1
779

UAM XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

105131

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo

UNIDAD-XOCHIMILCO

MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS

TRABAJO DE INVESTIGACION DE TESIS

Las restricciones institucionales del Sistema Educativo Mexicano que enfrenta el Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

Alumna:
Lic. Dorian Liliana Muñoz Muñoz

Asesor:
Dr. Jorge Javier Romero Vadillo

Lectores:
Dr. Carlos Jesús Ornelas Navarro
Mtro. Rodolfo Vergara Blanco

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

Al CONACYT

Por haberme otorgado una beca para realizar los estudios de esta maestría y en reconocimiento a ser una institución de excelencia, que cumple con su labor de apoyo a estudiantes e investigadores, en pro de la educación y el desarrollo del país.

A la UAM

Por ser la casa de estudios que me ha formado académicamente y con ello me ha otorgado todas mis oportunidades como profesionista.

A mi madre

Quién ha sido mi refugio, mi proveedora de fuerzas, de aliento y comprensión.

A mis hermanos todos:

Quienes no me permitieron olvidar mi compromiso conmigo misma y con mis propósitos.

A José Franco:

Quién es una persona especial que ha estado a mi lado siempre, "en las buenas y en las malas", a pesar de las dificultades y de mi tiempo ocupado.

A mis compañeros y amigos

Por su amistad y unión. Principalmente a Elena Vega quién además, fue mi amiga, cómplice y confidente.

Al coordinador de la Maestría

Por su esfuerzo y perseverancia para obtener lo mejor para los alumnos.

A mis maestros todos:

Quienes me plantearon metas para luchar y quienes me sujetaron a obstáculos, que aprendí a resolver.

A mi asesor:

Por su conocimiento compartido. Por su paciencia, su tiempo y su dedicación para conmigo y con mi trabajo.

A mis lectores y jurado:

Con admiración y respeto, por sus sabios e ilustres comentarios que enriquecen mi aprendizaje.

A Mario Carrillo Huerta:

Quién me ha dado ánimos para arriesgarme y ser mejor.

A Mec:

Quién hace tiempo me motivo con sus sinceros consejos de superación: "nunca pienses en pequeño, siempre piensa en grande". Y entonces, decidí comenzar este reto académico...

A TODOS USTEDES LES EXPRESO MI MAYOR RECONOCIMIENTO Y MIS MUY SINCERAS ¡GRACIAS!

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

Evolución de las políticas educativas en México y la creación paralela de las restricciones institucionales en el sistema educativo mexicano

1.1 NACIMIENTO Y AUGE DEL CENTRALISMO EDUCATIVO

1.2 DECADENCIA DE LA CENTRALIZACION Y LA DESINCORPORACION EDUCATIVA

1.3 EL FALLIDO PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

1.4 LA MODERNIZACION EDUCATIVA CON CARLOS SALINAS

1.5 EL SNTE Y EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

1.6 LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

CAPITULO 2

Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

2.1 ORIGEN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

2.2 DESCRIPCION DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

2.3 LOS OBJETIVOS, LA AUTOEVALUACION Y LA EVALUACION ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

CAPITULO 3

El impacto del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en la educación nacional, bajo las restricciones institucionales del sistema educativo mexicano.

3.1 RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEC: DE LOS DICHOS A LOS HECHOS

3.2 DESEMPEÑO DEL PROGRAMA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS CUALITATIVOS

3.3 IMPACTO REAL DEL PEC EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EN SU SISTEMA DE INCENTIVOS

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ANTE LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

GLOSARIO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En el nuevo orden económico mundial de la globalización, la economía del conocimiento prevalece en los países más industrializados, considerando a la educación básica como la fuente inicial para formar capital humano, por lo que la inversión en este rubro se vuelve de gran importancia para ellos, ya que tiene indudablemente repercusión en el crecimiento económico y en el desarrollo del país.

Comparativamente con los países del primer mundo, México no invierte suficiente en la educación para formar capital humano, además de no considerarlo una inversión sino un gasto social.

A pesar de ello, en México el problema no sólo es de recursos, existe una dificultad aún más difícil de resolver, el diseño mismo del sistema educativo nacional que se conformó durante décadas enfrenta problemas institucionales que lo hacen extremadamente ineficiente y reproducen el sistema de incentivos deformado que induce a una calidad educativa muy baja.

El desarrollo de las políticas educativas en México ha guardado un paralelismo con los procesos de formación histórica del país. Desde la

Constitución de 1917, el tema de la educación tuvo un lugar especialmente relevante en la preocupación de los políticos pertenecientes a la facción triunfadora en la Revolución y una de las primeras fundaciones institucionales del régimen fue la Secretaría de Educación Pública, en 1921. Durante sus diferentes etapas, los gobiernos posrevolucionarios pusieron especial énfasis en el desarrollo de un sistema educativo nacional con cobertura universal, que llegara a los sectores más pobres de la población del país, sobre todo a las zonas rurales, y que sirviera para establecer un piso mínimo de partida para alcanzar la igualdad de oportunidades.

En los años veinte fue la educación rural, en los treinta, la socialista; durante los cuarenta, las campañas de alfabetización y el esfuerzo por alcanzar la cobertura universal. Durante toda la historia del régimen del PRI, la educación tuvo un lugar preponderante en los discursos y en los presupuestos de los gobernantes. Sin embargo, al evaluar el resultado final de la larga etapa de monopolio político posrevolucionario, la calidad de la educación muestra un estado catastrófico que no se corresponde con el empeño mostrado por los sucesivos gobiernos priistas en lograr su desarrollo. ¿Qué fue lo que pasó durante el desarrollo de las políticas educativas? ¿Por qué la educación en México enfrenta una crisis en cuestiones de calidad? Y, en términos de políticas públicas ¿Qué se ha logrado con el tipo de programas y acciones implementados para revertir el actual estado de cosas?

Este trabajo pretende responder someramente a las primeras preguntas para centrarse en la última, a partir de la evaluación de un programa específico echado a andar durante el gobierno de Vicente Fox cuyo objetivo expreso es mejorar la calidad del sistema educativo sobre la base de mayor competividad: el **Programa de Escuelas de Calidad (PEC)**.

Así, el primer capítulo abordará desde el régimen post-revolucionario la evolución de las políticas educativas del Sistema Educativo Mexicano (SEM) hasta llegar al desarrollo de las políticas educativas implementadas por el gobierno de Vicente Fox, así como a los nuevos arreglos y alianzas que tuvieron lugar durante su gobierno; dichas etapas se irán entrelazando con el entramado institucional a fin de ir identificando las restricciones que este provoca en la implementación de políticas educativas en el SEM; enfatizando en específico al final del capítulo, las restricciones institucionales que los acuerdos corporativistas y clientelares fueron configurando y que determinaron las formas de organización y gestión de la administración pública.

En el segundo capitulo se estudiara el **Programa de Escuelas de Calidad** como la principal política educativa que impulsó el gobierno del Presidente Vicente Fox, bajo el entorno de un marco internacional que exige

incorporarnos en este mundo globalizado a la nueva economía del conocimiento a partir de la inversión en capital humano que garantiza la calidad educativa.

En el tercer capítulo se realizará un análisis del impacto real del Programa de Escuelas de Calidad en el Sistema Educativo Nacional bajo el entramado de restricciones institucionales que se ha venido conformando a través de décadas, y si como resultado del PEC se modifica en algo el entramado institucional y el sistema de incentivos prevalecientes en este.

Finalmente, se concluye este trabajo de investigación con las conclusiones y perspectivas del Programa de Escuelas de Calidad frente a las restricciones institucionales del Sistema Educativo Mexicano, tomando en cuenta las actitudes de los actores afectados por una política que implica en si misma un cambio en el sistema de incentivos.

CAPITULO 1

EVOLUCION Y RESTRICCIONES INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MEXICO

1.1 NACIMIENTO Y AUGE DEL CENTRALISMO EDUCATIVO

1.2 DECADENCIA DE LA CENTRALIZACION Y LA DESINCORPORACON EDUCATIVA

1.3 EL FALLIDO PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

1.4 LA MODERNIZACION EDUCATIVA CON CARLOS SALINAS

1.5 EL SNTE Y EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

1.6 LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES QUE SE HAN VENIDO CONFORMANDO A TRAVÉS DE DECADAS

1.1 NACIMIENTO Y AUGE DEL CENTRALISMO EDUCATIVO

Desde principios de la formación del régimen post-revolucionario, la educación pública ha sido una de las principales banderas de los gobiernos, utilizada como una forma de legitimarse en el poder.

Los gobiernos revolucionarios consideraron a la educación como una forma de unificar ideologías e integrar a los indígenas y campesinos al desarrollo del país y como una reivindicación de la lucha revolucionaria. Y es en el gobierno de Álvaro Obregón que se le encarga a José Vasconcelos, entonces rector de la Universidad Nacional de México, la organización de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como un organismo nacional centralizado, - fundada el 5 de septiembre de 1921- con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Inicialmente el sistema educativo federal se proyecto como complemento y apoyo de la labor educativa desarrollada por los estados y municipios, sin embargo, el atraso en los niveles de desarrollo de las instituciones educativas estatales que se tenía desde la época independiente, consecuencia de las prácticas centralistas de los gobernantes y de la recién derrocada Dictadura, así como el eminente estado de penuria de los recursos financieros de las

entidades federativas y los municipios, constituyó una de las razones para que en los hechos, el gobiemo pos-revolucionario por conducto de la SEP recurriera nuevamente a medidas centralizadas para lograr el desarrollo de la educación.

Vasconcelos defendió el proyecto centralista de la SEP ante el Congreso de la Unión, donde se le consideraba incompatible con el sistema federal, pero éste presentó razones históricas y políticas considerando que el país se encontraba en un momento de inestabilidad política en donde la división de diversos bandos y facciones políticas amenazaban a la triunfante Revolución Mexicana y que la SEP contribuiría a formar la conciencia nacional y fomentaría la unidad e integración de la Nación mexicana. Y para justificar que no había contradicción con el sistema federal, Vasconcelos expuso que los Estados y los Municipios podrian seguir prestando los servicios de educación, pero que el propósito era apoyarlos mientras estos no contaran con los recursos suficientes para un proyecto educativo de tan grandes dimensiones como el que la SEP proponía. Además la SEP, justificó, era congruente con la idea del Constituyente de 1917 de garantizar un Ejecutivo fuerte.

La Constitución de 1917 dispuso una organización educativa federalista y Vasconcelos dio un giro hacia la centralización de la educación, que se llamo

incorrectamente federalización.[1] Sin embargo, debemos considerar que el fuerte impulso que se le dio al desarrollo de la educación pública de manera centralizada, respondió a la administración pública altamente centralizada de esa época, en todos los sectores. En ese período, México era un país devastado por la guerra revolucionaria, pobre, con una población muy dispersa y con una geografía de muy difícil acceso; el propósito de difundir centralistamente una educación popular era lograr la expansión del sistema político triunfante de la Revolución.

Las grandes dimensiones que abarcaba el proyecto educativo de la SEP provocaron que la demanda educativa creciera a niveles incontenibles, de tal forma, los maestros resultaron insuficientes y la recién creada SEP se vio en la necesidad de utilizar a todos aquellos que tuvieran los conocimientos más indispensables para incluirlos en programas de capacitación para convertirlos apresuradamente en maestros y así se pudieran cumplir las metas propuestas.

Con el paso de los años, se logró una amplia cobertura de la educación básica, pero como resultado de este crecimiento desmedido bajo un esquema centralizado, el sistema federal comenzó a registrar muchas dificultades en el manejo administrativo que le impidieron cumplir con sus principales objetivos, provocando que la calidad de la educación se subordinara al crecimiento de su

[1] Ornelas, Carlos., El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 290

cobertura. Así, por conducto de la SEP se dio lugar a la constitución del Estado Educador, que provocó grandes contradicciones en el sistema educativo en México, ya que por un lado, cuantitativamente expandió fuertemente la educación a una población casi en su totalidad analfabeta, pero al mismo tiempo implementó políticas educativas que propiciaron desigualdades e inequidades regionales y de clase, estancando la prosperidad para una gran mayoría de mexicanos.[2]

En los años veinte se le dio especial importancia a la educación rural para después continuar la expansión hacia los centros urbanos y las capitales de los estados, y son los profesores destinados al campo quienes se enfrentan con curas y religiosos durante los años de la guerra cristera, esto en el entorno del fanatismo religioso que veía venir el ateísmo gubernamental.

Posteriormente, en 1934, poco antes de que el general Cárdenas asumiera la presidencia de la República, se reforma el artículo tercero Constitucional[3] para establecer una *educación socialista*[4], como símbolo de la ideología radical de la revolución; con ello, la ascensión del centralismo continúa: se otorga al Congreso Federal el poder de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país y se autoriza al Ejecutivo Federal a

[2] Loc. cit.
[3] "En un ambiente político revuelto donde imperaba la corriente socialista."
[4] "Fue ahí donde se concretó la alianza Tácita de Cárdenas con los comunistas, pues la mayoría de los profesores militaban entonces en el PCM.". Romero Vadillo, Jorge Javier, **Las causas institucionales del desastre educativo**, Artículo inédito, 2004.

centralizar la política educativa, creándose así las condiciones materiales y jurídicas para el control del gobierno federal sobre el conjunto del sistema educativo.

El proceso centralizador se justificó nuevamente, con el pretexto de garantizar contenidos homogéneos, y, con la aceptación de los gobiernos locales de que no contaban con suficientes recursos para adquirir la carga onerosa de pagar a los maestros, el Ejecutivo Federal se hizo cargo de todo el sistema educativo, como fue la construcción de escuelas, el diseño de los programas, la elaboración de los libros de texto entregados gratuitamente a los alumnos a partir de 1960, la formación de los profesores a través del sistema de escuelas normales, y de su contratación y promoción dentro del sistema.

Con ello la SEP se fortaleció y se convirtió en el aparato burocrático por excelencia, dando como resultado la concentración de poder y la toma de decisiones de la política educativa por la burocracia central. Y sin embargo, con el transcurso de los años se comenzó a percibir que la Secretaría de Educación Pública se había convertido en un gigantesco departamento de personal docente y administrativo que mucho tenía que hacer por mejorar la calidad de la educación y que en la realidad daba muestras de desarticulación en sus funciones y en su organización, y esta poco podría hacer para mejorar dicha situación.

Paralelamente al crecimiento de la cobertura educativa y del aparato burocrático que propiciaba la SEP se fue configurando un sistema institucional con las organizaciones magisteriales; según la historia oficial del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación desde 1919 hasta 1941 se fueron organizando diversas agrupaciones de maestros y demás trabajadores de la educación; de las que podemos mencionar el Frente Único de Trabajadores de la Enseñanza (FUNTE), la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (CNTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Educación (SUNTE), entre muchas otras agrupaciones.

Para 1940 existían afiliados a la SEP un sinnúmero de pequeños sindicatos de maestros y trabajadores, con numerosos conflictos y rivalidades, muchos de ellos pertenecientes al Partido Comunista, debido a que la política educativa socialista se apoyaba en corporaciones de masas de orientación izquierdista.[5]

Fue en 1943, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, que se impulsó la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), como resultado de una iniciativa gubernamental que convocara el Dr.

[5] Ornelas, Carlos., op. cit., p. 297

Jaime Torres Bodet en su calidad de Secretario de la Educación, para agrupar y contener a todos los sindicatos que tuvieran que ver con la educación, pero que se encontraban fragmentados por motivos ideológicos, en una misma organización nacional y dentro de las filas del Partido Revolucionario Institucional, con el doble propósito de canalizar los conflictos magisteriales por medio de una sola organización corporativista y facilitar al gobierno el diseño de las políticas educativas. (Trejo, 1996:156-157).

En el 1er Congreso de Unificación Magisterial se creó el SNTE como una organización piramidal centralizada muy similar a la SEP. (Trejo, 1996:156-157). Con esta unificación de agrupaciones de maestros y demás trabajadores de la educación, el gobierno inició la consolidación de la relación corporativa más importante que se ha tenido con los sindicatos.

Con la unificación de los sindicatos de maestros en uno solo, el SNTE facilitó a la SEP la aplicación en todo el país de las políticas educativas, resolviéndose todos los problemas de salarios, prestaciones y promociones de manera centralizada, y el SNTE con los años se convirtió en la mayor fuerza de apoyo ideológico con que han contado los gobiernos de la Revolución.

El entramado institucional se fue configurando a partir de que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del recién creado SNTE se vio fortalecido de su

relación con el gobierno, quién con el transcurso del tiempo por conducto de la SEP le otorgo al CEN del SNTE, el manejo de los incentivos a la carrera laboral del magisterio, dado a través del intercambio de apoyo político de sus agremiados a cambio de una libertad discrecional en la contratación, asignación de plazas, permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros, concretizándose una relación de clientelismo electoral ya que en la medida que se garantizaba el apoyo del gremio al gobierno, en contrapartida se fueron conquistando nuevos manejos en la carrera laboral de los maestros, que permitieron que el CEN del SNTE utilizara para crear clientelas de maestros leales a cambio de beneficios en su carrera laboral, contribuyendo así, al proceso corporativo y centralizador de la educación.

