos con algunos obstáculos para llevar a cabo una política de recorte de personal. El SNTE supuso una institución que incidió en la educación de manera que buscaba a toda costa la estabilidad de los maestros en su puesto de trabajo, pero esto no es a gratis, responde a un interés en recibir sus cuotas, por parte de los maestros, para tener sus recursos propios. Al ser uno de los sindicatos más grandes de América Latina supone que tiene muchos asociados y por lo tanto casi no se puede ni calcular todo lo que poseen a base de esta técnica de recogida de dinero.

3. La transformación educativa, para extender y mejorar la calidad, equidad y pertinencia de la escuela, no es un problema sencillo ni pequeño de la competencia de los tecnoburócratas.²⁷²

Por su naturaleza misma, por su magnitud y complejidad social, la transformación educativa debe apoyarse en todos los órdenes de gobierno y, sobre todo, en la voluntad favorable de la sociedad en la que se incluye la misma comunidad escolar. No sólo tiene que contar con estos tres niveles de gobierno, sino que también necesita de la búsqueda de apoyos del sindicato para llevar a cabo dicha transformación ya que condiciona mucho al gobierno y a la escuela misma.

4. La transferencia a los gobiernos estatales de la operación y administración de la educación básica para fortalecer un nuevo federalismo educativo, tiene un claro sentido integrador. Pretende fortalecer el federalismo, ampliar las formas de participación democrática, reducir las desigualdades regionales y mejorar la eficiencia administrativa. Al mismo tiempo quiere fortalecer las funciones normativas, rectoras, de supervisión y evaluación, de la Secretaría de Educación Pública. Otra de las virtudes de la descentralización de competencias consiste en que rompe un poco con el monopolio del SNTE en materia educativa al descentralizar los recursos hacia la periferia y no concentrar estos en las manos de unos pocos.

5. Con el proceso de reorganización orgánica de la educación se ha creado una nueva estructura operativa y administrativa de la educación. Ha servido para reordenar las funciones de la Secretaría de Educación Pública, a fin de que ésta retome sus objetivos originales. La SEP ha empezado a dejar de ser un gigantesco aparato burocrático centralizado y con escaso pensamiento rector y a cambio ha permitido que diferentes sectores tanto públicos como privados participen en la educación para dar consecución a la mejora de la calidad educativa. Aunque esto es así el hecho de que haya calidad educativa no se soluciona sólo llegando a estos

²⁷² En México hubo una emergencia de los tecnócratas, sobre todo, durante el gobierno de Salinas de Gortari, que utilizó para formar su gabinete a colaboradores de alto perfil académico, que habían estudiado en Harvard, el Tecnológico de Masachusset, entre otros; con lo cual tenían una visión anglosajona de la política. Desde este periodo se puede considerar que dentro de la administración pública había una rivalidad entre tecnócratas y burócratas, ya que los primeros estaban desplazando a los segundos.

actores; tiene que existir una voluntad común que permita estas acciones y que cale en las conciencias de todos.

6. Con la reorganización administrativa de la educación se pretende desburocratizar y racionalizar la dirección, la planeación, la administración y la operación del sistema escolar; que sus funcionarios centrales paulatinamente dejen de ser simples administradores para dedicarse a pensar, normar, guiar, orientar y dirigir el proceso educativo del país. Así, la SEP intenta asumir plenamente su responsabilidad rectora de la educación mexicana. Otra cosa es que esto lo consiga pues difícil cambiar el concepto centralista que tiene históricamente.

7. El nuevo federalismo significa abrir las puertas a la participación de todos en el proceso educativo. La estructura descentralizada permite conformar un sistema escolar más abierto a la intervención social, que por su propia dinámica debe de limitar las formas de mando autoritarias y arbitrarias, mejorando la calidad de la educación.

8. La transferencia operativa y administrativa de la educación a los gobiernos estatales no tiene por objeto desintegrar el sistema educativo federal en pequeños systemitas, insignificantes y separados entre sí, para fomentar localismos irresponsables²⁷³. Al contrario, la transferencia tiene como propósito integrar mejor el sistema educativo pese a todos los obstáculos existentes para ello.

9. La reorganización administrativa y operativa de la educación es uno de los programas más importantes del sector educativo. Representa toda una transformación estructural de la Secretaría de Educación Pública. Por sí misma es generadora de un proceso de modernización educativa, al vincularse a las diversas acciones para elevar la calidad de la educación. Es un

²⁷³ Resalto lo de los localismos irresponsables porque a nivel local la política mexicana, entre sus rasgos más comunes, se encuentran los clientelismos y el proselitismo político, fundamentalmente. Uno de los peligros que tiene la transferencia de recursos a nivel local es el mal uso de los recursos públicos por parte de familias consagradas en el poder. como ejemplos se citan los siguientes: en Tabasco la familia Neme es muy poderosa; en Oaxaca los Jiménez; en Sinaloa los Millán; en el Estado de México el gobernador actual es el sobrino de Montiel, el anterior gobernador; en Tlaxcala la candidata a la gubernatura por el PRD, en las elecciones 2005, fue la mujer del gobernador, con estos ejemplos se ilustra un poco los usos y costumbres de la política mexicana a nivel local. También es muy común dar despensas a los pobres a cambio de los votos necesarios para ganar un cargo de elección popular.

movimiento irreversible que abrió una etapa de especial significación en la historia de la educación mexicana.

10. El proceso de transformación de la estructura del sistema educativo promueve un amplio esfuerzo participativo que abarca a la totalidad de la educación y lo comprende todo, para modernizar la operación y administración del sistema escolar.

11. Para el plantel escolar es indispensable su organización en base a mecanismos de participación a fin de establecer sistemas de gestión de la calidad de sus servicios. Sólo con un liderazgo democrático y el involucramiento de todo el personal en formas colegiadas, se puede implementar un sistema de gestión de la calidad como el ISO 9000. La autoridad arbitraria tiene que ser sustituida por una autoridad racional. El modelo horizontal y de participación, así como la corresponsabilidad y la codecisión tiene que ser parte de esta racionalidad del sector público para poder llegar a configurar el nuevo modelo de gestión escolar.

12. Con el nuevo federalismo se han empezado a abrir las puertas a la participación de todos en el proceso educativo.

La estructura descentralizada permite conformar un sistema escolar más democrático, que por su propia dinámica limita las formas de mando autoritarias y arbitrarias. De esta manera, con la participación democrática de todos, se presiona para mejorar la calidad de la educación.

13. Se ha expresado que con mucha frecuencia la planeación educativa, no sólo la de creación de los espacios escolares, se ha desvinculado de las grandes tareas nacionales y de las necesidades locales. Se ha realizado con ignorancia de la historia y de la cultura de la comunidad local.

En resumen, aunque existen muchos aspectos positivos en la educación mexicana, ha habido programas que pretenden mejorar el modelo de gestión educativa y hacer un proceso federal más afín con los tiempos que corren, descentralizando, transfiriendo competencias, buscando involucrar a las autoridades escolares, buscando la comunicación y colaboración de los tres niveles de

gobierno, haciendo protagonistas del cambio a los profesores, a los padres de familia y poniendo en el punto de mira a los alumnos para beneficiarlos, esto aún, en muchas de sus metas a conseguir se convierten en un buen reto, sobre todo para un país como México que tiene muchos problemas sociales estructurales.

Algunas recomendaciones a este proceso, en función de los resultados obtenidos en este estudio son las siguientes:

1. Se requieren establecer mecanismos que permitan que los supervisores se involucren en el proceso.
2. Es necesario que existan personas especializadas que se encarguen de ayudar a los directores y a los profesores a realizar su informe de resultados con el fin de facilitar, en el proceso, su comprobación de gastos y que esto no suponga un obstáculo que bloquee la participación de las comunidades en el PEC.
3. Se debe de buscar un mecanismo que mejore la calidad en el aula, no sólo que permita canalizar los recursos de manera eficaz, si no que eso redunde en beneficio de los alumnos que son los consumidores finales de la educación en su conjunto.
4. Debe de existir más rigor en el momento de transferir los recursos, cumpliendo el calendario establecido, de manera que las escuelas puedan tener el dinero a tiempo para poder cumplir con los objetivos de sus PAT y sus PETES.
5. Las escuelas deberían de recibir con más tiempo las convocatorias para poder diseñar las cosas con más calma y no se les hiciera pesado.
6. Debería de existir una figura que se encargara de realizar todos los actos administrativos contables para que al director no se le cargara con labores que exceden de su trabajo directivo y así poder concentrarse más en la parte más estratégica del programa, impulsando éste a través de su personal docente, sus padres de familia, sus alumnos, fundamentalmente.
7. La figura del supervisor debería de tener un papel más relevante dentro del PEC con la finalidad de que hiciera de un verdadero enlace entre la escuela y las autoridades locales, estatales y federales, fomentando las relaciones intergubernamentales y las políticas públicas de carácter participativo e integrador.

8. Debería de haber un mecanismo que diera más recursos a las escuelas para poder implementar el programa, aunque esto es complicado debido a que los recursos son escasos y las escuelas que solicitan este programa son muchas. Aunque hay que tener en cuenta que los recursos que se destinan a educación no son lo bastante amplios. Quizás habría que analizar cómo se puede reajustar más el presupuesto para que recayeran más recursos en educación teniendo en cuenta que es la clave para que México pueda salir de la pobreza extrema, sea más competitiva y pueda alinearse con países de primer mundo.
9. Para conseguir que el Programa Escuelas de Calidad se implemente con éxito deberían de subir más el sueldo que perciben los maestros, de manera que se convierta en el trabajo que desempeñan principal y esto les motive para poder contribuir al programa de manera más certera.
10. Otro sistema que puede incentivar a que el programa tenga éxito podría ser el hecho de que en este se incluyera un programa de estímulos por función desempeñada dentro del PEC lo que provocaría que el programa tuviera más éxito en su implementación. Una de los aspectos que marca las Reglas de Operación del PEC precisamente es que el dinero no se puede utilizar para dar incentivos a los maestros. Yo creo que esto es un error y tendría que tener una partida especial designada para ello con unos montos de escala. Si ellos van a ser los protagonistas del cambio cómo pretender que sobre sus condiciones laborales paupérrimas se involucren. Esa puede ser la clave que les hace desconectarse de cualquier intento de mejora dentro de la escuela.
11. Se podría utilizar como instrumento de marketing el papel que debería de tener el docente en las comunidades para incentivar la participación de éste en la implementación Escuelas de Calidad.
12. Quizás debería de existir un premio a la región o escuela que consiguiera mejores resultados con el PEC y esto difundirlo en la Revista Educare 2000 como ejemplo de éxito, de manera que los docentes se animaran a participar más para poder aspirar a ser modelo para otros maestros.
13. Debería de haber más involucramiento de las autoridades educativas y programas para concienciar a los maestros a cerca de la importancia del PEC para sus escuelas.

14. Se deberían buscar fórmulas que pudieran aumentar los recursos destinados a estas escuelas como una apuesta por la educación para todos en México y de esta forma tener fórmulas para salir de la pobreza extrema.

En definitiva para que el PEC tenga éxito aún le queda mucho por recorrer, eso si el gobierno en turno no pone el obstáculo. Lo cierto es que se han reducido los recursos que se destinaban al PEC desde que entró el nuevo gobierno, por un lado, y, por el otro, los mismos coordinadores sienten que sus voces no se escuchan desde que dejó de ejercer el poder en materia educativa Jesús Álvarez en el Estado de Zacatecas.

Bibliografía

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Lourdes; ROSARIO DEL, Isabel Helia y Jesús Robles; Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa. Ed. Nueva Sociedad, 1999. 260 pp.
- ÁLVAREZ MARTIN, María Teresa; La gestión de la calidad total en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El caso de la Delegación de Guzmán el Bueno desde una perspectiva político-administrativa. Tesis de Maestría. Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación. Universidad Complutense de Madrid, Octubre de 2000.
- ANUIES; La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo, Una propuesta de la ANUIES, México, 1998.
- AYALA ESPINO, José Luis; Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Ed. INAP, 1992. 202 pp.
- AYALA ESPINO, José; Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000. 519 Pp.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Manuel; Introducción a la Administración Pública. Ed. Tecnos. 1997.
- BAENA PAZ, Guillermina; Calidad total en la educación superior (ensayo). Ed. Universidad Latinoamericana. 1992. 91 pp.
- BAGAZA FERNÁNDEZ, Isabel; *El planteamiento estratégico en el ámbito público*. En: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto. La nueva administración pública. Ed. Alianza Universidad Textos. Pp. 105-123.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. Ed. BID. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, junio de 2000. 61 Pp.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto; La nueva administración pública. Ed. Alianza universidad textos. Madrid, 1997. 347 pps.
- BARTOLINI, Stefano; Metodología de la investigación política. En varios autores. Manual de Ciencia política. Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos. 1986, p 39.
- BARZELAY, Michael; La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y el
- BENAVIDES, María Eulalia y Guillermo Velasco; Sindicato magisterial en México.
- BOZEMAN, Barry (Coord.); La gestión pública. Su situación actual. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998. 547 pp.

- BRACHO, Teresa (coord.); Evaluación del Programa Escuelas de Calidad 2001 (evaluación externa). México, D.F. a solicitud de la Subsecretaria de Educación Básica y normal, SEP.
- BRACHO, Teresa (coord.); Programas de escuelas de calidad PEC 2001-2003: evaluación externa. Primer borrador. México, D.F., 1 de diciembre de 2003.
- BRACHO, Teresa (coord.); Programas de escuelas de calidad. PEC 2002. Segunda evaluación externa. Mayo de 2003.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (Coord.); Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998. 352 Pp.
- CAMACHO SANDOVAL, Salvador; Controversia educativa entre la ideología y la fe. CNCA, México. D.F., 1981.
- CÁMARA, Gabriel; Revista Educare. 2002. Escuela tradicional.
- CANTO CHAC, Manuel y Pedro Moreno Salazar (Comp.); Reforma del Estado y políticas sociales, 1994. 170 pp.
- CANTÚ DELGADO, Humberto; Desarrollo de una cultura de calidad, ITESM, McGraw-Hill, México, 2001.
- CARNOY, Martin (Stanfor University) y Claudio de Moura Castro (BID); ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?. Ed. Standford University and BID. 2000. 63 Pp.
- CASAS, R. et. al; Las políticas sociales de México en los años noventa. Ed. Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza Valdés, 1996. 511 Pp.
- COCKCROFT, James D. La esperanza de México. Ed. Siglo XXI, 1998, 481 pp.
- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CORNOY, Martín; La educación como imperialismo cultural. Siglo XXI Editores. México, D.F.
- COVARRUBIAS Moreno, Mauricio. Federalismo y reforma del sistema educativo nacional. Ed. INAP, México, 2000, p. 92.
- CROSIER, Michel; No se cambia la sociedad por decreto. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1984, 245 pps.
- CRUZ MORENO, Juan Carlos y Sofía Margarita Sánchez Domínguez; Futuro, prospectiva y planeación estratégica. Incrementando las capacidades de gestión en la administración pública. Sep 2002, ciudad universitaria. Tesis. UNAM. Fcps. 201 pp.

- DEL PARDO, Carmen; La Modernización de la Administración Mexicana 1940-1990. Ed. Colmex
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (Primera Sección); Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Martes, 3 de abril de 2001. Pps. 78-81.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (Segunda Sección); Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Miércoles, 13 de marzo de 2002. Pps. 81-98.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN; Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Viernes 29 de agosto de 2003. Pps. 103-123.
- DÍAZ, Antonio; Estado relacional y nueva gestión pública. 60 pp.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
- Diccionario básico latino-español, español-latino. Ed. BOX, julio de 1986.
- Diccionario María Moliner.
- ECHEVERRÍA ARIZNABARRETA, Koldo; Los procesos de Modernización de las Administraciones Públicas en Europa. Ed. DGFP. Instituto de Estudios Fiscales. Escuela de Hacienda Pública.
- ECKSTEIN, Susan; El Estado y la pobreza urbana en México. Ed. Siglo XXI, 1982. 325 pp. Editorial Nova.
- ESTÉVEZ RAMÍREZ, Fausto; Sistemas globales de gestión de calidad y ambiental. Las Normas ISO 9000 e ISO 14000 del nuevo milenio. Qualitec Internacional, S.A. de C.V. México, D.F., 1999.
- ESTÉVEZ RAMÍREZ, Fausto; Directrices para la aplicación ISO 9001 2000 en la educación.
- FIERRO Evans, María Cecilia; Conflictos morales en el ejercicio de la función directiva del nivel básico. Tesis doctoral en Especialidad en Investigaciones Educativas, UNAM, agosto, 2006, 292 pp.
- GADNER, Howard; Educación y el conocimiento. En: <http://www.monografias.com/trabajos13/habledu/habledu.shtml>
- GAEBLER, Ted A.; Cómo reinventar un gobierno, los principios del cambio en la Administración pública moderna, Editorial Diana, México, 1995.
- GAGO HUGUET, Antonio; Apuntes a cerca de la evaluación educativa. En: <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/9209/1/apuntes.pdf>. 2002. 152 pp.