El gobierno hegemónico también utilizó otra clase de incentivos para asegurar la lealtad al Partido Revolucionario Institucional (PRI) otorgándose posiciones políticas a miembros del SNTE (en los congresos locales, en el federal, gobiernos municipales y estatales)[6] y además, el PRI permitió que maestros prosiguieran una carrera como funcionarios de la SEP; de esta forma, el sindicato fue ganando cada vez más influencia en la administración del sistema educativo centralizado.

[6] Loc. cit.

Según los arreglos institucionales que mantenía el gobierno con el sindicato, sucedió que maestros que trabajaban por la misma causa y compartían los mismos criterios políticos, se encontraban en la misma mesa de negociaciones, unos representando al SNTE y otros a la SEP; sin embargo, era de esperarse que los maestros le fueran más leales al Sindicato que al Gobierno, y con este empalme entre la SEP y el SNTE se fortaleció el autoritarismo del sistema educativo mexicano.

El SNTE se convirtió de esta forma en uno de los aparatos principales del arreglo corporativista que dirigía el Ejecutivo Federal, con este arreglo institucional lograban importantes posiciones políticas, control de la SEP y manejo enorme de recursos crecientes en la medida que aumentaba la cobertura educativa.

La política mexicana estaba planteada en términos de un relativo bienestar social, inscrito en la lógica de lo que se le ha llamado Estado de bienestar y los acuerdos formales e informales entre el SNTE y la SEP se convirtieron en un mecanismo de recompensa a los cuadros leales y de represión a las disidencias, siendo a finales de los años setenta el sindicato más grande y poderoso dentro del PRI.

El entramado institucional que se fue configurando en la relación SNTE y gobierno, a partir del manejo de la carrera laboral de los maestros por parte del Sindicato y el otorgamiento que hacía el gobierno de posiciones políticas a miembros del SNTE, implican que el conjunto de incentivos de los profesores fue cada vez más sindical y político en lugar de ser académico o profesional[7], lo que sin duda, repercutía en la calidad educativa.

[7] Romero Vadillo, Jorge Javier, op. cit.

1.2 DECADENCIA DE LA CENTRALIZACION Y LA DESINCORPORACION EDUCATIVA

Hasta principios de los setenta el objetivo fundamental de la política educativa era de expansión de la educación primaria, es decir, se tenía una meta cuantitativa de cobertura que obedecía paralelamente a la política económica de la sustitución de importaciones implementada por el gobierno, la cual no requería de cambios tecnológicos e innovación, y por lo tanto, la calidad educativa para la creación de capital humano, era un tema aplazado (Morales y Torres, 1990)[8].

En cambio, el nuevo orden político requería de una legitimidad ideológica fuerte, y el sistema educativo centralista y corporativista, era un excelente instrumento para construirlo, en consecuencia el sistema educativo acabó más por formar capital político que generar capital humano (McGinn y Street,1984)[9], siendo los niveles de calidad educativa cada vez más bajos.

En el gobierno de Echeverría (1970-76), se intenta por primera vez descentralizar el sistema educativo a fin de restarle espacios al poder del SNTE, al crearse ocho Unidades de Servicios Regionales de la SEP que se encargarían de ofrecer a los maestros y directivos de cada región sobre todo los

[8] Guevara Niebla, Gilberto, La catástrofe silenciosa, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p. 168
[9] Loc. cit.

servicios administrativos relacionados con los asuntos de tipo laboral, pero el SNTE no quiso perder estos y otros múltiples privilegios conquistados en el antiguo arreglo institucional y se opuso mediante movilizaciones al cambio, por lo que en los hechos el SNTE continúo manejando los espacios antes conquistados en la carrera laboral del magisterio.

En 1972 el grupo que monopolizó la dirección del SNTE, llamado Vanguardia Revolucionaria, que con apoyo del Presidente de la República nombró presidente vitalicio a Carlos Jongitud Barrios[10], quien obtuvo gran poder y freno los tímidos intentos de cambio y modernización del sistema educativo durante años, mientras el Sindicato conquistaba mayores posiciones políticas y fortalecía su poder central y corporativo en el contexto de la política nacional.

El día 5 de junio de 1974, el secretario general del Comité Ejecutivo nacional del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, dijo rindiéndoles un informe al presidente Luis Echeverría Alvarez en los Pinos: "También nos reunimos, señor Presidente, con los miembros del Comité Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en una comida que se ofreció al señor Lic. Reyes Heroles y a su Comité Ejecutivo Nacional. Esto tuvo la significación de refrendo que el magisterio hizo de su militancia en las filas de nuestro Partido (sic por las mayúsculas)". Cfr. Teoría y Acción del Sindicalismo Magisterial CJB, I974.

[10] Idem. p. 171

"Hay pruebas de que los dirigentes del SNTE siempre resistieron los intentos, por más débiles y declarativos que fueran, de promover cambios en la organización de la SEP"[11]

Durante el gobierno del presidente López Portillo (1976-1982) caracterizado por ser un gabinete de tecnócratas, se propuso la reorganización de la SEP para sustituir los criterios personales de planeación y asignación de recursos financieros por criterios técnicos.

Debido a que el sistema educativo mexicano (SEM) tuvo una meta cuantitativa de cobertura educativa durante años, la matrícula escolar había aumentado considerablemente y las relaciones institucionales se volvieron más complejas en la dinámica de concentración del poder del CEN del SNTE y su empalme con la SEP y a finales de los setenta y principios de los ochenta con la euforia petrolera, y bajo la consigna "educación para todos", nuevamente la desmedida inversión en infraestructura y la contratación excesiva de miles de maestros, repercutió en un crecimiento acelerado del aparato burocrático del sistema educativo mexicano, que aumentaron las pugnas internas debido a la lentitud operativa del propio sistema.

[11] Ornelas, Carlos, op. cit., p. 298

La lentitud con que funcionaba la burocracia y toda la maquinaria del sistema educativo no fueron capaces de hacer frente a las nuevas necesidades desatadas por el *boom* petrolero, por lo que comenzaron a hacerse oír quejas y protestas de múltiples maestros, que por otro lado, funcionarios de la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, inmersos en el acuerdo corporativo clientelar con el gobierno, buscaron controlar y reprimir.

En este contexto, entre 1978 y 1981 surge el movimiento disidente en el magisterio, conocido como Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, dicho movimiento colocó al SNTE en una situación de crisis al poner en tela de juicio a su dirección y juzga al Estado por sus políticas antidemocráticas, y por mantener un control corporativo sobre las organizaciones de los maestros.

Mientras tanto, la SEP padecía del síndrome del elefante reumático y artrítico, como alguna vez la calificó el Secretario Reyes Heroles, al considerar que de continuar las tendencias centralizadoras, en lugar de un mayor control provocaría una parálisis del SEM,[12] así con su gigantesca burocracia era un enjambre humano que actuaba de manera desarticulada y en contra de su propio desarrollo, ya que entre más crecía se volvía más incapaz de controlarse

[12] Idem. p. 304

a sí misma; y aún menos era posible considerarla capaz de controlar a los maestros o a la calidad educativa.

La centralización educativa se tradujo en ineficiencia del SEM, que además de contar para su funcionamiento con una maquinaria sumamente lenta, su costo era muy elevado, se asignaba más recurso para la planta burocrática que para el propio proceso educativo y su consecuencia más palpable fue la baja calidad en la enseñanza; por ello, razones tecnocráticas fueron las que el Secretario de educación Fernando Solana (1978-82) tuvo para formular una estrategia de desconcentración[13] para el desarrollo de programas educativos, mediante la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en todas las entidades de la República con, excepción del D.F.[14]

El Secretario Fernando Solana expresó que al iniciar el proceso de la desconcentración, la SEP tenía hasta 17 representantes de sus direcciones generales por cada entidad, y cada uno respondia a un alto funcionario de la Ciudad de México el cual tenía su propio estilo y criterio de mando, y ninguno se coordinaba con los demás y solo muy pocos, con el gobiemo estatal. Por ello, --explicó--, la tarea de la desconcentración no era nada fácil; el primer paso sería reunirlos y convencerlos de que era necesario que alguien coordinara

[13] Desconcentración se refiere a la representación de la autoridad central al nivel del estado en la región o el municipio, caso de las delegaciones de la SEP en los 31 estados. v. Gabino Fraga, Derecho administrativo, México, Porrúa, 1964, 7ª. Ed., pp. 134-145
[14] Guevara Niebla, Gilberto. op. cit. p. 166

todas las acciones del sector y tomara las principales decisiones en su jurisdicción. Cambiar hábitos y procedimientos es difícil, y más lo es cuando se trata de transferir responsabilidades y poder. Continuaba explicando, que la desconcentración implicaba oponerse a muchas costumbres y afectar intereses; más allá de la reforma administrativa, se emprendería una transformación a los comportamientos con repercusiones en las formas de organización de la convivencia política.[15]

Pero para Alberto Arnaut y Juan Prawada, estudiosos de la educación básica, los procesos de reforma en el subsector educativo básico tuvieron que ejecutarse de manera sorpresiva para evitar resistencias tanto del SNTE como de los gobiernos estatales. Por ello, el primer paso fue el nombramiento de delegados que no estuvieran afiliados al SNTE y después la creación de las delegaciones para evitar resistencias.

"en marzo de 1978 se iniciaron operaciones de las 31 delegaciones, su labor era coordinar, operar, administrar y planear el presupuesto para la educación básica que impartía el gobierno federal en cada uno de los estados" (Arnaut 1992:16)

[15] SEP: Memoria 1976-82 vol. II. Delegaciones Estatales. Prólogo con comentarios de Fernando Solana Morales, México, Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1982.

Y para evitar resistencias los delegados de la SEP iniciaron sus operaciones de manera simultánea en todo el país y sin advertir a los gobiernos estatales.

"cada Delegado llevaba una carta para el gobernador de la entidad, un fondo inicial de 50 mil pesos y la responsabilidad de poner en marcha el más complejo de los programas administrativos" (Prawada 1984:201)

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del presidente López Portillo, uno de sus programas prioritarios fue la desconcentración de la SEP. Esta desconcentración administrativa facilitó la observación directa por parte de los delegados de los problemas que afectaban al subsector como lo era el ausentismo de maestros, quienes estaban más preocupados por participar en movimientos políticos incitados por el SNTE que por su asistencia y constancia en clases, por lo cual el sindicato decidió presionar por puestos de dirección y por la cooptación de los delegados sin afiliación al SNTE, quienes muchas veces prefirieron los beneficios que les brindaba ser parte del sindicato y no de la SEP.

Ya para 1981, el proceso de desconcentración empezó a sentir presiones sindicales que demandaban puestos de dirección en las 31 delegaciones generales de la SEP creadas para candidatos que no reunían requisitos para

esos casos; esta situación aunada a las movilizaciones y luchas de los disidentes de la Coordinadora que intentaron debilitar la hegemonía del PRI y amenazaban asumir la diligencia de los maestros del SNTE, así como las rebeliones de grupos internos del SNTE que se quejaban por la reducción de presupuesto al sector público por la crisis económica, pues debilitaba el mejoramiento salarial de los docentes, contribuyo a que los gobernantes cedieran ante los dirigentes oficialistas del sindicato y les concedieran mayores espacios, a fin de que el CEN del SNTE frenara la amenaza de algún grupo independiente, como lo era la Coordinadora, y controlara el movimiento sindical, limitándose de esta manera, las posibilidades de avanzar en el proceso.

La desconcentración de la SEP no pudo ser más que la introducción de cambios cualitativos para la formación de personal técnico y administrativo que coordinaría los servicios de educación pública, y también se logró establecer, una infraestructura institucional de planta física y equipos, que serían la base para continuar más adelante con el proceso de descentralización[16].

[16] Delegación de poderes y funciones de una institución superior a otra de menor nivel, y autonomía en la toma de decisiones en los aspectos cruciales. v. Gabino Fraga, op. cit. pp. 134-145

1.3 EL FALLIDO PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

La crisis económica de 1982 sacudió a México y a los países de Latinoamérica, y el modelo económico que se utilizó para reemplazar al agotado modelo de crecimiento por sustitución de importaciones fue de corte neoliberal, el cual venía inmerso de planteamientos de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) respecto al replanteamiento de las tareas del Estado en el marco de un profundo proceso de transformaciones institucionales.

En los años ochenta, democratización y redimensionamiento del estado son una demanda social, consecuencia de la insolvencia fiscal del estado mexicano y de un antiguo régimen burocrático desbordado en el autoritarismo; de un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. El obligado reconocimiento de los límites de los recursos y de los hechos de la escasez. En México creció no sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades, programas; creció también el Estado. El estilo post-revolucionario totalmente centralizado sin contrapesos institucionales[17] habría de concluir.

[17] Aguilar Villanueva, Luis, El Estudio de las políticas públicas, *Estudio introductorio*, México, Miguel Angel Porrúa, 2000. pp. 15-19

Las reformas de la nueva política económica neoliberal significaron la liberalización de las trabas proteccionistas, el adelgazamiento del Estado, la aplicación de políticas monetarias más que fiscales. Estos cambios para México se tradujeron en un acelerado proceso de privatizaciones y reprivatizaciones, el desmantelamiento del proteccionismo generado en la posguerra, la apertura comercial y la reorientación del aparato estatal y sus funciones.

En el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid (1° de diciembre de 1982), se dio a conocer una reforma más radical a la de su antecesor, con la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes.[18]

La discusión en el entorno nacional sobre la descentralización educativa, que estuvo a cargo del entonces Secretario Reyes Heroles[19], se enfocó en la necesidad de mejorar la eficiencia y calidad.

Sin embargo, el SNTE que ha obtenido su poder del centralismo, considera al proceso de descentralización nuevamente como una amenaza a

[18] De la Madrid Hurtado, Miguel, *Mensaje de toma de posesión*; Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1982.

[19] La descentralización educativa no es un acto, un instante.. Es todo un proceso que debe iniciarse y proseguirse con decisión y realismo. La descentralización que vamos a realizar se hará gradualmente, pensada, meditada, sin prisas que serían peligrosas; pero debe aclararse, sin embargo, que vamos a cometer errores. Reitero que actuar obliga a errar, pero también permite acertar; no es posible ensayar una descentralización como la que vamos a intentar, en un laboratorio o en una probeta; la vamos a ensayas haciéndolas, y cometeremos errores. (Cf. Discurso del Lic. Jesús Reyes Heroles, en el Foro de Consulta de la ciudad de Querétaro, el 18 de febrero de 1983)

sus privilegios y a su poder de negociación frente al gobierno federal, por ello utilizo todos los instrumentos conocidos para frenar, desalentar y revertir a su favor los intentos de descentralizar la educación.

"la percepción del SNTE de que su unidad nacional estaba en peligro era inevitable, así que el SNTE forzó a esta política a permanecer en el papel" (Arnaut 1994: 248)

El SNTE presionó para la descentralización no se hiciera sin los maestros; sin embargo hasta esa época el SNTE no había dado mucha importancia a sus sectores estatales, pues todas las decisiones se tomaban centralmente; tampoco había promovido el mejoramiento y la superación de los maestros, quienes se veían sometidos a presiones antidemocráticas que anulaban los esfuerzos de superación; asimismo, el maestro responsable, creativo y eficiente no recibía ningún incentivo ni de la SEP ni del SNTE, por ello los maestros se habían convencido de que su oportunidad de superación era buscar posiciones políticas o ascender en el escalafón, con base en lealtades político-electorales.

Ya para este periodo, la prepotencia del poder del CEN del SNTE en las decisiones importantes sobre política educativa a nivel nacional o estatal tiende a revertirse contra el ámbito de la autoridad, tanto del ejecutivo federal en la

SEP, como de los gobernadores de los Estados, estos últimos, no dan interés a la descentralización educativa, para evitar presiones del SNTE en cuanto a su legitimidad e incluso para evitar amenazas y presiones, que le han hecho hasta al propio presidente.[20]

El presidente Miguel de la Madrid planteó con claridad el proceso de descentralización, pero las presiones del SNTE y la muerte de Reyes Heroles, debilitaron su postura; el SNTE aprovechó el contexto político-económico y la inexperiencia política de Miguel González Avelar[21] -sucesor de Reyes Heroles- para que la SEP entregara todo el poder de decisión en el proceso de descentralización al CEN del SNTE, convirtiéndose así, dicha política de descentralización solo en una de "reconcentración".