- GÁMEZ JIMÉNEZ, Luis; Organización de la escuela secundaria mexicana. Editorial Golpe. México, D.F., 1982.
- GARCÍA COTARELO, Ramón; Del Estado del Bienestar al Estado del Malestares. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1993. 218 Pp.
- GIROUX, Henry; Teoría y resistencia en educación. Siglo XXI Editores. México, D.F., 1992.
- GOODSTEIN, Leonard D., Timothy M. Nolan, Pfeifer, y J. William; Planeación estratégica aplicada, Editorial Nomos, Mc Graw-Hill, Colombia, 1998.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE CALIDAD Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES DE LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS; Factores que influyen en el cambio. Abril, 1999.
- GRUPO DE TRABAJO IWA-2 EN MÉXICO; Taller de acuerdo internacional IWA-2 NMX-CC-0023-IMNC-2003 Sistemas de gestión de la calidad – Directivas para la aplicación de la norma NMX-CC-9001-INMC-2000 en educación. 2003. 50 pp.
- GUTIÉRREZ GARZA, Esthela (Coord.); La crisis del Estado de Bienestar. Ed. Siglo XXI, 1990. 222 pp.
- IMAI, Masaaki; KAISEN, La clave de la ventaja competitiva japonesa; Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 1998.
- INEE; La calidad de la educación básica en México. Primer informe anual. 2005. Ed. INEE, primera edición. México. 175 pps.
- INEGI; Los jóvenes en México. Aguascalientes, Ags. 1993.
- INEGI; Los niños en México. Aguascalientes, Ags. 1993.
- INEGI; Población mexicana. Aguascalientes, Ags. 1994.
- INEGI; Profesionistas en México, Aguascalientes, Ags. 1993.
- INNOCENT G., Jehová; Diseño de una estrategia de focalización para combatir la pobreza extrema en Haití. Tesis, 2000. 118 Pp. Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C. México. s/f.
- INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL; ISO/IWA 2 directrices para la aplicación de ISO 9001-2000 en la educación. PROYMX-CC-023. En: <http://www.cfyge-prifepei.ipn.mx/calidad/pres1.pdf>. 2003. 40 pp.
- ISO 9000: 2000 en la educación mexicana. 418 PP.

- ISO 9000-1:1994; Normas de gestión de calidad y aseguramiento de calidad, Parte 1: Guía para su selección y uso.
- ISO 9004-1:1994; Elementos de gestión de calidad y sistemas de calidad, Parte 1: Guía. Qualitec Internacional, S.A. de C.V.
- ISO/IWA2/WD1N4 y SEP; International Workshop Agreement 2. Quality Management Systems- Guidelines for the application of ISO 9001:2000 on education. Octubre 2002.
- J. NATANSON, Jacques; El futuro de la educación. Editorial Aguilar. Madrid, España, 1981.
- JAMES, Paul; Gestión de la calidad total. Un texto introductorio. Ed. Prentice Hall. 2001.
- JARQUÍN, Edmundo y Andrés Caldera (Edit.); Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000. 602 Pp.
- JIMÉNEZ Nájera, Yuri. Democracia académico-sindical y reestructuración educativa en la UPN. Eds. Plaza y Valdés, Casa Abierta al Tiempo, JET y Solidaridad Cénter, México, 2000, 261 pp.
- KAMERMAN, Sheila B. y Alfred J. Kahn (comps.); La privatización y el Estado benefactor. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993. 317 pp.
- LANE, Jane-Eric; The public sector. Concepts, Models and Approaches. Ed. SAGE, London, 1998. 328 pp.
- LARROYO, Francisco; Historia comparada de la educación en México. Editorial Porrúa. México, D.F., 1981.
- LEÓN XIII; Encíclica Rerum Novarum.
- LEVY, Santiago; La pobreza en México (Comp.), ed. ITAM y FCE, México, D.F., 2000.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; DOF 13 de julio de 1993. Texto modificado hasta el 13 de marzo de 2003.
- LÓPEZ CAMPOS, Jordi y Albert Gadea Caneva; Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública. Barcelona, 1995. 255 pp.
- LOYO, Aurora (Coord.) Los Actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994). Ed. Plaza y Valdés y UNAM
- LUHMANN, Niklas; Teoría política en el Estado de Bienestar. Ed. Alianza Universidad, 1993. 170 pp.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe; Nueve retos para la educación superior, funciones, actores y estructuras; ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior, Serie Ensayos, México, 2000.

- MENESES MORALES, Ernesto; Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911. Editorial Porrúa. México. D.F., 1983.
- MENY, Ives y Jean-Claude Thoening; Las políticas públicas. Ed. Alianza Universidad Textos, Barcelona, 1992.
- MEZA ESTRADA, Miguel Antonio; La enseñanza en la Torre de Babel. Más Actual Mexicana de Ediciones. México, D.F., 1994.
- MEZA ESTRADA, Miguel Antonio; El espejo de una nación. Más Actual Mexicana de Ediciones. México, D.F., 1994.
- MILLÁN, Henio; *Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México*. En: Economía, sociedad y territorio. Vol, III, núm. 9, enero-junio de 2001.
- MOCHÓN, Francisco; Economía. Teoría y Política. Ed. McGraw Hill, 1990. 844 pps.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban; La educación pública frente a las nuevas realidades. FCE. México, D.F., 1993.
- MONNIER, Eric; La evaluación de las políticas públicas. Ed. Alianza Universidad Textos, 1999. 355 pp.
- MORO, Juan; *La Opinión de los expertos en programas de implantación de calidad total*. En: Calidad total en los Servicios Públicos y en la Empresa. Ed. MAP, 1992. 325 pp.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael; Crisis y futuro del estado de bienestar. Ed. Alianza Editorial, 1995. 272 pp.
- MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón; Pasión por un buen gobierno, Ediciones 2000, S.A. de C.V., México, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Andrés; La gestión de la calidad total en la Administración Pública. Ed. Díaz de Santos. 1999.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, José Luis García Delgado y Luis González Seara. Directores. Las estructuras del bienestar en Europa. 2000. 889 Pp.
- NORIEGA, Chávez, Margarita. Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México 1982-1994. Ed. Plaza y Valdés y Universidad Pedagógica Nacional, 1999, 228 pp.
- NORTH, Douglas C.; Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. FCE, México, 1993. 190 pp.
- NACIONES UNIDAS; Focalización y pobreza. 1995. Santiago de Chile. 249 pp.

- NORIEGA Chaves, Margarita. Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994. Ed. Plaza y Valdés y Universidad Pedagógica Nacional.
- OCDE; Un gobierno alerta. Iniciativas de calidad en la administración. Ed. OCDE. 1996. Francia. 334 pp.
- OEI; IX Conferencia Iberoamericana de Educación. Calidad de la educación: equidad, desarrollo e integración ante el reto de la globalización. Declaración de la Habana. Cuba, 1999. En: <http://www.oei.es/ixcie.htm>
- OEI; V Conferencia Iberoamericana de Educación. Buenos Aires, Argentina, 7 y 8 de septiembre de 1995. En: <http://www.oei.es/vcie.htm>
- OFFE, Claus; Contradicciones en el Estado del bienestar. Ed. Alianza Editorial, 1995. 309 pp.
- OFICIALÍA MAYOR. DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN, CALIDAD Y ORGANIZACIÓN; Modelo de Innovación y calidad . Reconocimiento a la calidad SEP. 2003.
- ONU; Declaración Universal de los derechos humanos. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.
- ONU; Educación para todos. El imperativo de la calidad. Resumen. Informes de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Ed. UNESCO, Francia, 2004. 49 pp.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS; Declaración Mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo, 1990. En: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>
- ORIA RAMOS, Ma. del Consuelo y M^a Guadalupe Bueno Mayo; Análisis de Qualitec Internacional. Tesis para obtener el título de Licenciada en Negocios Internacionales. México, D.F., 1997.
- ORIA RAZO Vicente; Política educativa nacional. Imagen Editores. México, D.F., 1989.
- ORIA RAZO, Vicente; ISO 9000. Calidad en los Servicios Educativos. Qualitec Internacional, S.A. de C.V. México, D.F., 2000.
- ORIA RAZO, Vicente; La educación y el desarrollo nacional. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, D.F., 1982.
- ORIA RAZO, Víctor; ISO 9000-2000 en la educación mexicana. En: <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/21764/4/ISO9000.pdf>. Ed. Secretaría de Educación Pública. 2001. Pp. 450.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler; La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público; Editorial Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2000.

- PENNACCHI, Laura. (Comp.); Las razones de equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social. Ed. Losada, 1999. 239 pp.
- PIÑA Osorio, Juan Manuel (coord.). Representaciones, imaginarios e identidad. Actores de la educación superior, Ed. CSU, PyV y UNAM, México, 2003, 239 pp.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/451.htm>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Declaración de México. 1979.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Programa de un buen gobierno 2001-2006, México, 2001, documento de trabajo.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En: <http://presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=39>. Capítulo 6. *área de crecimiento con calidad*.
- Primer discurso del líder laborista tras su triunfo. En: El Mundo Internacional. Sábado, 3 de mayo de 1997. En: www.elmundo.es/1997/05/03/internacional/03N0005.html
- PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD DE ZACATECAS; Módulos para el director. Proceso de formación en gestión estratégica de la escuela. Para fortalecer el liderazgo directivo. Módulo de apoyo. Ed. SEP y SEC, 2003,
- PYDDOKE, Roger; *El papel que juega la posibilidad de elección del cliente en el mejoramiento del suministro de servicios públicos*. En: OCDE. Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración. Ed. OCDE, 1996.
- RABLITT, John T. y Peter A. Berqli; Breve guía para ISO 9000. Panorama Editorial. México, D.F., 1997.
- REYES, Yolanda de los; *Descentralización de la educación*. Pp. 161-175. En: TORRES, Blanca (comp.) Descentralización y democracia en México. Ed. Colegio de México, 1986.
- ROBLES, Martha; Educación y sociedad en la historia de México. Siglo XXI Editores. México, D.F., 1978.
- ROTHERY, Brian; ISO 9000. Panorama Editorial. México, D.F., 1995.
- RODRÍGUEZ PEREGO, Nicolás; La Administración educativa Pública mexicana en el nivel superior. Ed. ANUIES, México, 2005. 364 pp.

- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Plan nacional de desarrollo social 2001-2006. Resumen ejecutivo. Superación de la pobreza: una tarea contigo. México, primera edición, 2001.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; Plan nacional de desarrollo social 2001-2006. Texto completo. Superación de la pobreza: una tarea contigo. México, primera edición, 2001.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. 1992.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA y SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; Proyecto de modernización de la educación técnica y la capacitación. En: <http://www.cfyge-prifepei.ipn.mx/calidad/pres2.pdf>. 2003. 59 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Programa Nacional de Educación 2001-2006.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Acuerdo nacional por la educación. En: http://www.seccion37.com.mx/acuerdo_nacional.htm. 2002. 13 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Calidad en la gestión institucional: la Universidad Tecnológica de León. En: <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/9208/1/calidad.pdf>. 2001. 240 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Compromiso social por la calidad de la educación. En: http://www.normalista.ilce.edu.mx/normalista/que_es/compromiso.htm. 2001. 12 Pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Memoria del proceso de enfoque estratégico en la Secretaría de Educación Pública. En: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4975_1_memoria_del_proces. 2001. 175 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Prácticas educativas innovadoras en las entidades federativas, 2002. En: <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/13926/1/practicas.pdf>. 2002. 448 pp.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA; Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI.
- SEP; Código de ética. Mexico, D.F., 2001
- SEP; Compromiso Social por la Calidad de la Educación. México, D.F., 2002.
- SEP; Convocatoria al reconocimiento a la Calidad SEP 2003
- SEP; Formato para la Documentación de procesos/sisten.

- SEP; Memoria del Proceso de Enfoque Estratégico. México, D.F., 2002.
- SEP; Programa de Desarrollo de la Educación Tecnológica. México, D.F., 2002.
- SEP; Programa Nacional de Educación 2001-2006. México, D.F., 2001.
- SEP; Solicitud de Inscripción al reconocimiento a la calidad SEP 2003
- SHEMELKES, Sylvia; Hacia una mejor calidad de nuestra escuela. Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1992.
- SOLANA, CARDIEL REYES, Raúl y Raúl Bolaños Martínez; Historia de la educación pública en México. FCE. México, D.F., 1982.
- SOLANA, Fernando; (Coord.); América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2002. 319 Pp.
- SOLANA, Fernando; Tan lejos como llegue la educación. FCE. México, D.F., 1982.
- SOLIMANO, Andrés; Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000. 297 pp.
- STIGLITZ, Joseph. E.; El malestar en la globalización. Ed. Taurus, 2002. 314 Pp.
- Suárez Martínez, Ciro Adolfo y José Luis González Villareal; Prácticas educativas innovadoras en las entidades federativas, 2002. Ed. SEP. 430 pp.
- TIANA FERRER, Alejandro; Cooperación Internacional en Evaluación de la Educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la situación y propuestas de actuación. Ed. BID, Washington, D.C. Colección Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. 46 Pp.
- TREJO, Guillermo y Claudio Jones; Contra la pobreza. Por una estrategia de política social. Ed. Cal y Arena, 1996. 309 Pp.
- TREJO, Guillermo. *La reforma educativa frente al cambio: ambivalencia frente al cambio*. En: RIORDAN Roett (Comp.) El desafío de la Reforma Institucional en México. Ed. Siglo XXI, México, 238pp., 1996.
- TREJO Delarbre, Raúl. *Crónica del sindicalismo en México (1979-1988)*. Ed. Siglo XXI y UNAM.
- TUFÍÑO VELÁZQUEZ, Miguel (dir.) GRUPO DE TRABAJO IWA-2 EN MÉXICO; IV seminario del COTENNSISCAL. Taller de acuerdo internacional IWA-2. NMX-CC-9001. Sistemas de gestión de la calidad- Directrices para la aplicación de la norma NMX-CC-9001-IMNC-2000 en educación. En: <http://www.cfyge-prifepei.ipn.mx/calidad/pres3.pdf>. 2003. 27 pp.

- TUFÍÑO VELÁZQUEZ, Miguel (dir.); GRUPO DE TRABAJO IWA-2 EN MÉXICO. Taller de acuerdo internacional IWA-2. NMX-CC-023-IMNC-2003. Sistemas de gestión de la calidad- Directrices para la aplicación de la norma NMX-CC-9001-INMC-2000 en educación. En: <http://www.cfyge-prifepei.ipn.mx/calidad/pres4.pdf>. 2003 100 pp.
- UNESCO; Marco de acción. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Texto aprobado por el foro mundial sobre la educación. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000. Punto 9. En: http://www.unesco.org/educacion/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml
- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE LEÓN; Ganadora del premio de calidad 2000 (servicios-mediana). En: <http://www.cfyge-prifepei.ipn.mx/calidad/pres5.pdf>. 2001. 35 pp.
- VÉLEZ, Félix. (Comp.); La pobreza en México. Causas y políticas para combatirlas. Ed. ITAM e IFE, 1994. 302 Pp.
- VELOZ Ávila, Norma. El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. En: Revista mexicana en investigación educativa, mayo-agosto, año/vol. 8, n° 018. Ed. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, D.F., pp. 339-378.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel; Modernización Administrativa y gobierno postburocrático. P. 80. Capítulo 3. Nueva Administración Pública. Compiladores: Bañón y Carrillo. Madrid, 1997.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel; La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la Democracia. Editorial MAP, Madrid, 1996.
- WRIGHT, Deal S.; Para entender las relaciones intergubernamentales. Ed. FCE, 1997.
- YZAGUIRRE PERALTA, Laura Elena; ISO 9000 en la Educación. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política. Querétaro, 2002.

ÍNDICE DE SIGLAS

- **AGEB:** Área Geoestadística Básica.
- **ANMEB:** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
- **ATP:** Asesores Técnico Pedagógicos.
- **BCS:** Baja California Sur.
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **BM:** Banco Mundial.
- **CAEP:** Centros de Atención Educativa Permanente.
- **CADIS:** Centro de Autoaprendizaje de Idiomas y el Desarrollo de Material Didáctico.
- **CAM:** Centros de Atención Múltiple.
- **CAPEP:** Centro de Atención Psicopedagógica de Alumnos en Edad Escolar.
- **CAPFCE:** Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- **CDE:** Comité Dictaminador Estatal.
- **CE:** Consejos Escolares.
- **CECATIS:** Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial.
- **CEEP:** Comisión Ejecutiva Estatal de Programa.
- **CEDEX:** Centros de Educación Extraescolar.
- **CEJ:** Centros de Educación Juvenil.
- **CEN:** Comité Ejecutivo Nacional.
- **CENDI:** Centro de Estudios Nacional de Desarrollo Indígena.
- **CEPEC:** Consejo Estatal del Programa Escuelas de Calidad.
- **CEPS:** Consejo Estatal de Participación Social.
- **CEPS:** Consejos Escolares de Participación Social.
- **CETAS:** Centro de Estudios para la Transformación Agraria Sostenible.
- **CETE:** Centro Estatal de Tecnología Educativa.
- **CETED:** Consejo Estatal Técnico de Educación.
- **CG:** Coordinación General.
- **CGEP:** coordinación General Estatal de Programa.
- **CIDE:** Centro de Investigaciones de Desarrollo Económico.
- **CM:** Centros de Maestros.

- **CMPAS:** Consejo Municipal de participación Social.
- **CNP:** coordinación Nacional del Programa.
- **CNPEC:** coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad.
- **COCOCOALA:** Comité de Cocina Comunitario de Aula Abierta.
- **CODIPYP:** Coordinación y Dirección de Programas y Proyectos.
- **COMPS:** Consejo Municipal de Participación Social.
- **CONACULTA:** Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- **CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- **CONAFE:** coordinaciones Estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- **CONALEP:** Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- **CONAMUP:** Consejo Nacional de Movimientos Urbanos Populares de Pobres Urbanos.
- **CONALTE:** Consejo Nacional Técnico de la Educación.
- **CNTE:** Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la educación.
- **CONAPO:** Consejo Nacional de Población.
- **CONASUPO:** Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- **COSINA:** Fundación Sindical Nacional.
- **COTEFIE:** Comité Técnico del Fideicomiso Estatal.
- **COTENNSISCAL:** Comité Técnico Nacional de Normalización de Sistemas de Gestión de Calidad
- **CPS:** Consejo de Participación Social.
- **CRECER:** Creciendo Consciente y Educando Responsable.
- **CREI:** Centros Regionales de Educación Integral.
- **CU:** Ciudad Universitaria.
- **DAFO:** debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.
- **DECMAR:** Desarrollo Educativo desde los Centros de Maestros Regionales.
- **DECONAFE:** Delegación Estatal de Fomento Nacional del Consejo Educativo.
- **DG:** Dirección General.
- **DGIE:** Dirección General de Investigación Educativa.
- **DGPPP:** Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.
- **DICONSA:** Distribuidora CONASUPO.
- **DICOPYPE:** Dirección y Coordinación de Programas de Proyectos Educativos.