"para satisfacer las demandas de este sindicato el gobierno de De la Madrid se vio obligado a ceder posiciones administrativas al interior de la SEP a cambio de apoyo político, pues el poder adquisitivo de los salarios estaba muy deteriorado y era imposible otorgar los incrementos salariales que demandaban los docentes" (Murillo, 1999)

En este fallido proceso descentralizador, el SNTE no permite que se dé la transferencia de plazas y recursos financieros y materiales de la Federación a

[20] Guevara Niebla, Gilberto, op. cit., pp. 172-173
[21] Loc. cit.

los estados, como lo había planteado el presidente de la República. Y el instrumento formal que concreta el proceso iniciado fueron los acuerdos de coordinación entre la SEP y los estados, pero solo en un inició se buscó la negociación y respetaron criterios propuestos por los estados; posteriormente, los acuerdos de coordinación se elaboraron sin la participación de los estados, siendo impuestas a los mismos.

En el proceso de descentralización no solo no avanzó sino que se retrocedió, de tal manera que se atropello a la soberanía de los estados y los acuerdos informales entre la SEP y el SNTE de corte centralista, se endurecieron.[22]

Y según dice Juan Prawda, de 1982 a 1987 las medidas instrumentadas no contribuyeron significativamente a resolver varios problemas ancestrales, como las disparidades existentes entre distintos estados en relación con la cobertura y la eficiencia de la educación básica.

[22] Guevara Niebla, Gilberto, op. cit. pp.168-174

1.4 LA MODERNIZACION EDUCATIVA CON CARLOS SALINAS

Para los años noventa, en la moda modernizadora dada por un favorable entorno internacional hacia la descentralización, el sistema educativo mexicano representaba para el gobierno uno de los principales desafíos de la reforma institucional en México.

En lo internacional, hay pruebas que indican que el BM y el FMI entre otros organismos internacionales difunden en todo el mundo una política educativa que señala la necesidad de encontrar recursos para la educación a nivel local y descargar de esa obligación a los gobiernos centrales. Hay quienes podrían suponer la hipótesis de que la deuda exterior de México debilitó la independencia política del Estado mexicano, en el hecho de que México haya acordado adoptar la política de la descentralización de la educación; sin embargo, no se puede considerar como la razón más importante para la modernización educativa, ya que en el contexto nacional existían otras muchas razones que llevaron a esa determinación, sin embargo, es importante considerar que el ambiente internacional fortaleció la política de la descentralización educativa[23].

[23] Ornelas, Carlos, op. cit. p. 303

Cuando Salinas (1988-1994) llegó a la presidencia, la ideología que pregonaba era de "liberalismo social" y el asunto de la reforma educativa aparecía como una necesidad imperiosa para garantizar el éxito de la reforma económica y de que la crisis no se agudizara, esto muy acorde con la teoría neoclásica para los modelos económicos, en donde la economía del conocimiento tiene auge en los países más industrializados y la educación es su principal forma de inversión. La educación, para esta teoría es la principal fuente formal de formación de capital humano, que es el factor individual más importante de un país para lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo.

En México, se reconoció explícitamente que "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, para que estén en condiciones de contribuir efectivamente a su propio progreso social y al desarrollo del país."[24]

El gobierno salinista, para lograr una reforma educativa de esta envergadura, se tuvo que enfrentar con los obstáculos políticos del arreglo corporativo y clientelar históricamente dado en el sistema educativo mexicano,

[24] Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, parte III relativa a "Los retos actuales de la educación" del 18 de mayo de 1992.

ya que buscaba construir un sistema en realidad federal, lo que significaba un cambio radical de la política centralista acostumbrada.

Para ese entonces, el entramado institucional de la educación y el sistema de incentivos provocaba que las escuelas se volvieran solo fábricas de certificados, donde los maestros carentes de incentivos profesionales solo tenían capacidad y tiempo de enseñar poco y los alumnos no tenían motivaciones para interesarse en aprender sino lo más necesario, de esta forma maestros y alumnos se encontraban inmersos en un cúmulo de costumbres y malos hábitos.

"En general, el sistema comprobó su gran ineficiencia y desigualdad. Las implicaciones políticas del desastre educativo son enormes, ya que la educación ha sido uno de los elementos centrales de la retórica post-revolucionaria." (Trejo, 1996:63)

Surgió la tesis de que la descentralización de la educación perseguía consumir la estructura corrupta y vertical del SNTE, que se había convertido en freno a cualquier tentativa de reforma o racionalización de la SEP, y aunque fue rechazada, la relación entre SEP y SNTE cambio radicalmente.[25]

[25] Ornelas Carlos, op. cit. p. 299

Aproximadamente en el periodo comprendido de 1977 a 1992, es de conflictos por la descentralización de la educación entre las dos grandes burocracias educativas: la SEP y el SNTE, este conflicto se encuadra en la caída brutal de los salarios de los maestros y la lucha de éstos contra la dirigencia del SNTE, que comandaba la fracción mayoritaria de Vanguardia Revolucionaria, y los movimientos magisteriales de los años ochenta que erosionaron el poder corporativo del SNTE, pero al mismo tiempo limitaron el radio de acción de la tecnocracia educativa.

Durante la primera mitad del gobierno de Salinas, su estrategia se centró en desmantelar el poder de *Vanguardia Revolucionaria* y de su líder Jonguitud, porque además de significar un obstáculo para su proyecto de modernización educativa y ser enemigo de la reforma económica, porque se había opuesto a su candidatura y representaba un peligro para su gobierno. Aprovechó para ello las continuas manifestaciones de los radicales de la CNTE, inconformes con la negociación salarial de la dirección oficialista del sindicato y con sus métodos autoritarios de control. El SNTE no absorbía eficazmente la disidencia del magisterio y ese hecho jugó a favor de la estrategia de Salinas.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, en el marco de grandes movilizaciones auspiciadas por el gobierno, propicia la caída de Carlos

Jonguitud y lo sustituye por Elba Esther Gordillo Morales en la dirigencia del SNTE,

Salinas utilizó la fuerza de la mayoría legislativa obtenida de las elecciones intermedias de 1991 para impulsar los cambios institucionales de relevancia, siendo el encargado de diseñar los cambios en el terreno educativo Ernesto Zedillo, antes Secretario de Programación y Presupuesto y uno de los principales técnicos del equipo de Salinas.

Una vez Secretario de Educación Pública, Zedillo anunció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que se traduciría en reformas al artículo 3º y 31 de la Constitución[26] y en una nueva Ley General de Educación, sustituta de la Ley Federal de la época de Echeverría. Se trataba del proyecto de reforma más ambicioso desde la fundación del SNTE, pues pretendía cambiar sustancialmente el arreglo institucional que había imperado en el sistema educativo durante toda la época clásica del régimen.[27]

Los objetivos de la reforma quedaron explícitos en el *Acuerdo* presentado por Zedillo:

---

[26] Dichos artículos son el fundamento legal constitucional de la Modernización Educativa.
[27] Romero Vadillo, Jorge Javier., op. cit.

"**El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica** consta de tres metas políticas fundamentales. En primer lugar la 'reorganización del sistema educativo' que incluye a su vez dos objetivos principales: descentralizar los aspectos administrativos y financieros de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal hacia los gobiernos estatales y crear consejos municipales y estatales en las escuelas para involucrar a maestros, padres y estudiantes en una organización para la 'responsabilidad social' que verifique el desempeño de cada escuela. La segunda meta plantea la 'renovación de los materiales y contenidos educativos' por medio de un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. En síntesis, este programa tiene por objetivo rediseñar totalmente los planes y programas para educación básica, así como los libros de texto gratuito de este nivel. Por último, la tercera meta era 'elevar la calidad del magisterio'. Para lograr este propósito se elaboraron dos programas: el Programa Emergente de Actualización del Maestro, encargado de capacitar maestros en el uso de nuevos planes y programas, y la carrera magisterial, derivada de una antigua petición sindical para establecer mecanismos para la promoción horizontal de los maestros, de acuerdo con su experiencia y méritos". (Trejo, 1996: 169)

Una vez publicado el documento del Acuerdo, comenzó un complejo proceso de negociación política con el sindicato y con los partidos representados en el Congreso. En ese camino, la reforma fue perdiendo filo y

algunos de sus cambios más importantes acabaron como letra muerta, sin capacidad transformadora real.

Zedillo planteó el Acuerdo considerando que como Salinas llevó a la Presidencia del SNTE a la Profesora Elba Esther Gordillo, como incondicional de este, su actitud sería más dócil en la negociación con el gobierno, sin embargo, para la Profesora no existían incentivos para que el sindicato aceptara los objetivos principales de la reforma, como la descentralización y, los nuevos procedimientos de evaluación y promoción de los profesores, que atentaban directamente contra el poder mismo del Sindicato, dado por la lealtad y clientelismo sindical.

La estrategia sindical no fue el enfrentamiento al gobierno salinista; el SNTE expresó públicamente su apoyo al Acuerdo y se preparó para su segundo congreso extraordinario, respecto de la manera en que fijaría legalmente su postura en la reforma educativa. El sindicato adecuó su estructura para hacerla acorde a la descentralización anunciada, al tiempo que se controlaba en buena medida la fuerza de los disidentes de la CNTE[28].

[28] "Elba Esther Gordillo tenía dos opciones: oponerse a las reformas inminentes desde una posición relativamente débil o unirse a la reforma e intentar modificar el resultado. Eligió la segunda estrategia y (...) los cambios en los estatutos del SNTE, y su decisión de participar en el Acuerdo permitieron al sindicato influir en la naturaleza de la reforma durante la etapa de instrumentación". (Trejo, 1996: 171)

En su carácter de Secretaria General encabezó un conjunto de movimientos muy complicados que buscaban adecuar la estructura sindical de los maestros a los nuevos tiempos. El Acuerdo requirió de un intenso proceso de negociación entre el Estado y diversos actores sociales y políticos, no sólo con el SNTE.

En la descentralización educativa, parecía que el aspecto más escabroso sería la negociación del Acuerdo con el SNTE, sin embargo, este fue enfrentado por el Sindicato mediante adaptaciones y transformaciones en su estructura y en sus políticas, que evitaron su fragmentación. En cambio, los principales obstáculos para el diseño de un proceso eficiente de descentralización surgieron de los gobiernos estatales, ya que por una parte los estados más débiles no contaban con una estructura administrativa moderna para hacerse cargo de las nuevas obligaciones que el cambio provocaría; y por otro lado, las entidades más fuertes estaban renuentes a encargarse de la administración del sistema educativo, pues desconfiaban de que los recursos otorgados por la administración federal fueran suficientes.

El SNTE concentró toda su resistencia al cambio de control de la carrera magisterial, pues la SEP pretendía modificar sustancialmente el proceso de promoción basado en los criterios de experiencia, currículum académico, participación en el Programa Emergente de Actualización del Maestro,

capacitación y conocimientos profesionales y desempeño; y asimismo buscaba que la responsabilidad de la evaluación de la capacidad y los conocimientos profesionales quedara en manos de las administraciones locales, se creaban consejos técnicos de escuela en cada plantel y comisiones estatales de evaluación del desempeño de los docentes.

En virtud de estas reformas propuestas, el sindicato se resistió fuertemente en aceptar los nuevos mecanismos de evaluación, porque significaban la pérdida de control de clientelas en que se basó el arreglo institucional anterior, pues si recordamos el gobierno le había otorgado con el transcurso del tiempo al SNTE, el manejo de los incentivos a la carrera laboral del magisterio, a través del intercambio de apoyo político de sus agremiados hacia el partido preponderante a cambio de una libertad discrecional en la contratación, asignación de plazas, permisos licencias, cambios de adscripción, etc.

Y en esta lucha de negociaciones, finalmente el SNTE logró nuevamente el privilegio de controlar el proceso de evaluación del desempeño de los maestros; pues en el Acuerdo de Modernización se estableció que quedó con el control de las comisiones estatales y de los consejos técnicos de las escuelas. Salvaguardadas las conquistas en la carrera laboral de los docentes por parte del sindicato, a pesar de la existencia de resistencias por algunas secciones

sindicales y la de algunos gobiernos estatales, fue posible firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992.

La descentralización educativa era una reforma institucional aplazada desde los años setenta; el sindicato había acabado por ceder en varios puntos, sin embargo mantuvieron su resistencia al cambio de los incentivos laborales de los profesores y los mecanismos de evaluación a los mismos. Asimismo, las intenciones gubernamentales enfrentaron otras oposiciones además del SNTE, pues el PAN y el PRD evitaron que la nueva Ley General de Educación creara un Consejo Nacional de Autoridades Educativas, cuyo propósito era proporcionar a la SEP un mecanismo institucional a través del cual pudiera ejercer las facultades regulatorias para sugerir políticas y coordinar a los gobiernos estatales con el federal.

El SNTE también hace una reformulación de los estatutos vigentes desde su creación para los cambios en la estructura del Sindicato y una propuesta a los órganos de dirigencia sindical de manera que se adapten a la nueva realidad de la modernización educativa.

El ANMEB se inscribe en el marco de la reorganización del sistema apuntando hacia la implantación de métodos que buscaban la racionalización y la eficiencia; la concreción del acotamiento y la disminución de los espacios de

vinculación entre las dos burocracias educativas, la SEP y el SNTE, y el fortalecimiento de la capacidad de mando del Secretario de Educación Pública.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica permitió transferir a 700,000 empleados del gobierno federal a los estados y alrededor de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles. Las responsabilidades del gobierno federal, estatal, municipal y los Consejos de Participación Social, indican que el federalismo educativo no promueve una verdadera autonomía de los estados y municipios en cuanto a la toma de decisiones de política educativa, solo concede la capacidad de formular propuestas para ser presentadas a los organismos centrales, lo que indica que la SEP sigue siendo entonces la estructura nacional que da vida y sustento al sistema educativo nacional.

La relación política entre los sistemas educativos federales y estatales en cada estado, y entre ellos y los gobiernos estatales, determinó el proceso de reorganización del sistema educativo, lo que fue el origen que diferencias entre entidades federativas en la administración de la educación básica como uno de los principales problemas que debe enfrentar la educación.

En suma, como lo ha señalado Sylvia Schmelkes, la educación básica ha tenido logros notables en el siglo XX pero aún enfrenta serios problemas como

la insatisfactoria calidad de los resultados y la inequidad en la distribución de los beneficios de la educación. (Latapí Pablo, 2000: 173-194)

El fracaso de la reforma institucional de la educación se debió, sobre todo, a que Salinas no tocó las reglas formales del pacto corporativo y sólo actuó de manera ejemplar contra aquellos dirigentes que habían apoyado la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. No deseaba desmantelar el apoyo político incorporado a la estructura priísta que representaba el sindicato. Esta situación de captación política por parte del PRI, en unión a la resistencia que mantuvo el SNTE, no permitiría una reforma educativa de gran envergadura. No era de extrañar la resistencia sindical, sobre todo si se observa que uno de los pilares de la reforma, era la transferencia de las decisiones educativas a los gobiernos estatales para destruir los cotos de poder del SNTE en las direcciones generales de servicios coordinados de educación básica. Por ello, el sindicato, a pesar de estar dirigido por una leal de Salinas, no cedió los espacios esperados y modificó muchos aspectos de la reforma propuesta.

Por otro lado, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la cuestión educativa apenas si fue tocada. El sindicato mantuvo su control sobre el sistema de incentivos de la carrera magisterial y sólo enfrentó la oposición de la CNTE.

1.5 EL SNTE Y EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Durante la campaña de Vicente Fox como candidato del Partido de Acción Nacional a la presidencia de la República, la educación también fue uno de los temas más importantes, como lo ha sido para muchos otros candidatos presidenciales en nuestro país.

Una vez ganadas las elecciones presidenciales por el PAN, partido opositor de la derecha, y en un ambiente de buenos propósitos hacia la búsqueda de concluir con la tan anhelada reforma educativa, Vicente Fox estableció en su Plan Nacional de Desarrollo a la Calidad en la educación como uno de los principales ejes para el desarrollo del país.

A partir del año 2000, con el triunfo del PAN, se configuro un reacomodo de fuerzas en que muchas comenzaron a adaptarse y a dar los cambios necesarios para tener cabida en el nuevo orden institucional que se comenzaba a configurar en esa oleada democratizadora nacional; entre ellos, por supuesto, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El triunfo avasallador del PAN frente al PRI durante las elecciones del año 2000 en que Vicente Fox llega a la presidencia, debilitó de manera contundente al PRI como partido hegemónico de aquellos días. Esto provocó

que durante los siguientes años las organizaciones nacionales sufrieran un reacomodo para su supervivencia y en la búsqueda de continuar conservando el cúmulo de privilegios ganados con el antiguo partido hegemónico; surgen nuevas alianzas inimaginables, se rompen vínculos con antiguos socios políticos y se crean nuevas fuerzas, como resultado de los reacomodos de los factores reales del poder en este nuevo marco del sistema democratizador nacional, el cual puede entenderse como un reacomodo de fuerzas, o mejor dicho como una "reorganización a todos los niveles".

Es durante el año del 2004 cuando la actividad del SNTE encabezada por Elba Esther Gordillo se ve más evidente hacia nuevos tratos y nuevos socios.