- **DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- **DR:** Delegaciones Regionales.
- **DSR:** Departamentos de Servicios Regionales.
- **EFMQ:** Fundación Europea para la Gestión de la Calidad.
- **ENSM:** Escuela Nacional Superior de México.
- **EPT:** Educación para todos.
- **ETE:** Equipo Técnico Estatal.
- **FEEC:** Fideicomiso Estatal para las Escuelas de Calidad.
- **FNEC:** Fondo Nacional para Escuelas de Calidad.
- **FSTSE:** Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.
- **GCT:** Gestión de la Calidad Total.
- **GEGEB:** Proyecto de Gestión y Calidad en la Educación Básica.
- **IEA:** The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- **IEEPO:** Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- **IHE:** Instituto Hidalguense de Educación.
- **INAP:** Instituto Nacional de Administración Pública.
- **INE:** Instituto Nacional de Evaluación.
- **INEA:** Instituto Nacional de Educación de Adultos.
- **INEE:** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- **INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia.
- **INTERPRATISEB:** integración Tecnológica: Prensa, Radio, Televisión e Informática al Servicio de la Educación Básica.
- **ISO:** Organización Internacional para la Estandarización.
- **ISSSTE:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- **LEHER:** Proyecto para leer, escribir, hablar y escribir reflexivamente.
- **LGE:** Ley General de Educación.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo
- **ONG:** Organización no Gubernamental
- **ONU:** Organización de Naciones Unidas.
- **OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos.
- **PAN:** Partido Acción Nacional.

- **PARE:** Programa para abatir el rezago educativo.
- **PAREIB:** Programa de Atención al Rezago Educativo en Educación Básica.
- **PAT:** Programa Anual de Trabajo.
- **PDE:** Programa de Desarrollo Educativo.
- **PEC I:** Programa Escuelas de Calidad para el año 2001.
- **PEC II:** Programa Escuelas de Calidad para el año 2002.
- **PEC III:** Programa Escuelas de Calidad para el año 2003.
- **PEC:** Programa Escuelas de Calidad.
- **PESE:** Programas de Servicios Educativos.
- **PETE:** Plan Estratégico de Transformación Escolar.
- **PFCE:** Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- **PFI:** Programa de Formación Integral.
- **PGE:** Proyecto de Gestión Escolar.
- **PIARE:** Programa Indígena al Rezago Educativo.
- **PIB:** Producto Interior Bruto.
- **PISA:** Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.
- **PNAMEB:** Programa Nacional para la Actualización de los Maestros en Educación Básica.
- **PNB:** Producto Nacional Bruto.
- **PND:** Plan Nacional de Desarrollo.
- **PNE:** Programa Nacional de Educación.
- **PNL:** Programa Nacional de Lectura.
- **POA:** Programas Operativos Anuales.
- **PRD:** Partido de la Revolución Democrática.
- **PRI:** Partido Revolucionario Institucional.
- **PRM:** Partido de la Revolución Mexicana.
- **PROGMA:** Programa de Carrera Magisterial.
- **PROGRESA:** Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- **PRONAFIM:** Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.
- **PRONAP:** Programa Nacional de Actualización Permanente.
- **RIG:** Relaciones Intergubernamentales.
- **RO:** Reglas de Operación.

- **SABES:** Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.
- **SE:** Supervisores Escolares.
- **SEBN:** Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- **SEC:** Secretaría de Educación de Colima.
- **SECDE:** Secretaría de Educación Cultura y Deporte.
- **SECH:** Dirección de Educación Básica de Servicios Educativos para Chiapas.
- **SECUV:** Secretaría de Educación y Cultura de Veracruz.
- **SED:** Secretaría de Educación de Durango.
- **SEE:** Secretaría de Educación Estatal.
- **SEG:** Secretaría de Educación de Guanajuato.
- **SEJ:** Secretaría de Educación de Jalisco.
- **SEN:** sindicalización fragmentada corporativa.
- **SENUL:** Secretaría de Educación de Nuevo León.
- **SEP:** Secretaría de Educación Pública.
- **SEPBCAS:** Secretaría de Educación Pública de Baja California Sur.
- **SFP:** Secretaría de la Función Pública.
- **SICAP:** Sistema Interactivo de Capacitación y Actualización Profesional.
- **SIDA:** Síndrome de Inmunodeficiencia adquirida.
- **SIDIF:** Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
- **SNTE:** Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- **SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- **SNIPEC:** Sistema Nacional de Información del Programa Escuelas de Calidad.
- **SNTE:** Sindicato Nacional de Trabajadores en Educación.
- **TBE:** Tasa Bruta de Escolaridad.
- **TBI:** Tasa Bruta de Ingreso.
- **TIMSS:** Tercer estudio internacional de Matemáticas y Ciencias.
- **TNE:** Tasa Neta de Escolaridad.
- **UAM:** Universidad Autónoma de México.
- **UNESCO:** Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- **UNICEF:** Organización de Naciones Unidas para la Infancia y la Familia.
- **UNIDEG:** Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato.

- **UPN:** Universidad Pedagógica Nacional.
- **VIBA:** Videobachillerato.
- **VR:** Vanguardia Revolucionaria.

Índice de cuadros, gráficas y organigramas

1. Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1.1. Reformas de calidad en algunos países.....	38
Cuadro 1.2. Ciclo de Deming aplicado a la educación.....	49
Cuadro 1.3. Monto de dinero utilizado en educación en varios países.....	77

Capítulo 2

Cuadro 2.1. Reducción del gasto público (1970-1988).....	88
Cuadro 2.2. El rezago educativo en cifras (1988-1994).....	104
Cuadro 2.3. Actores involucrados en la educación mexicana.....	107
Cuadro 2.4. características necesarias para paliar las deficiencias del sistema educativo mexicano.....	108
Cuadro 2.5. Competencias generales de los Estados y el Gobierno Central a partir de la Ley General de Educación.....	109
Cuadro 2.6. Programas educativos estatales a raíz de la descentralización.....	117
Cuadro 2.7. Retos del sistema educativo mexicano.....	125
Cuadro 2.8. Propuestas educativas ciudadanas.....	127
Cuadro 2.9. Número de alumnos en educación básica. Modalidad escolarizada del sistema educativo nacional 2000-2005 (en miles).....	131
Cuadro 2.10. Número de maestros y escuelas en educación básica. Modalidad escolarizada del sistema educativo nacional 2000-2005.....	131
Cuadro 2.11. Evolución de la matrícula.....	132
Cuadro 2.12. Enfoque estratégico de la SEP (fases).....	141
Cuadro 2.13. Estrategias de la SEP para un nuevo modelo de gestión.....	142
Cuadro 2.14. Funciones básicas de los directores de escuela.....	158

Capítulo 3

Cuadro 3.1. Retos que tiene que superar el modelo educativo tradicional.....	186
Cuadro 3.2. Beneficios que alcanzaría la SEP si se cumplieran las líneas de acción.....	188
Cuadro 3.3. Tipos de coordinación y funciones para el funcionamiento del PEC.....	189
Cuadro 3.4. Niveles de coordinación e intercambio del PEC.....	193
Cuadro 3.5. Componentes del sistema educativo.....	208
Cuadro 3.6. Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2001.....	213
Cuadro 3.7. Aplicación de recursos a la escuela 2001.....	214
Cuadro 3.8. Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2002.....	214
Cuadro 3.9. Distribución de recursos del programa de escuelas de calidad 2003.....	215

Capítulo 4

Cuadro 4.1. Datos socioeconómicos de Zacatecas.....	226
Cuadro 4.2. Población objetivo que tiene el Programa Escuelas de Calidad.....	228
Cuadro 4.3. Criterios que tienen que seguir los Estados para emitir su convocatoria.....	228

Cuadro 4.4. Fases, instituciones y criterios que tienen que pasar las escuelas para incorporarse en el PEC.....	229
Cuadro 4.5. Criterios de ratificación para escuelas que se reincorporan al PEC ciclo escolar 2006-7.....	230
Cuadro 4.6. Criterios de asignación de recursos 2006-2007.....	230
Cuadro 4.7.: Grado de cambio en la forma de estudiar.....	246
Cuadro 4.8. Relaciones profesores-compañeros.....	248
Cuadro 4.9. Grados de conocimientos a partir del PEC.....	251
Cuadro 4.10. Servicios e instalaciones de la escuela a partir del PEC.....	252
Cuadro 4.11. Percepción de si debe continuar el PEC.....	254
Cuadro 4.12. Grados de cambio de la escuela a partir del PEC.....	256
Cuadro 4.13. Resultados de las entrevistas con las coordinadoras.....	259

2. Gráficas

Gráfica 1.1.: el entorno ambiental, la modernización y la legitimidad.....	41
Gráfica 1.2.: grado de acercamiento de la Administración al ciudadano.....	43
Gráfica 4.1. población del Estado de Zacatecas	

3. Organigramas

Organigrama 1.: Tipos de Organización.....	18
--------------------------------------------	----

Anexos

Anexos

Anexo A: Cuestionarios y entrevistas

A.1. Cuestionario para los alumnos de la Región 1 de Zacatecas

A.2. Entrevistas

A.2.1. Entrevista con Genoveva Peña. Coordinadora de la región 1 del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas.