La líder del SNTE y en ese entonces también Secretaria General del PRI, así como coordinadora de la fracción de su partido en la Cámara de Diputados, la Profesora Elba Esther Gordillo, comienza una serie de negociaciones y alianzas con el gobierno del presidente Fox y el PAN; para este dicho podemos citar por ejemplo al líder del PRI en Oaxaca Bulmaro Rito Salinas, que, sobre las elecciones de aquel año en esa entidad, afirmaba: "Hemos documentado exhaustivamente la injèrencia de Elba Esther Gordillo. Esta misma semana el dirigente magisterial de la sección 22 de la CNTE en Oaxaca declaró que tiene pruebas de que Elba Esther envió a profesores oaxaqueños –pero que radican

en otras entidades, principalmente en el Estado de México- a realizar trabajo político a favor de los candidatos de la Coalición PAN-PRD-Convergencia."[29] La declaración anterior sirve para ejemplificar una de tantas denuncias que se dieron sobre los tratos cada vez más evidentes del gobierno del presidente Vicente Fox con la Profesora Elba Esther Gordillo. En este mismo sentido, nuevamente Bulmaro Rito Salinas menciona que "la maestra Gordillo ha sido operadora política de Vicente Fox: con ella intentaron aprobar el IVA a los alimentos y medicinas y abrir la inversión extranjera a la Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos." "Elba Esther, junto con Tomas Ruiz y Miguel Angel Yunes, son también operadores del gobierno foxista en el congreso de la Unión, aunque no van a prosperar sus intentos"[30]

Es Rodolfo Montes quién -en el medio informativo escrito llamado La Revista núm. 023, de la semana del 2 al 8 de agosto del 2004, escribe que la profesora Elba Esther Gordillo presidenta del SNTE, se encontraba tejiendo los hilos del poder; finalmente es destituida como coordinadora de la Cámara baja y después expulsada del PRI. Sin embargo, ya contaba con su agrupación política nacional, la Asociación Ciudadana del Magisterio, con registro oficial por parte del IFE como Agrupación Política Nacional. Lista para la batalla con miras a las elecciones presidenciales del 2006, desplegó un ejército de profesores por

[29]Cerda Ardura, Antonio. "Elba Esther y Diódoro, traidores que echará el PRI." Revista Siempre! número 2668. Año LI, del lo. de septiembre del 2004, (1°. de agosto del 2004) p. 17
[30] Idem. p. 18

todo el territorio nacional, sus principales colaboradores renunciaron al PRI y se hicieron parte del gobierno foxista. El dirigente del PRI Roberto Madrazo sabe que el SNTE representa uno de los votos más duros a la hora de ganar las elecciones, sin embargo la Profesora da cuenta que ya esta en marcha operando en todo el país para las elecciones del 2006 con su propio proyecto político electoral.

Dice María Eugenia García Barragán, en la revista Quehacer Político, del 24 de julio del 2004, que bajo el régimen foxista Elba Esther Gordillo Morales líder del SNTE se coloca en una posición privilegiada, por su enorme poder político y económico, el cual incrementó con el nombramiento de Tomás Ruiz como director de la Lotería nacional y de Benjamin González Roaro como director general del ISSSTE. El 15 de mayo del 2004 durante la ceremonia de celebración del día del Maestro, Marta Sahagún entrego a su amiga Elba un ramo de flores y le levantó la mano en señal de triunfó, mientras que era abucheada y recibía mentadas de cientos de profesores invitados y que exigían a la dirigente nacional su renuncia y un incremento salarial justo, demanda que ignoró el presidente Vicente Fox en su discurso protocolario. No importando el repudio de sus agremiados y de diversos sectores de la población, Gordillo fortalece sus alianzas con quienes en esos momentos ostentan el poder y con miras a obtener el registro de su partido político que le ayude a incidir en la sucesión presidencial del 2006.

"Con Marta Sahagún y Fox Quesada amarró su alianza (iniciada a principios de los 90 con la conformación del Grupo San Angel) en el mes de junio pasado, al despedir a 300 trabajadores de apoyo del CEN del SNTE, con más de 30 años de servicio para incorporar a la nómina sindical empleados de la Fundación Vamos México. Los sueldos de los empleados de Vamos México, según los maestros de las secciones XXII de Michoacán Daniel Avila; de la XVIII de Oaxaca, Enrique Rueda y IX del Distrito Federal, María del Refugio Jiménez Floreano, superan en mucho a los percibidos por los integrantes del máximo órgano de gobierno del órgano laboral. La medida ordenada por la profesora fue como pago del favor recibido por Fox Quesada, quien la reconoció semanas antes como interlocutora única de las negociaciones salariales del 2005, al pactar con ella la instalación de una sola mesa de negociaciones, con lo que el Ejecutivo Federal hace a un lado a los gobernadores y le da la última estocada a la federalización (descentralización) educativa iniciada en 1993. Elba Esther Gordillo Morales utilizará a los más de un millón quinientos mil trabajadores de la educación del país afiliados al SNTE, así como los millonarios recursos del sindicato magisterial que recibe por concepto de cuotas sindicales, cuyos ingresos alcanzan los 117 millones 920 mil 935 pesos mensuales"[31] para la creación de su partido político.

[31] Garcia Barragán, María Eugenia. "La maestra, Poder sin Límites". Revista Quehacer Político. México, 24 Julio del 2004, pp. 9-10.

En contra de aquélla tesis de que durante el gobierno de Salinas "la descentralización de la educación perseguía consumir la estructura corrupta y vertical del SNTE, que se había convertido en freno a cualquier tentativa de reforma o racionalización de la SEP",[32] para desmantelar y restarle fuerza al SNTE en su capacidad de negociación, -aunque no de manera absoluta- y sin obtener los resultados esperados, debido al propio peso que tenía el SNTE dentro del PRI; durante el gobierno foxista, el federalismo en la educación no solo quedó estancado como fue durante el período sexenal de Zedillo, sino que hablando en términos de privilegios y arreglos corporativos clientelares con el SNTE, se retrocedió, al grado de hacerse evidentes los arreglos clientelares corporativistas entre el gobierno y la lídereza del SNTE Elba Esther Gordillo, como se señaló anteriormente, dando su última estocada a la reforma educativa, ya que el SNTE se fortaleció de manera desmedida logrando lo que tal vez nunca se imaginó: formalizar la institución del arreglo corporativo y clientelar que prevaleció durante décadas en la oscuridad del sistema, para dar cabida a la creación y registro en este sexenio del Partido de Nueva Alianza, auspiciado por el SNTE y con Elba Eshter Gordillo a la cabeza. Esta situación significa que el sindicato va a negociar de manera directa con su estructura de maestros los accesos a cargos públicos a partir de su propio partido político y sin necesidad de depender del gobierno en turno, de esta manera el SNTE mantiene un poder absoluto sobre el sistema educativo y sus políticas públicas,

[32] Ornelas Carlos, op. cit. p. 299

y seguirán dominando a los maestros los estímulos políticos del viejo arreglo corporativo y clientelar pero formalizado legalmente en un partido el cual les servirá de una nueva trinchera para operar y negociar políticamente, más no académicamente; dificultando promover por parte del Sistema Educativo Mexicano los controles y estimulos laborales necesarios para los maestros que permitan mejorar la calidad educativa.

En síntesis, el resultado del ambicioso proyecto de reforma institucional de la educación que se intensificó durante el gobierno de Salinas y que se había convertido con los años, tan solo en un paso lento y paulatino en el desmantelamiento del arreglo corporativo avalado por el sistema político durante años; durante el gobierno del presidente Vicente Fox, ese paso incremental en el desmantelamiento corporativo quedo aún más estancado que durante el gobierno de Zedillo y podemos considerar que hasta se vió fortalecido -dicho arreglo corporativo clientelar- con la alianza que el foxismo hizo evidente con la lídereza del SNTE Elba Esther Gordillo.

El nuevo partido político dirigido por la lídereza del SNTE, no es sino la formalización legal de la vieja institución del corporativismo clientelar, que hoy podrá operar con registro ante el IFE y bajo las formalidades y permiso de la ley, de esta forma, nos encontramos como hace décadas , enfrentándonos a las restricciones institucionales del corporativismo clientelar que ha diferencia de

las décadas pasadas, hoy en día se ha formalizado legalmente en un partido político, al cual el nuevo presidente de la República, Felipe Calderón, le debe al menos el 3% de su votación, con lo que queda atado a pagar los favores que le debe a la corporación sindical que representa y a su lídereza.

1.6 LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Durante décadas la principal restricción institucional en la educación ha sido el arreglo clásico corporativo y clientelar que mantuvieron los gobiernos con el sindicato de la educación, que se traduce en que el gobierno por conducto de la SEP a cambio de apoyo político de sus agremiados, le otorgó históricamente al CEN del SNTE el manejo de los incentivos de la carrera laboral del magisterio, que se realizó a través de una libertad discrecional en la contratación, asignación de plazas, permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros, permitiéndoles hasta hoy en día, mantener el control sobre la carrera magisterial y sobre la evaluación profesional de los profesores en contra de la propia calidad educativa.[33]

En sentido estricto las restricciones institucionales del sistema educativo mexicano se engloban en el arreglo corporativo clientelar entre el SNTE y el partido hegemónico, y las podemos enumerar de la siguiente manera:

- Estímulos políticos y sindicales para la coptación política
- El manejo y control de los incentivos académicos y laborales de la carrera magisterial por parte del SNTE

[33] A pesar del mandato de la ley, no existe todavía un órgano nacional encargado de la evaluación de la calidad y el desempeño magisterial del sistema educativo nacional

Mediante este arreglo institucional del sistema educativo, los maestros encuentran como única vía de ascensos económicos y de escalafón laboral, su participación política en mítines, movimientos y actividades convocadas por la dirigencia del SNTE y en su caso por el partido en el poder gubernamental con quién se encuentren aliados y a cambio de su activismo político -en la medida de su participación- se reciben por conducto único del SNTE estímulos económicos y de ascenso laboral, y para quiénes tengan más y relevantes participaciones, pueden recibir como estímulos, cargos: a) en el SNTE, b) en la SEP y c) para candidatos a puestos de elección popular.

Asimismo, si bien es cierto que el SNTE se encarga de dar cursos y diplomados de actualización para los profesores, también es cierto que el control absoluto de la carrera magisterial por parte del Sindicato desvirtúa el verdadero contenido de sus programas académicos, provocando que la impartición de dichos grados académicos para los maestros carezcan de un nivel profesional alto y de calidad, como lo exige nuevo orden mundial de globalización y de formación de capital humano para la economía del conocimiento.

¿Por qué el corporativismo clientelar es una restricción institucional para la educación?

Debido a que los maestros no encuentran una motivación real para la excelencia académica pues no cuentan con un auténtico sistema de incentivos profesionales y académicos controlado por la SEP, que permita capacitarlos y evaluarlos constantemente, para los retos que enfrentan en este nuevo entorno global de competencia, sino que el sistema de incentivos versa en un viejo arreglo de estímulos políticos y académico sindicales para maestros activistas, controlado totalmente por el SNTE.

La resistencia de los actores o grupos de interés como el SNTE, que reproducen en beneficio solo de una cúpula, un arreglo ineficiente para miles de maestros estancados laboral y académicamente, es una restricción institucional, ya que junto con los estudiantes habituados a un sistema educativo poco exigente, conducen a la baja calidad educativa en México.

Este tipo de arreglos corporativos-clientelares, o bien llamadas "restricciones institucionales" son las que caracterizan al entramado institucional muy particular, con el que funciona el Sistema Educativo Mexicano.

Cabe mencionar que otras restricciones institucionales, que no serán tema de estudio en este análisis, son las resistencias de los estados fuertes para hacerse cargo del presupuesto educativo y las debilidades administrativas de las entidades más pobres para hacerse cargo del presupuesto educativo.

CAPITULO 2

Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

2.1 ORIGEN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD (PEC)

2.2 DESCRIPCION GENERAL DEL PEC

2.3 LOS OBJETIVOS, LA AUTOEVALUACION Y LA EVALUACION ESTABLECIDOS EN EL PEC

2.1 ORIGEN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

En lo internacional, la inversión en educación como una de las principales fuentes para la formación de capital humano es el tema más importante para los países industrializados en donde prevalece la economía del conocimiento.

En México, inmersos en los retos que exige el entorno internacional, así como para poder hacer frente a la crisis educativa por la cual atraviesa el sistema educativo mexicano, a partir de la década de los noventa con una idea descentralizadora y modernizadora, se han intentado políticas que buscan superar los obstáculos identificados por el Programa Nacional de Educación (PNE); llevándose a cabo políticas como la Modernización de la Educación en 1989-1994, el Acuerdo para la Modernización y la Ley General de Educación en 1993, la carrera Magisterial, el Programa de la Modernización de la Educación en 1995-2000 y finalmente el Programa Nacional de la Educación 2001-2006.

En este marco, el Presidente Vicente Fox, desde su campaña electoral, enarboló la bandera de la reforma educativa.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de su gobierno, estableció dentro de la política social los lineamientos y estrategias a seguir en la materia

educativa. De acuerdo al Plan, principalmente se pretende seguir una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de los individuos para bastarse a sí mismos; una política que deberá sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, y que produzca confianza y seguridad en la nación y en los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, firmeza y capacidad de sus integrantes.

El gobierno de Vicente Fox establece en su PND a la EDUCACION como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que tendría que reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2001—2006, se promovería la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, estructurado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje, una educación nacional, la cobertura total en la educación preescolar y básica, la acción del gobierno de la República en educación será el énfasis en la participación social –los padres de familia, el sector productivo, las organizaciones y asociaciones- en el logro y consolidación de la transformación

educativa. Una comunidad educativa constituida por los maestros, los alumnos que ellos atienden y por los padres de esos alumnos, involucra a todos los sectores de la sociedad.

Del Plan también se desprende que se promovería la capacidad e iniciativa propias a las escuelas, a fin de que conformen un sistema descentralizado en el que puedan trabajar con la flexibilidad necesaria para proporcionar la mejor oferta educativa; responsabilidad a cada centro educativo del nivel de enseñanza que proporcione; procesos eficaces y estimulantes para la capacitación de los maestros, rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones, así como mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones.

En este tenor por medio de la Coordinación del área educativa del equipo de transición del presidente electo, Vicente Fox Quesada[34] se crea el Programa de Escuelas de Calidad (PEC)[35], como uno de los programas más importantes para llevar a cabo la reforma educativa de su sexenio, buscando superar los obstáculos identificados y hacer frente a la crisis educativa del sistema educativo mexicano, y asimismo, adecuarse a las nuevas exigencias educativas de la globalización, en donde la economía del conocimiento promovida por los

[34] Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006. Educación Básica y Escuelas de Cálidad. México.
[35] Programa que comienza sus actividades en abril del 2001.

países más industrializados consideran que el capital humano es el factor individual más importante para lograr un crecimiento sostenido de un país, en el largo plazo.

El PEC "se fundamenta en la necesidad de hacer efectiva la igualdad de oportunidades para el logro educativo de todos los educandos, independientemente de sus capacidades, origen social, origen étnico, o del ambiente familiar del que proceden, es decir, busca en todo momento la equidad a través del mejoramiento de la calidad en la educación que se ofrece en las escuelas públicas de educación básica." [36]

[36] Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programas de Escuelas de Calidad. Diario Oficial de la Federación ,13 de marzo del 2002

2.2 DESCRIPCION DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) se plantea por el Gobierno de Vicente Fox como el eje fundamental de su política educativa y forma parte de la reforma de la GESTION EDUCATIVA.

Este programa arrancó sus operaciones en abril del año 2001 (PEC I) y ha venido operando año tras año como PEC II (2002-2003), PEC III (2003-2004), PEC IV (2004-2005), PEC V (2005-2006), PEC VI (2006-2007), hasta el actual 2007-2008 (PEC VII).

El fundamento legal del PEC I al PEC IV son sus Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa de Escuelas de Calidad respectivas y para el PEC V, PEC VI y PEC VII se cambia el nombre de su fundamento por solo por Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad, todas ellas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, dichas reglas debido a la naturaleza propia del programa de diseño flexible y perfectible en cada una de sus evaluaciones, han sufrido diversas modificaciones en su contenido en cada nuevo año de puesta en marcha.

Sin embargo, a continuación daremos una descripción general del programa tomando en cuenta los principios básicos que lo han regido desde el PEC I

(2001-2002) hasta el PEC V (2005-2006), que será último período de estudio que tomaremos de referencia para analizar los resultados de la evaluación cuantitativa en este trabajo de investigación, debido a que se carece de información completa del PEC VI por seguirse procesando por la Coordinación Nacional del PEC hasta el momento de la actual investigación y a que el desarrollo del PEC VII se encuentra implementándose y aún no se cuenta con información de resultados. Para el análisis de los resultados de la evaluación cualitativa el último período de referencia será el ciclo 2003-2004, por ser la información disponible con que se cuenta.

De inicio, el programa busca ampliar el estrecho margen de las escuelas para la toma de decisiones, promover una cultura de planeación evolución en las escuelas, establecer canales de comunicación entre los actores escolares y aumentar su participación social, crear liderazgo en los directivos escolares, disminuir el exceso en requerimientos administrativos, mejorar la infraestructura y equipamiento escolar, así como la utilización eficaz de los recursos disponibles en cada escuela.

El Programa de Escuelas de Calidad apuesta como la clave de su éxito, a la capacidad de organización de los actores involucrados en los centros escolares y al empeño responsable del cumplimiento de sus tareas, para mejorar la calidad en la educación. De esta forma, los maestros, directivos, alumnos y

padres de familia, se deben organizar en las escuelas y formar una auténtica comunidad escolar, quién tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, sus problemas y construir las metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad en el servicio educativo (contando con apoyo externo por parte del programa de necesitarse), buscando con estas acciones, generar una nueva gestión horizontal, que permita concebir proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo, de abajo hacia arriba.

En este supuesto, cobra relevancia la participación social y los incentivos que se diseñen con la finalidad de conseguir la cooperación de los actores involucrados[37].

Asimismo, este programa se plantea federalista (descentralizador), para que las entidades federativas se ajusten a sus propias condiciones legislativas, administrativas y de rezago educativo, para la organización y operación de los procesos de capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como su apoyo técnico, administrativo y financiero; considerando para ello las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa de Escuelas de Calidad o a las Reglas de Operación del PEC a partir del ciclo escolar 2005-2006.

---

[37]Teresa, Bracho González. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2001.CIDE. p.10

[40] Se hace referencia a las rurales, que ya forman parte de esquemas federales compensatorios como el CONAFE.

El PEC considera una coordinación intergubernamental para llevar a cabo de manera eficaz el programa, sin embargo, también considera establecer relaciones intra e interinstitucionales para lograr tareas de formación y actualización docente, investigación evaluación, producción de materiales, participación social, finanzas, etc., a nivel estatal y federal.

Este programa invita a todos los actores públicos, privados y sociales a contribuir en el financiamiento del PEC, apelando a la responsabilidad social, al reconocerlo como una importante inversión social; en la que quienes aporten se verán beneficiados directamente en su patrimonio, mediante la deducción de impuestos.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC V) define a una **escuela de calidad** como 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.

- que procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de sus actores.

- como una comunidad educativa integrada y comprometida promueve la equidad y garantiza la formación de **capital humano** en los educandos.

El PEC contempla un proceso de selección para poder tener acceso a los recursos públicos como escuela de calidad, mismo que versa de cinco etapas:

1ª. Etapa. Inscripción de las escuelas en respuesta a la convocatoria publicada en cada entidad

2ª. Etapa.- Capacitación y asesoría de las escuelas solicitantes para la elaboración de su Planes Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) o sus Planes Anuales de Trabajo (PAT)

3ª.- Etapa.- Elaboración, por parte de las escuelas participantes del PETE y PAT.

4ª.- La dictaminación de los planes estratégicos de transformación escolar y de sus planes anuales de trabajo.

5ª. Etapa.- La selección de escuelas que se incorporan o se reincorporan.

Las escuelas que resultan seleccionadas para recibir los recursos del PEC firman un convenio de desempeño. Este convenio debe contener indicadores y metas a ser cumplidas en un periodo de tiempo, calendario de entrega de recursos, así como las obligaciones establecidas para la comunidad escolar y las autoridades educativas estatales, y debe ser firmado por el director, los docentes y demás integrantes del Consejo Escolar de Participación Social.

El Programa de Escuelas de Calidad busca utilizar para el logro de sus objetivos tres tipos de modelos:

1) Autogestión estratégica en la escuela. Mediante la cual se desea crear un clima escolar que abandone las rutinas y propicie actividades innovadoras, propiciando el desarrollo de los maestros mediante la reflexión colectiva y el intercambio de experiencias.

2) Asociación escuela-hogar. En donde los maestros en la escuela y los padres de familia en el hogar se complementen y asuman responsabilidad para el desarrollo de los alumnos y la formación de capital social y capital cultural.

3) Prácticas Pedagogías innovadoras, en la que los maestros aseguren la formación de capital humano en el alumnado.

La estrategia del PEC se basa en un proyecto a cinco años, en que cada comunidad educativa debe establecer sus metas, determinar acciones pertinentes y comprometerse a lograr resultados firmando anualmente un convenio de desempeño. Asimismo, se valdrán del Plan Estrategico de Transformación Escolar (PETE) como un documento que sintetiza los resultados de autoevaluación, planeación y diseño de estrategias y acciones a mediano plazo (cinco años) para intervenir en la mejora de la gestión de la escuela realizado por director, docentes y miembros de la comunidad parte de la escuela. También servirán para el logro de los objetivos del PETE los Planes Anuales de Trabajo (PAT) que represente el nivel concreto de actuación para un ciclo escolar.

Por otro lado, la cobertura del programa esta orientado a atender escuelas de educación básica de todas las entidades federativas del país y el PEC I establece en sus Reglas de Operación como meta para el año 2006 haber incorporado a 35,000 escuelas públicas de educación básica.

La población objetivo del PEC V esta dirigido a las escuelas públicas de educación básica y considera primero, a las escuelas incorporadas en los años anteriores que hayan cumplido con los requisitos de reincorporación al mismo Programa; en segundo termino a las escuelas solicitantes por primera ocasión

considerando prioritariamente aquellas escuelas públicas con mayor matrícula ubicadas en zonas urbano-marginadas de media a muy alta marginación identificadas en la AGEG (Area Geoestadística Básica) de acuerdo al índice de marginación urbana del Consejo Nacional de Población (CONAPO). En tercer término las escuelas que atienden: a) estudiantes indígenas; b) estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad; así como a c) escuelas multigrado; d) campamentos que atiendan a estudiantes migrantes y, e) centros comunitarios del CONAFE. Las escuelas que participan en programas de tipo compensatorio[40] podrán participar también en el PEC, siempre y cuando se asegura que en los casos en que haya concurrencia de los programas compensatorios y Escuelas de Calidad y no exista duplicación de componentes.

Bajo ese lineamiento, cada entidad federativa diseñará y publicará en medios de comunicación masiva la metodología para realizar la focalización de la población objetivo que atenderá, considerando para ello, además de lo ya señalado, la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.

Es importante señalar que en el aspecto financiero los recursos federales destinados al PEC V, se distribuyen en un noventa y cuatro por ciento hacia los Fideicomisos Estatales para las Escuelas de Calidad, y el seis por ciento

restante será destinado para los gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesoría e investigaciones para apoyo del Programa.

Es por medio de la Secretaría de Educación Pública que el Fideicomiso "Fondo nacional para Escuelas de Calidad" (FNEC), distribuirá a las entidades federativas, por conducto de sus respectivos fideicomisos estatales, el 94% de los recursos en la proporción que represente su población de 4-14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información estadística derivada del XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2000). En un esquema de cofinacimiento del PEC, por cada peso que aporte el gobierno de la entidad a su Fideicomiso Estatal para Escuelas de Calidad, la Secretaría de Educación Pública aportará al mismo tres pesos, hasta el límite que le corresponda a la entidad en razón de la distribución consignada en la tabla correspondiente de las Reglas de Operación.

Las entidades federativas ratificarán por escrito, a más tardar en 30 días naturales después de ser autorizadas estas Reglas, su voluntad de participar este año en el Programa y su compromiso de aportar los recursos de contrapartida que les corresponden.

En las entidades federativas se destinará el 20% de los recursos que para este año canalice el gobierno estatal a su Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (FEEC), de acuerdo al monto establecido en las Reglas de Operación, exclusivamente para los gastos estatales de operación, dando prioridad a las actividades relacionadas con los procesos de incorporación, acompañamiento y evaluación a las escuelas participantes y posteriormente a equipamiento. Los recursos del Programa no podrán ser destinados bajo ningún concepto al pago de estímulos económicos o sobresueldos a los directivos, profesores o empleados que se encuentren contratados por la SEP, el CONAFE, las Secretarías de Educación Estatales o sus equivalentes.

En lo que se refiere a la distribución de los recursos asignados por el Programa, las escuelas que se reincorporan y que tengan cumplida una permanencia de cuatro años en el Programa, podrán ejercer los recursos de la siguiente manera: al menos el 50% 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. Los cursos que podrán ser financiados deberán contar con el aval de la instancia estatal de actualización de maestros y de la autoridad educativa estatal, quien cuidará en todo momento la calidad de los mismos y su pertinencia con respecto a la aplicación de su PETE o equivalente establecido por el sistema educativo

estatal. El resto podrá asignarse para la rehabilitación, construcción y/o ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario.

Las escuelas que no cumplan el supuesto del párrafo anterior y que se incorporen o reincorporen en este ciclo escolar, podrán ejercer los recursos proporcionados por el Programa de la siguiente manera: hasta un 70 % de los fondos recibidos se destinen para la rehabilitación, construcción y ampliación de espacios educativos, así como para la adquisición de mobiliario. El resto podrá asignarse a 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. Los cursos que podrán ser financiados deberán contar con el aval de la instancia estatal de actualización de maestros y de la autoridad educativa estatal, quien cuidará en todo momento la calidad de los mismos y su pertinencia con respecto a la aplicación de su PETE o equivalente establecido por el sistema educativo estatal.

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 del Programa EncicloMedia.

Los recursos no ejercidos por las escuelas al 15 de agosto de 2006, deberán ser reintegrados al fideicomiso estatal, para su posterior redistribución a otras escuelas. Las escuelas reincorporadas para el ciclo escolar 2005-2006, que no hayan comprobado los recursos otorgados en el ciclo escolar 2004-2005, no podrán ser susceptibles de recibir recursos de la siguiente etapa del Programa.

Por último es importante señalar que el PEC convoca a través de la Coordinación Nacional del Programa de Escuelas de Calidad (CNPEC), creada en abril del 2001, y depende de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN).

2.3 LOS OBJETIVOS, LA AUTOEVALUACION Y LA EVALUACION ESTABLECIDOS EN EL PROGRAMA DE ESCUELAS DE CALIDAD

A través de los años de vigencia del Programa de Escuelas de Calidad las Reglas Operativas del PEC I al PEC VII, plantean como objetivo general el establecer en la escuela publica de educación básica un nuevo modelo de autogestión escolar estratégica con base en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas, a fin de constituirse en una escuela de calidad. En resumen, el objetivo es transformar los centros educativos de educación básica, en escuelas de calidad.

Con respecto a los objetivos específicos del Programa, en el PEC I se establecieron siete; en el PEC II trece, el PECIII estableció diez objetivos específicos; en el PEC IV son doce; el PEC V, en el que nos enfocaremos principalmente debido a que se cuenta con más información completa disponible, establece solo cuatro; el PEC VI, en el que aún se encuentra procesando la información la CNPEC, establece los mismo cuatro y finalmente el PECVII, que se encuentra implementándose actualmente, establece también cuatro.

Con las reformas anuales de los objetivos específicos en las Reglas de Operación del Programa, el contenido no se contradice ni se desvirtúa, sino más bien sufren modificaciones con la finalidad de hacerlos más claros y precisos.

Para fines de este documento, a continuación enumeramos los objetivos específicos del PEC V[41] y que son los mismos cuatro para el PEC VI:

1) Orientar la gestión escolar al fortalecimiento de la práctica pedagógica, en función de las necesidades educativas de los alumnos identificadas por el colectivo docente de las escuelas del Programa.

2) Instalar en cada escuela incorporada una dinámica de transformación de la gestión escolar, a través de la provisión de herramientas y métodos para su planeación estratégica y evaluación, con la concurrencia de las estructuras de educación básica.

3) Establecer estrategias de impulso a la participación social escolar a fin de fomentar la colaboración de la comunidad en la vida escolar, el cofinanciamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.

[41] Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad. Diario Oficial de la Federación, 13 junio del 2005

4) Fortalecer mecanismos de coordinación institucional federales, estatales y municipales que promuevan políticas y acciones para la asistencia técnica y financiera, con el objeto de favorecer la capacidad de autogestión y el funcionamiento regular de las escuelas incorporadas al Programa.

Por otro lado, es importante resaltar que el PEC como espíritu del mismo programa, promueve una auto-evaluación constante, la cual consiste en informes anuales realizados por parte de cada Escuela de Calidad a fin de verificar y reflexionar sobre el alcance de las metas que se fijo la propia comunidad escolar en su proyecto de desarrollo, considerados en su Plan Estratégico de Transformación Escolar, en donde conste el uso de los recursos financieros, las acciones emprendidas para fomentar la participación social, y su impacto en la calidad educativa, esto a fin de identificar logros, resultados y retos.

Para los procesos de evaluación interna y operación del Programa ha comenzado a operar a partir del PEC VII el Sistema de Información del Programa de Escuelas de Calidad (SIPEC) que busca integrar bases de datos de escuelas, alumnos, maestros y directivos, origen y destino de recursos económicos, etc., debido a que comienza a operar, en la actualidad aún no se tienen resultados en sus bases de datos.

El Programa de Escuelas de Calidad, encargó una evaluación cualitativa diseñada por Heurística Educativa para realizar el seguimiento del avance de estándares e indicadores cualitativos, que fuese capaz de proponer modelos de autoevaluación a las escuelas, apareciendo en las Reglas de Operación del PEC y después de diversos ajustes los estándares de desempeño se transfirieron junto con los demás indicadores cualitativos al Anexo Técnico de las RO.

Y asimismo, debido a que el Programa de Escuelas de Calidad cuenta con apoyo del Banco Mundial, se encargó Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad[42] realizada como un componente necesario para continuar con el proceso de gestión de préstamo para el PEC con el Banco Mundial.

Además de sus evaluaciones periódicas internas y las de carácter cualitativo, el Programa se somete a una evaluación externa año tras año a solicitud de la Subsecretaría de educación básica y normal de la Secretaría de Educación Pública[43] y sirve de sustento científico y legal para los recursos

[42] Avila Carrazco Manuel Antonio y otros. Evaluación social y análisis de actores involucrados del Programa de Escuelas de Calidad. Agosto 2005. Secretaría de Educación Pública. Banco Mundial.

[43] Para el PEC V (2005-2006), en cumplimiento a lo establecido en la fracción IV inciso b) del artículo 52 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, la Secretaría de Educación Pública designará a

destinados al Programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal aprobado en el Congreso de la Unión, dicha evaluación externa ha sido solicitada al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), esto con el fin de que sea un proceso neutral. Las evaluaciones cuantitativas se realizan mediante indicadores de medición de resultados del Programa y las cualitativas se realizan con indicadores referidos a la transformación, ambos establecidos en las Reglas de Operación y que serán tema a tratar en abundancia del próximo capitulo.

Otra evaluación, se realiza por parte del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), que con el objeto de conocer los resultados de aprovechamiento, aplica pruebas de estándares nacionales a los alumnos inscritos en escuelas PEC. Las pruebas estándares consisten en exámenes de habilidades lógico-matemáticas, de lecto-escritura y de razonamiento crítico y científico.

más tardar el 30 de abril a la institución académica y de investigación que evaluará este Programa, la cual deberá cumplir con los supuestos establecidos para ello por la autoridad competente.

CAPITULO 3

El impacto del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en la educación nacional, bajo las restricciones institucionales del sistema educativo mexicano.

3.1 RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PEC

3.2 DESEMPEÑO DEL PROGRAMA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS CUALITATIVOS

3.3 IMPACTO REAL DEL PEC EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EN SU SISTEMA DE INCENTIVOS

3.1 RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA IMPLEMENTACION DEL PEC

En las primeras Reglas de Operación del PEC 2001-2002 se establecieron nueve indicadores, uno denominado indicador de evaluación y ocho indicadores denominados de gestión, sin embargo dado que la meta de atención durante el sexenio se planteo de 35,000 escuelas, el crecimiento durante los siguientes ciclos escolares fue considerable, por lo que dicho crecimiento a todos los niveles y modalidades de educación básica implicó una serie de ajustes en el diseño y operación del Programa. De esta forma, los indicadores de resultado experimentaron cambios y surgió la necesidad de incluir estándares de desempeño institucional y escolar, con la función de apoyar la gestión interna al servir de referentes claros para las escuelas y apoyarlos en su proceso de autoevaluación.

La propuesta del PEC II planteada por la CNPEC intentaba mediar la mayoría de los aspectos cualitativos de cambio de las escuelas, incrementándose a veintidós. Las posibilidades técnicas de dar seguimiento a estos indicadores resultaron mínimas, debido a la carencia de un sistema de información. Sin embargo, aún cuando dichos indicadores no estuvieron disponibles en su momento la Coordinación Nacional atendió la observación hecha por el CIDE como institución investigadora de evaluación externa a fin de buscar información de carácter muestral.

Con esta problemática a la que se enfrentaba la evaluación, el Programa tomó la decisión de solicitar por un lado, al CIDE la evaluación externa de carácter cuantitativo, con propósitos de rendición de cuentas y de información a las instancias superiores de SEP y del Congreso de la Unión, analizando el seguimiento de cumplimiento de indicadores referidos a la evaluación de resultados, evolución del Programa y pertinencia en su administración, materia de estudio de este apartado. Y por otro lado encargó, una evaluación cualitativa diseñada por Heurística Educativa para realizar el seguimiento del avance de estándares e indicadores cualitativos, que fuese capaz de proponer modelos de autoevaluación a las escuelas y que será analizado en el objetivo 3.2 de este trabajo de investigación.