A.2.2. Entrevista con Alejandra, coordinadora general del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas

A.2.3. Entrevista en profundidad para los profesores

Anexo B: Organigrama de la Coordinación Nacional del PEC

Anexo C: Indicadores de resultados del PEC I, PEC II y PEC III

Anexo A: Cuestionarios y entrevistas

A.1. Cuestionario para los alumnos de la Región 1 de Zacatecas

- 1. ¿Qué es para ti el Programa Escuelas de Calidad?**
- 2. ¿El Programa Escuelas de Calidad ha cambiado tu forma de estudiar?**
- 3. ¿Consideras que ha mejorado tus relaciones con los profesores y compañeros a partir del Programa Escuelas de Calidad?, si es así, ¿en qué sentido?**
- 4. A partir del Programa Escuelas de Calidad consideras que los conocimientos son más fáciles de aprender o igual?**
- 5. ¿A partir del Programa Escuelas de Calidad mejoraron los servicios y las instalaciones de tu escuela?**
- 6. ¿Consideras que debe de continuar el Programa Escuelas de Calidad? Si o no y por qué**

A.2. Entrevistas

A.2.1. Entrevista con Genoveva Peña. Coordinadora de la región 1 del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas.

1. Cómo influyó el hecho de que las escuelas ingresaran el Programa Escuelas de Calidad en la Región 1 de Zacatecas?
2. ¿De qué situación partía la escuela?
3. La gran virtud del PEC es el tipo de gestión que requiere
4. A mí me gustaría saber hasta qué punto los recursos de la escuela mejoraron y eso qué significó en términos físicos y psicológicos en caso afirmativo.
5. ¿La región 1 engloba 4 escuelas del PEC?
6. ¿Cómo fue el primer año en el que participaron?
7. ¿En los inicios del PEC existieron muchas resistencias o hubo un clima de colaboración y buena fe?
8. me gustaría saber cómo fue el proceso de implantación, las fases por las que pasó, cómo fue creciendo el programa

A.2.2. Entrevista con Alejandra, coordinadora general del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas

1. ¿Qué cargo desempeñas actualmente?
2. ¿Se respetó el principio de focalización de las escuelas en el Programa a nivel estatal siguiendo las directrices del PEC a nivel federal?
3. ¿Se llevan el programa las escuelas de mayor matriculación?
4. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los maestros en el proceso?
5. ¿Qué objeciones ponen al negarse a participar los maestros?
6. Genoveva me cuenta que en su región, incluso, ha aumentado la matriculación, ha disminuido la deserción escolar, los profesores se involucran en el proceso, los alumnos son más participativos...
7. ¿Existen comunidades indígenas en estas regiones?
8. ¿Cuántas regiones hay en Zacatecas?
9. ¿Tienes mucha carga de trabajo con el PEC?

A.2.3. Entrevista en profundidad para los profesores

Objetivos de la entrevista: esta entrevista pretende obtener los elementos necesarios para poder realizar una investigación, para la elaboración de una tesis doctoral, sobre la implementación del Programa Escuelas de Calidad desde la perspectiva de la metodología de las políticas públicas. Para ello te voy plantear unas preguntas que agradecería que pudieras contestar, siendo las siguientes:

1. Maestra, ¿me podrías decir cuánto tiempo llevas implementado el programa en la Región 1 de Zacatecas?
2. ¿Cuál es el cargo que desempeñas actualmente?, ¿antes del cargo actual has desempeñado otros cargos?

3. ¿Cuáles son los motivos por los que te interesó el PEC?
4. ¿Cuáles son tus competencias básicas dentro del PEC?
5. ¿Qué razones motivaron a las escuelas para participar en el PEC?
6. ¿Qué grado de consenso existe para elaborar el PAT y el PETE?
7. ¿Al principio del programa existió mucha incertidumbre?
8. ¿Hubo muchas resistencias al Programa?
9. ¿Podrías relatarme, un poco, las fases por las que ha atravesado el PEC desde el 2001 hasta nuestros días en tu región?
10. En la actualidad, existe un cambio de actitud en las Comunidades Escolares en cuanto al PEC?
11. En tu opinión las escuelas a las que llega el Programa cumplen con los criterios de focalización de las Reglas de Operación?
12. ¿Cuáles son los obstáculos con los que se encuentra el Programa para conseguir que el PEC siga adelante?
13. ¿Cómo ha afectado el hecho de que el Banco Mundial haya dado dinero para el PEC?
14. Según declaraciones del Presidente Vicente Fox el Programa tiene garantía de continuidad, más allá de su gobierno en turno, sobre todo a partir del dinero que da el Banco Mundial, ¿en tu opinión lo crees posible?
15. ¿En tu opinión existen diferencias entre el PEC y el Proyecto de Gestión Escolar?
16. Implementar el PEC con éxito significa modificar el modelo de gestión vertical y rutinario por otro de relaciones horizontales en un esquema más abierto y participativo de la comunidad educativa en su conjunto?
17. ¿Qué aspectos positivos resaltarías del Programa en tu Estado?
18. ¿Qué dificultades principales resaltarías del Programa y si crees que estas dificultades se pueden transformar en fortalezas del PEC con el tiempo?
19. ¿Cuál es tu percepción a cerca de los padres de familia respecto al PEC desde el principio de su implementación hasta la fecha?
20. ¿Los directores tienen buena disposición para el impulso del programa?
21. ¿Cuál es el peso específico que tienen los supervisores en el Programa?, ¿consideras que son de vital importancia para el mismo?

22. En tu opinión cuáles son las principales críticas que harías a la implementación del Programa?
23. ¿Cuáles son las principales críticas que has escuchado a cerca de la implementación del programa?
24. Desde tu punto de vista personal cuáles son las principales fortalezas y debilidades del PEC?
25. ¿Llegan los recursos del programa a la escuela?
26. En tu opinión cómo calificarías la utilización de los recursos: ¿son suficientes para cumplir con los objetivos de las escuelas en el PAT y en el PETE?, ¿llegan a tiempo?, ¿son un factor importante del cambio?
27. Tanto directores como supervisores y maestros tienen un buen aprovechamiento en la formación y el reciclaje o no utilizan adecuadamente esta oportunidad de actualización?
28. ¿Cómo ha influido en los alumnos, existe menos deserción escolar, más involucramiento de los alumnos, ha mejorado su formación?
29. Si gustas puedes contestar a esta pregunta: ¿te sientes satisfecha con tu participación en el programa? Si o no y ¿por qué de la respuesta?

A.2.4. Entrevistas con las coordinadoras de Zacatecas

A.2.4.1. Entrevista con la coordinadora de la Región 1 de Zacatecas:

Entrevista con Genoveva Peña. Coordinadora de la región 1 del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas.

1. Cómo influyó el hecho de que las escuelas ingresaran el Programa Escuelas de Calidad en la Región 1 de Zacatecas?

Yo puedo decirte que cuando ingresa la escuela al PEC poco a poco se van viendo resultados. Cambia la escuela por dentro y por fuera

2. ¿De qué situación partía la escuela?

Bueno, las relaciones docentes no son tan ideales; la vinculación de los padres de familia en las actividades escolares son casi nulas; la convivencia de los escolares en algunas ocasiones son de fricción; el directivo se dedicaba más a las actividades que a la dimensión administrativa. Claro no te voy a decir que no hiciera de lo demás, pero como ya lo has analizado la gestión es integrada en PEC.

3. La gran virtud del PEC es el tipo de gestión que requiere

Si, claro. Pues mis alumnos eran 168. Unos alumnos tímidos y a 4 años de vida PEC hasta en ellos se ve el cambio. Son críticos, reflexivos, más seguros de sí mismo.

4. A mi me gustaría saber hasta qué punto los recursos de la escuela mejoraron y eso qué significó en términos físicos y psicológicos en caso afirmativo.

Hasta el punto de que mi escuela cuando yo llegué no tenía casi nada. Eran tres aulas solamente. Luego se le fueron inyectando RECURSOS ECONÓMICOS acompañados de una nueva actitud del docente. Luego la educación que se ofrecía en la misma era más interesante para los alumnos. Ya aprendían en un aula que tenía materiales didácticos que antes no tenía y les fue interesando más. Luego los alumnos que asistían a otras escuelas fuera de la comunidad se fueron concentrando en mi escuela. De ser 60 subió a más del doble la red que se establece con otras escuelas, les hace ver que no es el medio en el que viven el único, que hay otros, intercambian con otros alumnos, ven cómo aprenden otros, cómo piensan otros, y cómo se expresan. Te cuento que ayer... con esto del acompañamiento externo nos reunimos cuatro de los que acompañamos escuelas e hicimos para cerrar el ciclo una actividad que la denominamos el foro lector, fue una convivencia entre alumnos de las cuatro escuelas y da gusto de ver cómo los chicos han modificado su forma de ser

5. ¿La región 1 engloba 4 escuelas del PEC?

No, la región 1 engloba en mi caso que soy enlace técnico de telesecundaria. engloba 4 zonas escolares en las que hay 31 escuelas del PEC. Para que te des una idea cada zona tiene 16 escuelas.