Por lo pronto, en este apartado, se analizarán los resultados cuantitativos de la evaluación externa que presenta el Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C (CIDE) para el PEC VI[44] con respecto a lo exigido por las Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad, la cual permite hacer un análisis general del programa desde su inicio en el 2001 hasta el ciclo escolar 2006-2007, con algunas excepciones, ya que en el caso del indicador

[44] Dicha evaluación externa es la última realizada en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006, el cual establece medios para asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los indicadores para la medición de resultados del Programa.

de escuelas incorporadas y alumnos beneficiados, solo se cuenta con información disponible completa hasta el PEC V, ciclo escolar 2005-2006.

Para analizar la evaluación externa, en primera instancia se hará referencia a los indicadores para la medición de resultados que establecen las Reglas Operativas del Programa de Escuelas de Calidad (2006-2007) PEC VI, haciendo notar que estos indicadores, desde el PEC I (2001-2002) en que comenzó a operar el programa, se han ido modificando para adaptarse a las circunstancias y evolución del Programa hasta quedar como se señalará más adelante, inmediatamente después de la exposición de cada uno de los indicadores, se presentarán los resultados obtenidos por el CIDE en la evaluación externa del PEC VI para dicho indicador, así como un breve análisis.

Las RO del PEC VI establecen para realizar la evaluación externa siete indicadores de resultados[45] con sus respectivas fórmulas de cálculo para medir las metas propuestas por las Reglas de Operación, mismas que pueden tener un cumplimiento en dos vertientes: satisfactorio ó sobresaliente.

Se hará referencia a estos indicadores por orden cronológico de aparición en las Reglas de Operación del PEC VI: 1) escuelas incorporadas, 2)

[45] En las Reglas de Operación del PEC V, se establecían 8 indicadores de resultados, se incluían a los siete del PEC VI más el indicador de aprovechamiento escolar, con un nivel de meta cumplido de 30% de la muestra. Otra diferencia, es que en el PEC V solo existe un % del cumplimiento de la meta, para que se considere cumplida, en el PEC VI se incluye un cumplimiento con % en dos vertientes satisfactorio ó sobresaliente.

alumnos beneficiados, 3) participación financiera de las entidades federativas, 4) participación social de los recursos, 5) equidad, 6) reprobación escolar y 7) deserción escolar.

1. En este caso específico, se hará referencia de los resultados obtenidos hasta el PEC V del al indicador de **"escuelas incorporadas"** ya que es hasta este ciclo escolar 2005-2006 que se cuenta con información disponible completa.

De inicio, en el Programa de Escuelas de Calidad, la proyección de escuelas atendidas hacia final del ciclo 2006-2007 era de 35,000 y sin embargo, para el ciclo escolar 2005-2006 PEC V, se superó la cobertura logrando atender a un total de 37, 892.

A la cobertura y crecimiento de escuelas atendidas se les aplican dos supuestos: escuelas de reciente incorporación y escuelas reincorporadas.

Cuadro de Escuelas incorporadas[46]

Escuelas atendidas	PEC I (2001-2002)	PEC II (2002-2003)	PEC III (2003-2004)	PEC IV (2004-2005)	PEC V (2005-2006)
De reciente incorporación	2,239	7,671	6,980	8,649	17,888
Reincorporadas	0	2,109	8,598	13,175	19,804
Total de escuelas atendidas	**2,239**	**9,780**	**15,578**	**21,824**	**37,692**

A continuación veamos en el cuadro que sigue el comportamiento de las escuelas atendidas del PEC I hasta el PEC VI.

Cuadro de escuelas beneficiadas a nivel nacional[47]

Año de operación	No. de escuelas	Crecimiento	Nivel y modalidad
PEC I (2001-2002)	2,239	———	Primarias
PEC II (2002-2003)	9,780	336.80%	Primarias y Telesecundarias
PEC III (2003-2004)	15,578	59.28%	Educación Básica y Educación Especial
PEC IV (2004-2005)	21,824	40.10%	Educación Básica y Educación Especial
PEC V (2005-2006)	37,692	72.71%	Educación Básica y Educación Especial
PEC VI (2006-2007) *	30,332 *	-19.53%	Educación Básica y Educación Especial

NOTA AL CUADRO:
*Cifras estimadas de acuerdo a datos y reportes emitidos por las Coordinaciones Estatales del PEC
Fuente: CPE-CNPEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.
Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

Del análisis de esta información podemos concluir que el crecimiento del total de las escuelas atendidas del PEC I al PEC II fué bastante alto, para

[46] Bracho, Teresa. et. al. Centro de Investigación y docencia Económicas A.C. CIDE. **Evaluación** Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC VI) 2006-2007. p. 60
[47] Idem. p. 68

después presentar un proceso de incorporación lento y desacelerado, sin embargo nuevamente de un año a otro (PEC IV al PEC V) el crecimiento de escuelas atendidas se incremento fuertemente.

Se concluye por parte de los evaluadores externos del CIDE que el crecimiento del periodo (PEC IV al PEC V) responde a la lógica del Programa al fomentar la reincorporación de las escuelas beneficiadas en el ciclo escolar anterior y por el esfuerzo constante de la Coordinación Nacional y Coordinaciones Estatales por alcanzar la meta planeada para el PEC V.[48]

Según la evaluación, tomando en consideración el total nacional de escuelas que se ubican en los respectivos niveles y modalidades educativas, el PEC ha cubierto en los primeros cinco años, del PEC I al PEC V, un 19% del total de escuelas en todo el país.

Asimismo, el programa ha logrado incluir a todos los niveles y modalidades de la educación básica, 25% preescolar, 2% educación especial, 47% primarias generales, 3% primarias indígenas, 15% telesecundarias, 5% secundaria general y 3% secundarias técnicas. Logrando la expansión de la población objetivo primero de escuelas primarias en el PEC I, primarias y

[48] Idem. p. 60

telesecundarias en PEC II y a toda la educación básica y especial a partir del PEC III.

Finalmente, de acuerdo a la evaluación externa el cumplimiento de las metas de atención establecidas por las escuelas en el PEC I (1500), PEC II (10000), PEC III (12511), PEC IV (20876) y PEC V (27500) en lo general han sido cubiertas favorablemente en un 112%, 98%, 125%, 105% y 129% respectivamente.[49]

2. El indicador de "**alumnos beneficiados**" tiene como fórmula de cálculo (Número de alumnos beneficiados por escuelas PEC/Número de estudiantes establecidos en la meta del ciclo escolar 2006-2007 del PEC) x 100, con un nivel de cumplimiento satisfactorio del 90% y un sobresaliente del 100%

Para los evaluadores la fórmula propuesta representa un problema para su estimación, en tanto que es inviable plantear ex ante una meta en el número de alumnos.

Por lo tanto los evaluadores proponen el cambio siguiente: (Número de alumnos beneficiados en escuelas PEC/ Total de estudiantes inscritos en educación básica al inicio del ciclo escolar correspondiente) x 100

[49] Idem. p. 65

La cobertura de los alumnos matriculados en escuelas PEC sobre el total de matrícula en escuelas públicas de educación básica es como sigue:

1°. La evaluación externa contiene un apartado de cobertura por núcleo de población en donde considera al número de alumnos beneficiados, profesores y directivos. De esta forma se considera que en cuanto al número de alumnos beneficiados existe un crecimiento en la cobertura de un 888% de PEC I a lo obtenido en PEC V, ver cuadro siguiente:

Cuadro de número de beneficiados por núcleo de población[50]

Año de operación	Alumnos	Docentes	Directivos	Docentes + Directivos
PEC I (2001-2002)	732,591	24,930	2,387	27,317
PEC II (2002-2003)	2,613,309	96,583	9,293	105,876
PEC III (2003-2004)	3,765,360	143,438	14,168	157,606
PEC IV (2004-2005)	5,005,551	200,470	20,089	220,559
PEC V (2005-2006)	7,241,434	297,663	30,102	327,765
Tasa de Crecimiento de PEC I a PEC V	888%	1,094%	1,161%	1,100%

Fuente: Coordinación Territorial de la Coordinación Nacional del PEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

2°. De acuerdo a los datos proporcionados por el SIEEB (Sistema de Información de Estadística de la Educación Básica), para el ciclo escolar 2005-

[50] Idem. p. 92

2006 como lo establece el cuadro siguiente, el número total de alumnos inscritos en escuelas públicas es de 25, 715,020 alumnos.

Estadística a Nivel: Nacional[51]
Ciclo Escolar: **2005-2006**
Sostenimiento: **Público**

RESUMEN DE LA EDUCACION BASICA				
	ESCUELAS	**ALUMNOS INSCRITOS**	**DOCENTES FRENTE A GRUPO**	**GRUPOS**
PREESCOLAR	71,040	3,792,346	157,856	204,348
PRIMARIA	90,896	13,371,543	511,369	679,365
SECUNDARIA	38,350	8,551,131	496,848	274,024
TOTAL	200,286	25,715,020	1,166,073	1,157,737

Por lo tanto, el porcentaje de alumnos beneficiados por el Programa de Escuelas de Calidad en cinco años de operación, con respecto del total de los alumnos inscritos en Educación Básica Pública, es de 7,241,434 / 25,715,020 x 100 = un veintiocho por ciento (28%) de los alumnos inscritos.

3. La "**participación financiera de las entidades federativas**" tiene como fórmula de cálculo (Número de entidades federativas con aportación

[51] http://siecb.basica.sep.gob.mx/

excedente a Reglas/Total de entidades federativas) x 100 y establece como nivel de cumplimiento satisfactorio el 25% y como sobresaliente el 33%

La evaluación externa ha estimado no solo el número de entidades para la evaluación sino el monto del excedente y su porcentaje con relación a los recursos propuestos en las reglas de operación.

La participación que espera el Programa es que en la medida que el gobierno de la entidad aporte un peso a su fideicomiso Estatal, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública aportara tres pesos, es decir, una distribución del 25% estatal y 75% federal.

En cada ciclo escolar algunos estados no alcanzaron a cubrir su meta de aportación, especialmente Guerrero y Oaxaca; mientras otros rebasaron la cantidad prevista hasta por cinco veces más de lo estipulado en las RO, en específico Quintana Roo, Michoacán, Morelos, Nuevo León y Tamaulipas. Esto, lo que dio lugar a que se generaran recursos excedentes e intereses en el Fideicomiso nacional que fueron transferidos a diversos estados. Veamos los cuadros siguientes:

Porcentaje de cumplimiento de aportaciones estatales con respecto a la meta estipulada en Reglas de Operación, por ciclo escolar PEC I, PEC II[52]

ENTIDAD FEDERATIVA	PEC I (Ciclo escolar 2001-2002)			PEC II (Ciclo escolar 2002-2003)		
	Aportación estatal por Reglas de Operación 2001	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal	Aportación estatal por Reglas de Operación 2002	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal
Aguascalientes	1,689,920.00	1,689,920.00	100%	3,862,674.07	3,862,674.07	100%
Baja California	3,912,743.00	3,912,743.00	100%	8,943,413.44	8,943,413.00	100%
Baja California Sur	649,890.00	649,889.50	100%	1,485,461.96	1,485,461.96	100%
Campeche	1,184,870.00	1,184,870.00	100%	2,708,273.84	2,708,273.84	100%
Coahuila	3,666,903.00	3,666,902.00	100%	8,381,491.92	8,381,491.92	100%
Colima	898,006.00	898,006.00	100%	2,052,586.14	2,052,586.14	100%
Chiapas	7,667,389.00	7,667,389.00	100%	17,525,461.31	17,525,461.31	100%
Chihuahua	4,862,525.00	4,862,500.00	100%	11,114,343.29	11,114,344.00	100%
Distrito Federal	11,209,465.00	11,209,465.00	100%	25,621,634.40	25,621,634.40	100%
Durango	2,595,627.00	2,595,627.00	100%	5,932,861.43	6,000,000.00	101%
Guanajuato	8,538,858.00	8,538,858.00	100%	19,517,389.11	19,517,389.11	100%
Guerrero	5,924,113.00	4,310,000.00	73%	13,540,828.68	10,000,000.00	74%
Hidalgo	4,062,083.00	4,062,083.50	100%	9,284,762.26	9,284,762.26	100%
Jalisco	10,592,824.00	10,592,823.50	100%	24,212,168.50	24,212,168.50	100%
México	21,732,703.00	21,732,702.00	100%	49,674,750.02	49,674,750.02	100%
Michoacán	7,332,372.00	7,332,371.50	100%	16,759,706.85	21,759,706.85	130%
Morelos	2,616,585.00	2,616,585.00	100%	5,980,766.48	5,980,766.48	100%
Nayarit	1,594,351.00	1,594,350.50	100%	3,644,229.74	4,629,229.74	127%
Nuevo León	5,500,908.00	11,000,000.00	200%	12,573,504.77	12,573,505.00	100%
Oaxaca	6,674,974.00	600,000.00	9%	15,257,082.85	6,425,432.00	42%
Puebla	9,243,161.00	9,243,161.00	100%	21,127,225.15	23,127,225.15	109%
Querétaro	2,542,455.00	2,542,455.00	100%	5,811,325.17	5,811,325.17	100%
Quintana Roo	1,449,511.00	1,449,511.00	100%	3,313,168.01	3,313,168.01	100%
San Luis Potosí	4,177,784.00	4,177,783.50	100%	9,549,219.76	9,549,219.76	100%
Sinaloa	4,281,216.00	6,281,216.00	147%	9,785,636.92	9,785,636.92	100%
Sonora	3,506,485.00	3,506,485.00	100%	8,014,822.35	4,007,411.18	50%
Tabasco	3,357,581.00	3,357,580.00	100%	7,674,470.14	7,674,470.14	100%

[52] Bracho, Teresa. Evaluación Externa al Programa de Escuelas de Calidad 2006. CIDE. p 101

Tamaulipas	4,221,112.00	4,221,112.00	100%	9,648,256.18	9,648,256.18	100%
Tlaxcala	1,693,526.00	1,693,526.50	100%	3,870,917.25	n.d.	n.d.
Veracruz	11,905,100.00	11,905,099.50	100%	27,211,656.40	27,211,656.40	100%
Yucatán	2,730,453.00	2,730,453.00	100%	6,241,034.82	6,241,034.82	100%
Zacatecas	2,484,509.00	2,484,508.50	100%	5,678,876.82	7,178,876.82	126%
Total de Recursos	**164,500,002.00**	**164,309,976.50**	**99.9%**	**376,000,000.03**	**365,301,331.15**	**97%**

Porcentaje de cumplimiento de aportaciones estatales con respecto a la meta estipulada en Reglas de Operación, por ciclo escolar PEC III, PEC IV[53]

ENTIDAD FEDERATIVA	PEC III (Ciclo escolar 2003-2004)			PEC IV (Ciclo escolar 2004-2005)		
	Aportación estatal por Reglas de Operación 2003	Aportación estatal por Reglas de Operación 2004	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal
Aguascalientes	4,030,657.04	4,105,029.67	4,059,985.33	99%	3,350,000.00	83%
Baja California	8,690,694.43	8,847,734.00	11,000,000.00	124%	10,081,206.00	116%
Baja California Sur	1,592,069.12	1,634,041.00	1634041	100%	1,846,800.18	116%
Campeche	2,914,258.51	2,949,244.67	2,916,882.67	99%	2,914,258.51	100%
Coahuila	8,776,300.86	8,927,443.33	8866667.61	99%	10,180,000.00	116%
Colima	2,044,473.60	2,072,442.33	2072442.33	100%	2,424,389.38	119%
Chiapas	17,973,086.68	18,293,287.67	15,000,000.00	82%	10,000,000.00	56%
Chihuahua	11,572,391.09	11,796,978.67	11716667	99%	13,423,973.67	116%
Distrito Federal	26,889,483.77	27,380,149.33	27,079,708.00	99%	35,191,801.68	131%
Durango	6,234,514.19	6,336,890.68	11891250	188%	7,232,036.46	116%
Guanajuato	20,382,003.17	20,724,422.00	26,496,605.00	128%	23,343,123.68	115%
Guerrero	14,381,113.54	14,626,659.33	11,953,558.10	82%	8,046,441.90	56%
Hidalgo	9,799,028.32	9,963,664.33	9,895,833.33	99%	11,366,872.85	116%
Jalisco	25,497,852.89	25,945,382.00	25,768,750.00	99%	30,000,000.00	118%
México	50,147,045.92	51,013,961.00	45000000	88%	38,000,000.00	76%
Michoacán	17,677,407.27	17,974,450.33	41899264	233%	33,519,413.70	190%

[53] Idem. pp. 101-102

Morelos	6,059,019.22	6,177,472.00	7,000,000.00	113%	9,000,000.00	149%
Nayarit	3,840,174.70	3,905,756.33	3,862,979.17	99%	4,454,602.65	116%
Nuevo León	13,220,377.38	13,470,874.33	21,500,000.00	160%	15,335,637.76	116%
Oaxaca	16,100,379.04	16,380,264.33	10,000,000.00	61%	6,061,300.00	38%
Puebla	21,845,323.64	22,238,898.67	10,000,000.00	45%	25,340,575.42	116%
Queretaro	6,041,783.74	6,137,617.33	18,000,000.00	293%	7,008,469.13	116%
Quintana Roo	3,492,217.91	3,547,064.67	14,495,000.00	409%	20,000,000.00	573%
San Luis Potosí	10,137,368.21	10,322,356.33	10137368.21	98%	n.d.	n.d.
Sinaloa	10,279,641.18	10,481,775.00	10,366,758.67	99%	14,924,383.77	145%
Sonora	8,466,954.40	8,608,606.00	19,408,475.00	225%	9,821,667.16	116%
Tabasco	8,162,211.20	8,289,768.67	8,000,000.00	97%	8,162,211.20	100%
Tamaulipas	10,078,310.83	10,242,647.00	27,172,916.67	265%	20,900,000.00	207%
Tlaxcala	4,039,685.14	4,105,029.67	4,039,683.14	98%	1,200,000.00	30%
Veracruz	28,725,829.18	29,253,318.33	28700000	98%	28,725,829.18	100%
Yucatán	6,587,056.40	6,695,582.33	6,622,112.00	99%	7,640,985.42	116%
Zacatecas	5,987,954.10	6,097,762.67	8,000,000.00	131%	7,178,876.82	120%
Total de Recursos	**391,666,666.67**	**398,546,574.00**	**464,556,947.23**	**117%**	**426,674,856.52**	**109%**

Porcentaje de cumplimiento de aportaciones estatales con respecto a la meta estipulada en Reglas de Operación, por ciclo escolar PEC V y PEC VI[54]

ENTIDAD FEDERATIVA	PEC V (Ciclo escolar 2005-2006)			PEC VI (Ciclo escolar 2006-2007)		
	Aportación estatal por Reglas de Operación 2005	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal	Aportación estatal por Reglas de Operación 2006	Recursos estatales aportados	% respecto a la meta estatal
Aguascalientes	4,047,184.00	5,425,753.00	134%	4,047,185.00	6,459,678	160%
Baja California	8,763,254.00	11,748,227.00	134%	8,763,254.00	13,986,957	160%
Baja California Sur	1,595,499.00	2,138,963.00	134%	1,595,499.00	1,595,499	100%
Campeche	2,915,414.00	5,000,000.00	172%	2,915,414.00	2,915,414	100%
Coahuila	8,801,513.00	2,000,000.00	23%	8,801,513.00	d.p.	0%
Colima	2,034,716.00	2,727,789.00	134%	2,034,716.00	d.p.	0%

[54] Idem. p. 102

Chiapas	18,055,929.00	6,150,279.00	34%	18,055,929.00	d.p.	0%
Chihuahua	11,600,680.00	15,552,148.00	134%	11,600,680.00	d.p.	0%
Distrito Federal	26,837,294.00	35,978,716.00	134%	26,837,294.00	d.p.	0%
Durango	6,227,521.00	6,227,531.00	100%	6,227,521.00	15,000,000	241%
Guanajuato	20,381,012.00	23,881,012.00	117%	20,381,012.00	d.p.	0%
Guerrero	14,426,877.00	14,426,877.00	100%	14,426,877.00	d.p.	0%
Hidalgo	9,753,752.00	13,076,112.00	134%	9,753,752.00	9,753,752	100%
Jalisco	25,436,871.00	25,436,871.00	100%	25,436,871.00	25,436,871	100%
México	50,083,844.00	66,990,599.00	134%	50,083,844.00	d.p.	0%
Michoacán	17,603,913.00	41,899,264.00	238%	17,603,931.00	d.p.	0%
Morelos	6,049,475.00	21,000,000.00	347%	6,049,475.00	d.p.	0%
Nayarit	3,827,859.00	3,827,859.00	100%	3,827,859.00	d.p.	0%
Nuevo León	13,247,589.00	23,650,000.00	179%	13,247,589.00	25,000,000	189%
Oaxaca	16,071,750.00	15,000,000.00	93%	16,071,750.00	d.p.	0%
Puebla	21,841,489.00	29,281,221.00	134%	21,841,489.00	d.p.	0%
Querétaro	6,041,478.00	8,099,349.00	134%	6,041,478.00	6,041,478	100%
Quintana Roo	3,524,470.00	20,000,000.00	567%	3,524,470.00	d.p.	0%
San Luis Potosí	10,113,334.00	10,113,334.00	100%	10,113,334.00	d.p.	0%
Sinaloa	10,267,484.00	14,887,851.00	145%	10,267,484.00	16,387,846	160%
Sonora	8,477,621.00	11,365,301.00	134%	8,477,621.00	8,477,621	100%
Tabasco	8,130,609.00	8,130,609.00	100%	8,130,609.00	8,130,609	100%
Tamaulipas	10,117,599.00	28,700,040.00	284%	10,117,599.00	16,148,616	160%
Tlaxcala	4,041,950.00	4,041,950.00	100%	4,041,950.00	d.p.	0%
Veracruz	28,599,675.00	22,000,000.00	77%	28,599,675.00	d.p.	0%
Yucatán	6,569,573.00	8,807,326.00	134%	6,569,573.00	d.p.	0%
Zacatecas	5,951,420.00	7,978,616.00	134%	5,951,419.00	d.p.	0%
Total de Recursos	**391,438,648.00**	515,543,597.00	**132%**	391,438,666.00	**155,334,341**	**40%**

d.p. Depósito pendiente.
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.

Con respecto a la **evolución de la aportación de recursos federales**, previstas en las RO, es posible observar una desaceleración en el incremento de recursos de PEC II a PEC IV, sin embargo en el ciclo escolar 2005-2006

(PEC V) se recupera considerablemente la cantidad de recursos obtenidos, gracias a la aportación adicional de 400 millones de pesos aportados por la SEP al Programa, favoreciendo así la recuperación de los montos entregados por la escuela; con respecto al PEC VI (2006-2007), hasta el momento de la evaluación no se sabe si se tendrán recursos adicionales, sin embargo, de no disponerse de recursos adicionales se producirá una reducción cuantiosa de recursos hacia las escuelas, hasta el PEC VI, tampoco se tiene la información completa disponible de los estados que han cumplido su aportación. Ver comportamiento en cuadro siguiente:

Cuadro de incrementos en las aportaciones estatales y federales estipuladas en las Reglas de Operación[55]

PEC	Aportación Estatal	Aportación Federal	Total de Recursos
PEC I	$164,500,000.00	$329,000,000.00	$493,500,000.00
PEC II	$376,000,000.00	$1,128,000,000.00	$1,504,000,000.00
Incremento de PEC I a PEC II	*$211,500,000.00*	*$799,000,000.00*	*$1,010,500,000.00*
PEC III	$391,666,666.67	$1,175,000,000.00	$1,566,666,666.66
Incremento de PEC II a PEC III	*$15,666,666.67*	*$47,000,000.00*	*$62,666,666.66*
PEC IV	$398,546,574.00	$1,195,639,722.00	$1,594,186,296.00
Incremento de PEC III a PEC IV	*$6,879,907.33*	*$20,639,722.00*	*$27,519,629.34*
PEC V (con aportaciones adicionales)	$524,772,000.00	$1,574,316,000.00	$2,099,088,000.00
Incremento real de PEC IV a PEC V	*$126,225,426.00*	*$378,676,278.00*	*$504,901,704.00*
PEC VI *	$391,438,666.00	$1,174,315,998.00	$1,565,754,664.00
Incremento de PEC V a PEC VI	-$133,333,334.00	-$400,000,002.00	-$533,333,336.00

(*)Información con base en Reglas de Operación. No incluye posible aportación adicional de la federación.
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Coordinación Nacional del PEC.
Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

[55] Idem., p. 65

Por otro lado, es importante, establecer los datos obtenidos por la evaluación externa con respecto del **porcentaje de cumplimiento de las metas de transferencia de recursos federales** durante la evolución del Programa. Veamos el cuadro siguiente:

Cuadro de porcentaje de cumplimiento en la transferencia de recursos federales, según ciclo escolar [56]

PEC	Recursos federales asignados por Reglas de Operación	Recursos federales transferidos	% de cumplimiento
PEC I	329,000,000.00	323,715,671.00	98.39%
PEC II	1,128,000,000.00	1,127,128,008.18	99.92%
PEC III	1,175,000,000.00	1,260,512,861.04	107.28%
PEC IV	1,195,639,722.00	1,097,293,305.17	91.77%
PEC V*	1,174,315,998.00	1,518,730,834.00	129.33%
PEC VI	1,174,315,998.00	345,065,628.00	29.38%

La información no considera los recursos excedentes de aportaciones federal y estatales.
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por la Coordinación Territorial de la Coordinación Nacional del PEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.
Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

A partir de los datos anteriores y según el número de escuelas atendidas efectivamente en los ciclos 2001-2005 podemos analizar que la **asignación de recursos por escuela** ha ido disminuyendo gradualmente en cada etapa del PEC con respecto a lo previsto en las Reglas de Operación, así como de ciclo escolar en ciclo escolar. De esta forma, los recursos que se destinan a la ejecución de proyectos escolares como a los gastos de operación de los

[56] Idem. p 99

estados para el seguimiento de las escuelas, pasarían del PEC I de 220 mil pesos a 55 mil pesos para el PEC V, veamos el cuadro siguiente:

Cuadro de la aportación promedio por escuela atendida efectivamente

	Recursos Totales por Fideicomiso Estatal	Meta de escuelas por atender	Aportación promedio por escuela, según meta	Escuelas atendidas efectivamente	Aportación promedio por escuela atendida h=d/g
PEC I	$493,500,000	1,500	$329,000	2,239	$220,411
PEC II	$1,504,000,000	10,000	$150,400	9,780	$153,783
PEC III	$1,566,666,667	12,511	$125,223	15,578	$100,569
PEC IV	$1,594,186,296	20,876	$76,365	21,824	$73,047
PEC V	$2,099,088,000	27,500	$76,330	37692	$55,691

Dicha situación, se estima ha resultado debido a que se ha rebasado la meta de escuelas atendidas efectivamente en cada ciclo, excepto en el PEC II que solo se cumplió la meta en un 98% se rebaso la aportación promedio por escuela según la meta.

4. El indicador de "**participación social de recursos**" tiene como fórmula de cálculo (Recursos sociales aportados/Aportación del FEEC a las escuelas) x 100 y como nivel de cumplimiento satisfactorio 20% y como sobresaliente el 25%

Los evaluadores consideran a este indicador como uno de los más difíciles de obtener con oportunidad, hasta la fecha, y, probablemente el nuevo Sistema de Información del PEC podría en un futuro lograr con mayor oportunidad la información. La evaluación externa ha presentado la estimación, usualmente con rezago en el ciclo escolar.

5. El indicador de "**equidad**" tiene como fórmula de cálculo (Escuelas de la población objetivo de media a muy alta marginalidad en zonas urbanas)/Total de escuelas incorporadas y reincorporadas al Programa) x 100 y se estable su nivel de cumplimiento satisfactorio en 30% y de sobresaliente en 40%

La evaluación externa ha estimado el indicador desde el PEC III.

Los evaluadores observaron que en el aspecto referido a la equidad, a partir del PEC II se empieza a atender más escuelas provenientes de localidades con alta y muy alta marginación. Situación contrastante con el inició del Programa en que se comenzó a atender a escuelas provenientes de localidades de baja marginación. Se especifica la atención a escuelas que atiendan a población marginada, sobre el criterio de tamaño de matrícula, así como criterios socioeconómicos y educativos para la asignación de recursos

adicionales. Se puso importancia a la visión del mediano plazo en la formulación del Plan Estratégico de Transformación Escolar.

El PEC esta dirigido a escuelas de origen urbano-marginal, sin embargo, desde el PEC II se observa la incorporación cada vez más creciente de escuelas de procedencia rural con rezago educativo. En este sentido los evaluadores consideran que en el proceso de focalización, algunos estados en las que se ubican las escuelas beneficiadas, atendieron a más de un 50% a escuelas rurales de mediana a muy alta marginación.

Cuadro de porcentaje de escuelas con baja y muy baja marginación, y alta y muy alta marginación[57]

Índice de Marginación	PEC I	PEC II	PEC III	PEC IV	PEC V
Muy baja + baja marginación	49.67%	45.14%	43.09%	42.71%	35.94%
	1,112	4,415	6,713	9,320	13,545
Muy alta + alta marginación	**25.23%**	**32.44%**	**34.63%**	**34.98%**	**42.37%**
	565	3,173	5,395	7,635	15,970

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE.
Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006

Información adicional, con relación a los estados que cuentan con presencia del PEC en el 100% de sus municipios, para el PEC V, fueron 15 las entidades federativas que lograron esta cobertura, destacando que entre ellos,

[57] Idem. p. 86

Campeche y Tabasco ubicados entre los primeros diez lugares de marginación a nivel nacional, hayan obtenido un 100% de cobertura municipal, como se ve en el cuadro siguiente:

Cuadro de Estados con 100% de sus municipios con presencia del PEC[58]

Entidad Federativa	Lugar que ocupa en el contexto nacional, 2000	Nivel de marginación de municipios con presencia de Escuelas PEC							% de municipios
		No clasificado	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	Total	
01-AGUASCALIENTES	28	0	2	6	3	0	0	11	100.0%
02-BAJA CALIFORNIA	30	0	5	0	0	0	0	5	100.0%
03-BAJA CALIFORNIA SUR	27	0	3	2	0	0	0	5	100.0%
04-CAMPECHE	8	0	1	1	3	5	1	11	100.0%
06-COLIMA	22	0	4	4	2	0	0	10	100.0%
09-DISTRITO FEDERAL	32	0	16	0	0	0	0	16	100.0%
11-GUANAJUATO	13	0	4	12	19	10	1	46	100.0%
15-MEXICO	21	1	37	37	18	31	1	125	100.8%
17-MORELOS	19	0	4	10	16	3	0	33	100.0%
18-NAYARIT	14	0	3	6	8	2	1	20	100.0%
19-NUEVO LEON	31	0	19	24	2	6	0	51	100.0%
22-QUERETARO DE ARTEAGA	16	0	3	1	3	10	1	18	100.0%
23-QUINTANA ROO	20	0	3	2	0	3	0	8	100.0%
25-SINALOA	15	0	4	4	3	7	0	18	100.0%
27-TABASCO	9	0	1	2	10	4	0	17	100.0%

Fuente: Coordinación Territorial de la Coordinación Nacional del PEC y Coordinación de Información y Análisis de la DGDGIE. Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

Por otro lado, existen 17 estados que no han logrado llegar aún al 100% de sus municipios con los que cuenta su estado, porque gran parte de ellos son de origen rural y no son el principal foco de atención del programa, su cobertura

[58] Idem. p. 89

se encuentra en un promedio del 90%. Cabe destacar que Chiapas, Guerrero y Oaxaca estados con mayor índice de marginación, han logrado focalizar su atención a municipios con alto o muy alto nivel de marginación, ver siguiente cuadro:

Cuadro de Estados con menos del 100% municipios con presencia del PEC[59]

Entidad Federativa	Lugar que ocupa en el contexto nacional, 2000	Nivel de marginación de municipios con presencia de Escuelas PEC							
		No clasificado	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto	Total	%
05-COAHUILA DE ZARAGOZA	29	0-0	16-16	12-16	6-6	0-0	0-0	34-38	89.5%
07-CHIAPAS	**1**	**1-1**	**1-1**	**1-1**	**6-6**	**63-65**	**33-44**	105-118	89.0%
08-CHIHUAHUA	26	0-0	17-17	25-27	7-7	6-6	9-10	64-67	95.5%
10-DURANGO	17	0-0	3-3	11-11	13-16	5-6	3-3	35-39	89.7%
12-GUERRERO	**2**	**0-0**	**0-0**	**4-4**	**5-5**	**37-37**	**28-30**	74-76	97.4%
13-HIDALGO	5	0-0	8-8	19-19	14-16	28-32	8-9	77-84	91.7%
14-JALISCO	25	0-0	15-15	56-57	31-32	18-19	1-1	121-124	97.6%
16-MICHOACAN DE OCAMPO	10	0-0	5-5	18-19	52-54	27-28	6-7	108-113	95.6%
20-OAXACA	**3**	**0-0**	**7-9**	**19-27**	**49-76**	**179-276**	**114-182**	368-570	64.6%
21-PUEBLA	7	0-0	4-4	14-14	43-46	112-118	33-35	206-217	94.9%
24-SAN LUIS POTOSI	6	0-0	2-2	3-5	10-11	32-34	6-6	53-58	91.4%
26-SONORA	24	0-0	21-26	21-34	6-8	4-4	0-0	52-72	72.2%
28-TAMAULIPAS	23	0-0	9-10	6-7	12-12	14-14	0-0	41-43	95.3%
29-TLAXCALA	18	0-0	9-10	27-29	16-17	4-4	0-0	56-60	93.3%
30-VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE	4	2-0	8-8	17-17	36-39	92-97	47-49	202-210	96.2%
31-YUCATAN	11	0-0	2-2	1-1	19-21	69-77	3-5	94-106	88.7%
32-ZACATECAS	12	1-0	2-2	16-18	26-27	8-10	0-0	53-57	93.0%

[59] Idem. p. 91

6. La "**reprobación escolar**" tiene como fórmula de cálculo **1**(Número de alumnos reprobados en las escuelas PEC ciclo escolar 2006-2007/Total de alumnos en las escuelas PEC ciclo escolar 2006-2007) x 100 y su nivel de cumplimiento satisfactorio es de 5% y sobresaliente de 4%

La medición de este indicador aplica únicamente para el nivel primaria y queda sujeta a la entrega oportuna de los resultados del ciclo escolar inmediato anterior de las estadísticas proporcionadas por la instancia oficial.