6. ¿Cómo fue el primer año en el que participaron?

En el primer año que participamos un compañero maestro hacía una investigación y decía a la ligera: “las escuelas PEC no elevan su promedio de aprendizaje”, y yo le decía que no es una varita mágica, es poco a poco, se va observando el cambio poco a poco y es muy notorio ya estando dentro de esas escuelas. Los patrones de conducta cambian radicalmente, los padres de familia son otros, más optimistas, los alumnos más entusiastas. Deberías de ver cómo son los alumnos que egresan... ingresan a los niveles inmediatos superiores con muchos ánimos de seguir adelante, siempre quieren ser los mejores y eso me llena de júbilo. tengo un vídeo, espera, haber si está por aquí. No lo tengo. En otra ocasión te lo envié.

7. ¿En los inicios del PEC existieron muchas resistencias o hubo un clima de colaboración y buena fe?

Es como todo, como implica más dedicación, más organización, más participación de trabajo en equipo... bueno mañana te paso el video.

Hace un par de meses un estúpido que recién le dan un puesto en la secretaría de educación y cultura de mi estado, se le ocurre decir que el PEC es un fraude y que me paro y le digo es como decir que la comunidad es un fraude, que los alumnos es un fraude y eso no se hace. EL PEC ha llegado a resolver problemas que ustedes la secretaría no hizo en muchos años. Y le dije que debería asomarse a las escuelas a ver y preguntar si la escuela cumple su función y como la

cumplía antes del PEC. ¿sabes cuál es el gran problema de por qué cuando las cosas van caminando bien se detienen? las resistencias que no están presentes en todos los profesores, es como todo... no todos jalan por igual en un proyecto, cada quien tiene su forma de ser y de operar, lo que aquí daña un poco es la movilidad de los profesores que se cambian de escuela y el trabajo se corta, la continuidad no es igual por parte de los que se integran a la escuela. No saben qué es, no saben cómo trabajar, no saben cómo seguir y para hacer entrar al aro a los profesores nuevos en una escuela PEC te tardas como tres meses, y ese si es un trabajo extra de los directores. Eso me cansaba. Año con año era lo mismo

8. me gustaría saber cómo fue el proceso de implantación, las fases por las que pasó, cómo fue creciendo el programa

Eso no te lo podría decir yo. Es un panorama macro. Se requiere tiempo que ahora no tengo... hay mucho trabajo por ahora en estos días. Ya sabes es fin de ciclo pero hasta donde pueda te ayudo.

A.2.4.2. Entrevista con la coordinadora general del Programa Escuelas de Calidad en Zacatecas

1. ¿Qué cargo desempeñas actualmente?

Soy ingeniera industrial y de sistemas, tengo una maestría en ciencias con especialidad en sistemas de calidad. Es por eso que trabajo en el PEC. El antiguo secretario de educación de zacatecas fue mi compañero en la maestría y me invitó a trabajar para el PEC.

2. ¿Se respetó el principio de focalización de las escuelas en el Programa a nivel estatal siguiendo las directrices del PEC a nivel federal?

El PEC debe focalizar a las escuelas urbano-marginadas. Para nosotros ha sido una complicación enorme.... porque casi todo el estado es marginado, pero muy pocas localidades son urbanas. Es muy difícil...

3. ¿Se llevan el programa las escuelas de mayor matriculación?

Ya no tanto. Imagino que sí, aunque eso se ha terminado. Por ejemplo tenemos escuelas que están en zonas no marginadas... pero atienden población marginada, que camina hasta 10 cuadras para llegar a la escuela. Este año, sacamos la focalización de acuerdo a norma pero al invitar a las escuelas de este listado nos envían cartas de no interesarles el participar casi en un 60 o 70%

4. ¿Cuál ha sido el papel que han jugado los maestros en el proceso?

los maestros son un poco difíciles... de hecho ahora se está tratando de juntar a varios equipos de las Secretarías para poder trabajar con estos maestros, así como algunas presidencias municipales. Estamos esperando que este año sea un poco mejor la respuesta, sin embargo, como te decía el estado es muy marginado y la mayoría es rural.

5. ¿Qué objeciones ponen al negarse a participar los maestros?

Nos dicen que es mucho trabajo. Creo que es falta de compromiso y miedo a la participación de los padres de familia... otros ya están tan cómodos trabajando siempre igual que es difícil que se animen a cambiar, han entrado en un estado confortable en el que cambiar no les es muy interesante.

Existen casos de éxito... donde los maestros han recuperado la imagen social de éxito que tenían. La comunidad los ha vuelto a reconocer como líderes sociales. Un caso es Genoveva.

6. Genoveva me cuenta que en su región, incluso, ha aumentado la matriculación, ha disminuido la deserción escolar, los profesores se involucran en el proceso, los alumnos son más participativos...

siiii... y hay resultados de algunos que incluso en turnos vespertinos la matrícula ha incrementado, son más críticos, nos dicen qué les gusta y qué no. pero lo malo es que no en todas sucede... o en algunas los procesos se vuelven más lentos

7. ¿Existen comunidades indígenas en estas regiones?

No... en zacatecas no tenemos escuelas indígenas

8. ¿Cuántas regiones hay en Zacatecas?

geográficamente son los cañones, el semidesierto, el sur y el centro

9. ¿Tienes mucha carga de trabajo con el PEC?

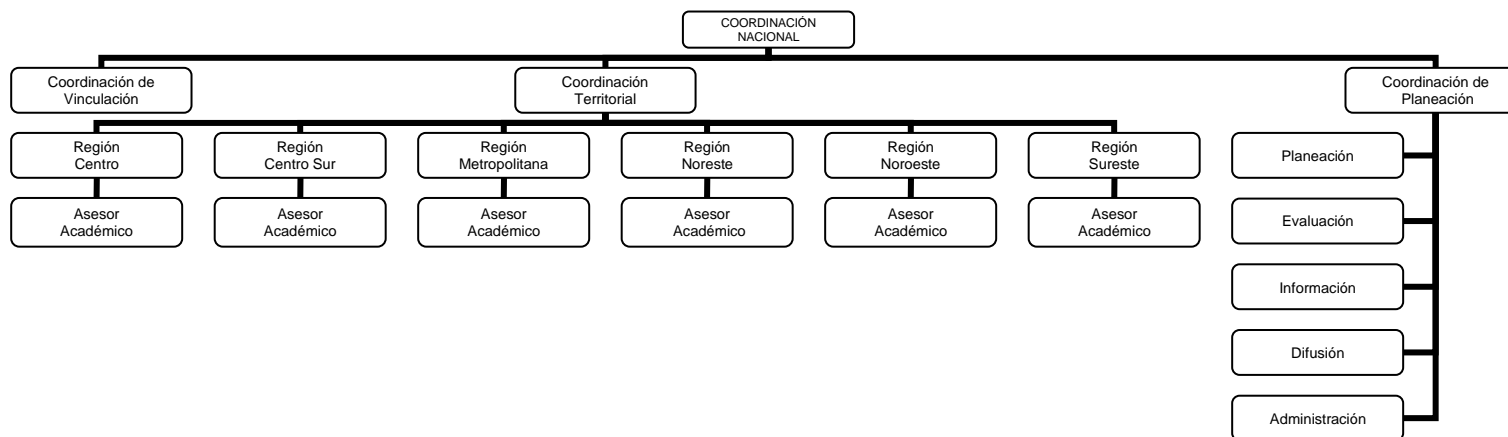
Ahora sí... Estoy cerrando el semestre con mis alumnos, calificando exámenes y aquí en la coordinación del PEC estoy un poco atorada porque no hubo presupuesto suficiente para atender a todas las escuelas que solicitaron su entrada. Estamos gestionando recursos adicionales con participación social porque tenemos 120 escuelas y eso nos tiene en la angustia.

Fíjate que se ha hecho una propuesta a la Federación, que consiste en que el número de recursos, aparte del número de niños que existe por Estado, se ponderen por el grado de marginalidad del mismo, pero no nos han hecho caso. Espero que con la nueva administración se dé algo.

Con la Administración de Jesús Álvarez sí se tomaban en cuenta nuestras opiniones, pero en ésta nueva no.

Anexo B: Organigrama de la Coordinación Nacional del PEC

Estructura de la Coordinación Nacional de PEC



Anexo C: Indicadores de resultados del PEC I, PEC II y PEC III

Cumplimiento de indicadores de Resultados PEC I, PEC II y avances PEC III									
			PEC I		PEC II		PEC III		
Indicador	Fórmula de cálculo	Objetivo	Meta	Logro	Meta	Logro	Fórmula de Cálculo	Meta	Avance
1. Escuelas incorporadas	Número de escuelas incorporadas y reincorporadas	Medir capacidad de atención del programa	1,500	2,240	10,000	9,820	(Número escuelas incorporadas al término del periodo/Número escuelas establecidas en la meta anual) x 100	100	ND en vías

2. Alumnos beneficiados	Número de alumnos beneficiados	Medir capacidad de atención del programa	450,000	735,000	2,500,000	2,623,461	(Número alumnos beneficiados por escuelas PEC/número alumnos establecidos en la meta anual) x 100	100	
3. Participación financiera de las entidades federativas	(Recursos aportados por la entidad federativa/asignación federal) x 100	Medir nivel de concurrencia de las ent fed en el financiamiento	50%	50%	33%	32%	(Recursos aportados por ent fed/asignación federal) x 100	33%	33%
4. Participación financiera de los municipios	(Recursos aportados por los gobiernos municipales de la entidad/aportación estatal) x 100	Medir el nivel de concurrencia de los gob mun en financiamiento	23%	14%	33%	60%	(Recursos aportados por los gob mun de la ent/aportación estatal) x 100	33%	N.D.
5. Participación financiera de los sectores privado y social	(Recursos aportados por los sectores privado y social de la entidad/aportación estatal) x 100	Medir el nivel de concurrencia de los sect priv y sal en el financiamiento	23%	22%	33%	60%	(Recursos aportados por los sect priv y sal de la ent/aportación estatal) x 100	33%	N.D.
6. Equidad	(Número de escuelas primarias progresas incorporadas/Total	Medir el nivel de presencia	50%	53%	50%	53%	A). (No de escuelas q reducen de	80%	N.A.

	primarias incorporadas al PEC) X 100	de primarias progresa en el PEC					varianza y elevan la /2 de result de sus alum en estándares nales/Total de esc PEC con aplicación de estándares nales) x 100		
	(Número de telesecundarias Progresas incorporadas/Total de telesecundarias incorporadas al PEC) X 100	Medir el nivel de presencia de telesecundarias Progresas en el PEC	N.A.	N.A.	50%	84%	B) (Número de escuelas que mejoran su tasa de retención de alumnos/Total de escuelas PEC) x 100		N.A.
7. Permanencia en el Programa	(Número de escuelas reincorporadas/escuelas incorporadas en el año anterior) x 100	Medir el grado de compromiso de las escuelas con el PEC	100%	96%	100%	100%	(Número de escuelas reincorporadas/escuelas incorporadas en el año anterior) x 100	100%	ND en vías
8. Cumplimiento de metas	(Número de escuelas que cumplieron con las metas establecidas en sus convenios de desempeño/total de escuelas PEC) X 100	Conocer el porcentaje de escuelas que cumplieron sus metas	80%	89% Opinión de la CC Escolar, y 90.4% opinión maestro	80%	N.D.	(Número de escuelas que cumplieron con las metas establecidas en sus convenios de desempeño/total de escuelas PEC) X 100	80%	N.E.
9. Cumplimiento del calendario escolar	(Escuelas PEC que impartieron entre 180 y 200 días de	Conocer el grado de cumplimiento del	100%	80.8% opinión de CC esc	100%	N.D.	(Escuelas PEC que impartieron entre 180 y 200 días de clase/total de escuelas PEC) X 100	100%	N.E.

	clase/total de escuelas PEC) X 100	calendario escolar							
10 Liderazgo efectivo	(Número de directores que asumen su responsabilidad académica y social/total de directores PEC evaluados) x 100	Medir el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los directivos	80%	70.8% opinión cc esc y 80.8% opinión maestro	80%	No es posible evaluarlo , sólo línea base	(Número de directores que asumen su responsabilidad académica y social/total de directores PEC evaluados) x 100	80%	N.E.
11. Trabajo colegiado	(Escuelas en las que su Consejo Técnico asume la responsabilidad de conducir la vida escolar/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	Medir el nivel de cumplimiento de las obligaciones de los consejos técnicos escolares	80%	85%	80%	N.D.	(Escuelas en las que su Consejo Técnico asume la responsabilidad de conducir la vida escolar/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	80%	N.E.
12. Superación personal	(Número de directivos y docentes que acreditan cursos nacionales de actualización/total de directivos y docentes PEC) X 100	Medir el grado de compromiso de directivos y docentes con su superación	40%	58%	40%	43%	(Número de directivos y docentes que acreditan cursos nacionales de actualización/total de directivos y docentes PEC) X 100	40%	N.E.
13. Práctica docente eficaz	1. (Número de docentes que demuestran planificar sus clases/total de docentes PEC evaluados) x 100	Medir el compromiso de los docentes con sus alumnos	80%	80.3% cumplimiento satisfactorio del estándar	80%	No es posible evaluarlo , sólo línea base	(Número de docentes que demuestran planificar sus clases/total de docentes PEC evaluados) x 100	80%	N.E.
	2. (Número de docentes que generan experiencias de aprendizaje		80%	68.6% Cumplimiento	80%	No es posible evaluarlo	(Número de docentes que generan experiencias de aprendizaje	80%	N.E.

	significativo y diversificado/total de docentes PEC evaluados) x 100			satisfactorio del estándar		, sólo línea base	significativo y diversificado/total de docentes PEC evaluados) x 100		
14. Promoción de valores	1. (Número de escuelas que promueven la formación ciudadana y la cultura de la legalidad/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	Medir el grado de atención a la formación valoral	80 %	N.D.	80%	N.D.	1. (Número de escuelas que promueven la formación ciudadana y la cultura de la legalidad/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	80%	N.E.
	2. (Número de escuelas que promueven el aprecio del arte y la expresión artística/Total de escuelas PEC evaluadas) x 100		80%	N.D.	80%	N.D.		80%	N.E.
	3. (Número de escuelas que promueven el cuidado del medio ambiente y la salud/total de escuelas PEC evaluadas) x 100		80%	N.D.	80%	N.D.		80%	N.E.
15. Cultura de la calidad	(Número de escuelas que aprovechan los resultados de la evaluación y la auto evaluación para la mejora continua/total de escuelas PEC) X 100	Medir el grado de compromiso de la comunidad escolar con la mejora continua	100 %	85.7% Opinión de maestros , y 100% de escuelas que tienen instalado el portafolio institucional para auto evaluación	100 %	N.D.	(Número de escuelas que aprovechan los resultados de la evaluación y la auto evaluación para la mejora continua/total de escuelas PEC) X 100	100 %	N.E.
16. Participación social responsable	1. (Número de consejos escolares de participación social activos/ total de escuelas PEC) X 100	Medir el grado de responsabilidad	100 %	100% considerando	100 %	96%	1. (Número de consejos escolares de participación social activos/ total de escuelas PEC) X 100	100 %	N.E.

		social en la tarea educativa		instancias con funciones semejantes					
	2. (Escuelas en las que los padres de familia participan en las tareas educativas/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	Medir el grado de responsabilidad social en la tarea educativa	100%	87% opinión padres familia, 75.5% maestros	100%	95%	2. (Escuelas en las que los padres de familia participan en las tareas educativas/total de escuelas PEC evaluadas) x 100	100%	N.E.
17. Rendición de cuentas	(Número de escuelas que presentaron informes a la sociedad/total de escuelas PEC) X 100	Medir el grado de responsabilidad de la escuela con la sociedad	100%	91%	100%	N.D.	(Número de escuelas que presentaron informes a la sociedad/total de escuelas PEC) X 100	100%	N.E.
18. Infraestructura escolar	(Número de escuelas que mejoraron su infraestructura/total de escuelas PEC) X 100	Medir el grado de mejoramiento de la infraestructura escolar	100%	97%	100%	N.D.	(Número de escuelas que mejoraron su infraestructura/total de escuelas PEC) X 100	100%	N.E.
19. Aprovechamiento escolar	1. Habilidades de razonamiento lógico-matemático=tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos PEC/Tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos no PEC) - 1) X 100	Medir el valor agregado del PEC en el logro escolar de los alumnos	10%	7.8	10%	No es posible evaluarlo , sólo línea base	1. Habilidades de razonamiento lógico-matemático=tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos PEC/Tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos no PEC) - 1) X 100	10%	N.D. base
	2. Habilidades lingüísticas=((tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos PEC/tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos no PEC) - 1) X 100		10%	N.D.	10%	No es posible evaluarlo , sólo línea base	Habilidades comunicativas=((tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos PEC/tasa de incremento en el puntaje obtenido por alumnos no PEC)- 1) X 100	10%	N.D. base

20. Reprobación escolar	((Tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas PEC/tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas no PEC) -1) X 100	Medir el valor agregado del PEC en la disminución de la reprobación escolar.	10 %	$((4.48-4.2)/(4.68-4.44) -1) = 17\%$	10%	No es posible evaluarlo , línea base	((Tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas PEC/tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas no PEC) -1) X 100	10%	N.D. base
21. Deserción escolar	((tasa de decremento en el índice de deserción de las escuelas PEC/tasa de decremento en el índice de deserción de las escuelas no PEC) - 1) X 100	Medir el valor agregado del PEC en la disminución de deserción escolar	10 %	$(1.35-0.65)/(1.65-1.23)-1 = 67\%$	10%	No es posible evaluarlo , sólo línea base	((Tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas PEC/tasa de decremento en el índice de reprobación de las escuelas no PEC) -1) X 100	10%	N.D. base
22. Eficacia social				N.A.		N.A.	(Número de escuelas PEC con entorno social negativo que superan su proyección estadística de resultados/Número de escuelas PEC con entorno social negativo) x 100	90%	L.B.