En la evaluación externa, dicho indicador no ha sido estimado pues no había suficiente información disponible de manera oportuna. Se cree que con el nuevo sistema de información de PEC se podrá lograr dicho objetivo.

Los evaluadores consideran que previsiblemente los movimientos en el indicador sean relativamente bajos, en tanto se traba de un indicador bastante estable en el tiempo en los resultados nacionales, por tanto, cualquier disminución en el tiempo representaría un impacto importante del Programa.

7. El indicador de "**deserción escolar**" tiene como fórmula de cálculo 1(Número de alumnos que desertan en las escuelas PEC ciclo escolar 2006-2007/Total de alumnos inscritos en las escuelas PEC ciclo escolar 2006-2007) x 100 con un nivel de cumplimiento satisfactorio de 0.7% y un nivel sobresaliente del 0.6%

La medición de este indicador al igual que el anterior aplica únicamente para el nivel primaria y queda sujeta a la entrega oportuna de los resultados del ciclo escolar inmediato anterior de las estadísticas proporcionadas por la instancia oficial.

Igual que con el anterior indicador, en la evaluación externa, dicho indicador no ha sido estimado pues no había suficiente información disponible de manera oportuna. Se cree que con el nuevo sistema de información de PEC se podrá lograr dicho objetivo.

Los evaluadores consideran que previsiblemente los movimientos en el indicador sean relativamente bajos, en tanto se traba de un indicador bastante estable en el tiempo en los resultados nacionales, por tanto, cualquier disminución en el tiempo representaría un impacto importante del Programa.

Otros indicadores importantes elaborados por los evaluadores del CIDE, son el caso de los recursos destinados a **gastos de operación**, en donde cabe

aclarar que según el número de escuelas atendidas por el Programa, los montos para PEC I, PEC II, PEC III, PEC IV y PEC V han disminuido de acuerdo al siguiente cálculo:

CUADRO DE GASTOS DE OPERACIÓN TOTALES
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos proporcionados por CNPEC.
Datos actualizados al 13 de septiembre de 2006.

PEC	Gastos de operación, según reglas de operación (a)	Escuelas atendidas (b)	Gasto operativo promedio por escuela atendida (c)=(a)/(b)
PEC I. Ciclo escolar 2001-2002	$21,000,000	2,239	$9,379
PEC II. Ciclo escolar 2002-2003	$72,000,000	9,780	$7,362
PEC III. Ciclo escolar 2003-2004	$75,000,000	15,578	$4,814
PEC IV. Ciclo escolar 2004-2005	$62,928,406	21,824	$2,883
PEC V. Ciclo escolar 2005-2006	$73,222,845	37,692	$1,943

Como se observa los gastos de operación realizados centralmente por la Coordinación Nacional del Programa por escuela, se han reducido de poco más de 9 mil pesos en el PEC I, a poco menos de 2 mil pesos para el PEC V.

Con relación a la **distribución del gasto por las escuelas**, a continuación se muestra que se alteraron algunos de los porcentajes sugeridos por las Reglas de Operación y lamentablemente al ser permisible la regla de "al menos" determinado % se contribuyó a la baja inversión en capacitación, además de que aparece un nuevo rubro en la distribución de porcentajes

llamado "otros" que resulta de la diferencia entre el 100% y la suma de los porcentajes señalados en el cuadro siguiente:

CUADRO DE DISTRIBUCION DE GASTO REAL [60]

Ciclo escolar	Metas en reglas de operación			Distribución de gasto real en escuelas PEC		
	Construcción, mobiliario y equipo	Mantenimiento y material didáctico	Capacitación, enseñanza y aprendizaje	Construcción, mobiliario y equipo	Mantenimiento y material didáctico	Capacitación, enseñanza y aprendizaje
PEC I	60%	20%	20%	68.3%	27.9%	1%
PEC II	80%		20%	96.1%		1.7%
PEC III	75%		15%	91.5%		6.2%
PEC IV	75%		15%	98.9%		0.4%

En síntesis a este apartado y con respecto a la evaluación externa realizada por el CIDE, AC., que se refiere a indicadores cuantitativos del Programa de Escuelas de calidad, podemos concluir lo siguiente:

- La evaluación externa no cuenta con toda la información disponible del Programa y son las evaluaciones de los ciclos escolares PEC I al PEC IV son los que cuentan con mayor información disponible.
- De los siete indicadores de resultados dos de ellos no pueden ser medidos por la razón anterior.
- A futuro, se apuesta contar con un Sistema de Información del PEC para lograr mejores resultados en la evaluación del programa.

[60] Idem. pp. 98-103

- Se tomo un Programa a mediano plazo, en donde las escuelas incorporadas al programa serán graduadas al 5°. año como una Escuela de Calidad.
- En la evaluación no se hace hincapié en que ha sucedido con las escuelas graduadas, y sí estas ya cumplen al 100% los objetivos de las Escuelas de Calidad
- En las adecuaciones que se hacen a las Reglas de Operación para el PEC VI y VII se omite al Consejo Escolar de Participación Social como parte vital de la aprobación del Proyecto Escolar o Plan Estratégico de Transformación de la Escuela (PETE), ya que este no tiene mucha participación en la realidad.

3.2 DESEMPEÑO DEL PROGRAMA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS CUALITATIVOS

En este apartado, se revisarán los estándares e indicadores que con el transcurso de los años de implementación del PEC han pasado a formar parte de la autoevaluación cualitativa, mismos que cobran gran relevancia para el estudio de este trabajo de investigación en específico.

El Programa de Escuelas de Calidad, encargó una evaluación cualitativa diseñada por Heurística Educativa para realizar el seguimiento del avance de estándares e indicadores cualitativos, que fuese capaz de proponer modelos de autoevaluación a las escuelas, apareciendo en las Reglas de Operación del PEC y después de diversos ajustes los estándares de desempeño se transfirieron junto con los demás indicadores cualitativos al Anexo Técnico de las RO. Los estándares y los indicadores de transformación cualitativa son de utilidad para los procesos de auto evaluación y para las Coordinaciones Estatales en la operación del Programa, pero no pueden ser considerados indicadores que puedan ser medidos con rigor técnico y darles seguimiento año con año a toda su población objetivo.

En las Reglas de Operación del PEC VI, se establece que los estándares e indicadores propuestos tienen como propósito apoyar los procesos de

autoevaluación en la escuela para retroalimentar el diseño de la planeación estratégica y reconocer los impactos en procesos pedagógicos y aprendizajes de los alumnos. Para valorar el impacto del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) o equivalente en la calidad educativa, se contará con referentes iniciales y evaluaciones periódicas de seguimiento y será obligación de la comunidad escolar facilitar y apoyar en todo momento su realización.

Según las RO la autoevaluación, en sus tres momentos, será un recurso fundamental para la mejora continua del desempeño de la escuela. La comunidad escolar evaluará periódicamente las condiciones de la escuela y los resultados de las acciones realizadas, con el propósito de identificar logros, dificultades y retos del PETE o equivalente. Los resultados de las evaluaciones externas deberán considerarse como uno de los insumos para la evaluación interna.

En el caso de las escuelas multigrado, campamentos de jornaleros agrícolas migrantes y centros comunitarios del CONAFE, las AEE realizarán las modificaciones pertinentes de los estándares e indicadores, para adecuarlos a sus condiciones de operación.

A continuación se mencionarán los estándares de evaluación, como se establecen en las Reglas de Operación[61] y que son de carácter general:

A) Estándares de Gestión, Práctica Docente y Participación Social en la escuela (Medidos con Indicadores de Proceso):

A.1. La comunidad escolar comparte una visión de futuro, planea sus estrategias, metas y actividades y, cumple con lo que ella misma se fija.

A.2. El director ejerce liderazgo académico, organizativo-administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.

A.3. El personal directivo, docente y de apoyo trabaja como un equipo integrado, con intereses afines y metas comunes.

A.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.

A.5. Los directivos y docentes demuestran un dominio pleno de los enfoques curriculares, planes, programas y contenidos.

A.6. Se cumple con el calendario escolar, se asiste con puntualidad y se aprovecha óptimamente el tiempo dedicado a la enseñanza.

[61] Diario Oficial de la Federación núm.35. febrero 23 del 2006

A.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.

A.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.

A.9. Los docentes planifican sus clases considerando alternativas que toman en cuenta la diversidad de sus estudiantes.

A.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.

A.11. Los docentes demuestran a los estudiantes confianza en sus capacidades y estimulan constantemente sus avances, esfuerzos y logros.

A.12. Los docentes consiguen de sus alumnos una participación activa, crítica y creativa como parte de su formación.

A.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.

A.14. En la escuela se favorece el conocimiento y valoración de nuestra realidad multicultural.

A.15. La escuela incentiva el cuidado de la salud, el aprecio por el arte y la preservación del ambiente.

A.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.

A.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.

A.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.

A.19. Los alumnos se organizan y participan activamente en las tareas sustantivas de la escuela.

A.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.

A.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.

A.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.

A.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.

B) Estándares de Eficacia Externa y Logro Educativo (Medidos con Indicadores de Impacto y Resultados) en escuelas y alumnos:

B.1. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.

B.2. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades comunicativas, medido con base en los exámenes de estándares nacionales, cuando así corresponda.

B.3. Los alumnos demuestran un incremento en sus habilidades de pensamiento crítico-científico, cuando así corresponda.

B.4. La escuela disminuye el índice de reprobación.

B.5. La escuela disminuye el índice de deserción.

Para los alumnos con necesidades educativas especiales, el incremento en las habilidades a que se refieren los apartados B1, B2 y B3, tomará como base su propuesta curricular adaptada, cuando así corresponda.

Los indicadores son elementos para medir el desempeño de las actividades en el centro escolar y se incluyen como un referente para las escuelas, pueden ser adaptados conforme a las necesidades de cada nivel y modalidad o, en su caso, ser una guía para construir aquellos que respondan a las necesidades de cada plantel:

1. Al indicador de **cumplimiento de metas** se calcula mediante la fórmula (Metas cumplidas por la escuela/Total de metas establecidas en su PAT) x 100
y su objetivo es conocer el porcentaje de metas cumplidas.

2. Para el **Cumplimiento del calendario escolar** se utiliza la fórmula (Número de días laborados/total de días laborables del calendario escolar) x 100 y su objetivo es conocer el grado de cumplimiento del calendario escolar.

3. En cuanto a la **superación profesional** se calcula mediante la fórmula de (Número de directivos y docentes que acreditan cursos de actualización/total de directivos y docentes de la escuela) x 100 y su objetivo es conocer el número de directivos y docentes que se actualizan.

4. El indicador de **Integración educativa** tiene como fórmula de calculo (Número de niños y niñas con necesidades educativas especiales que reciben atención/Total de niños y niñas con necesidades educativas especiales de la escuela) x 100 y su objetivo es conocer el número de niños y niñas con necesidades educativas especiales que reciben atención.

5. Para la **Participación social** se tiene la fórmula (Número de acciones del Consejo Escolar de Participación Social o equivalente derivadas del PAT/total acciones propuestas en el PAT) x 100 y su objetivo es medir el grado de participación del CESPSE.

6. En cuanto a la **Participación de padres de familia** se calcula con (Número de acciones realizadas con apoyo de padres de familia en las tareas pedagógicas/Total de acciones propuestas en el PAT) x 100 y su objetivo es medir el número de acciones pedagógicas en las que participan los padres de familia.

7. Para la **Rendición de cuentas** se tiene la fórmula de (Número de mecanismos establecidos por la escuela para informar a la comunidad/Total de mecanismos establecidos en su PAT para informar a la comunidad) x 100 y su objetivo es asegurar que las escuelas rindan cuentas a la comunidad escolar.

8. El indicador llamado de **Infraestructura escolar** tiene como fórmula (Número de acciones de mejora en infraestructura/total de acciones de mejora en infraestructura establecidas en su PAT) x 100 y su objetivo es medir el grado de mejoramiento de la infraestructura escolar .

9. En la **Reprobación escolar** se utiliza como fórmula: 1- (índice de reprobación de sus alumnos en el ciclo 2006-2007/índice de reprobación de sus alumnos en el ciclo 2005-2006) x 100 y tiene como objetivo reconocer el avance en torno a la reprobación escolar.

10. Y finalmente para el indicador de la **Deserción escolar** se tiene como fórmula : 1- (indice de deserción de sus alumnos en el ciclo 2006-2007/indice de deserción de sus alumnos en el ciclo 2005-2006) x 100 y su objetivo es reconocer el avance en torno a la deserción escolar .

Una vez mencionados cuales son los indicadores y estándares de medición cualitativa, este trabajo retomará los resultados obtenidos por la "Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del PEC"[62] quién utiliza a su vez, información de las evaluaciones que Heurística Educativa viene realizando desde que el Programa entró en operación, estudios de naturaleza cualitativa y de carácter longitudinal tipo panel, sobre una muestra de 476 de las 2213 escuelas que se incorporaron en la fase inicial del Programa. Esta Evaluación Social se realiza hasta el 2004, es decir los tres primeros años de operación del Programa y es realizada como un componente necesario para continuar con el proceso de gestión de préstamo para el PEC con el Banco Mundial. La evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del PEC también hace referencia a que los evaluadores no siempre tuvieron acceso a las bases de datos de los instrumentos del Programa para los tres años completos.

En primera instancia, es importante referirnos a la encuesta[63] cuyo fin era contar con información que permita dar seguimiento de los cambios en las escuelas desde el inicio del Programa para contrastarlas con los años siguientes. Esta encuesta se aplico a personal interno y externo de las escuelas, y aun cuando la encuesta se ha aplicado a las mismas escuelas que

[62] Avila Carrazco Manuel Antonio. et al. op.cit.
[63] Idem. p. 81

iniciaron el programa en 2001-2002, también es cierto que se han reducido por el supuesto de aquellas que han abandonado el Programa, variando también el número de actores entrevistados de 11546, 22488 y 19531 de los ciclos escolares 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 respectivamente. Asimismo, es importante mencionar que el porcentaje entre actores entrevistados por los evaluadores (supervisores, directivos, docentes, apoyos técnicos, alumnos, familiares de alumnos, miembros del CEPS o APF, miembros de la comunidad) también ha variado en muchos casos de manera considerable para cada encuesta. Los evaluadores nos señalan que esta situación, puede afectar principalmente los resultados en la comparabilidad de los totales muestrales, en cuanto al conjunto de actores, al estar mayor o menor representado un cierto tipo de actor en la muestra de una fase a la otra.

Ya en el tema de los resultados de la Evaluación Social, en lo que se refiere a los **padres y maestros que han sido informados del programa** una parte de la muestra encuestada considera que la información es útil y confiable, y otra igualmente importante considera que no es completa y que no les es ofrecida con oportunidad.

Para el caso de la **toma de decisiones colectivas del Programa**, una parte mayoritaria de las escuelas incorporadas al PEC, consideró según las encuestas que la decisión continúo siendo tomada por ciertos sectores de la

comunidad escolar, sobre todo docentes y/o autoridades, siendo minoritarios los casos en que fue una decisión que verdaderamente involucre a la totalidad de actores escolares y represente el punto de vista de todos ellos.

Asimismo, las encuestas de la evaluación social obtienen como resultado que después de una importante **participación de los miembros de la comunidad escolar** en la elaboración inicial del proyecto escolar, la participación en su reestructuración decae significativamente en los ciclos escolares posteriores, siendo la reducción mayor entre los miembros externos de la escuela, disminuyendo a menos de la mitad en el último ciclo escolar examinado 2003-2004. Se dice por los evaluadores, esto fue motivado por los aparentemente pocos cambios que sufren los proyectos, la rotación de los actores, deficiencias de información, o indicios de una pérdida de entusiasmo o desilusión por el proyecto, finalmente todos son un alejamiento de una de las aspiraciones del programa que es la participación de toda la comunidad. Se recomienda poner atención a ello, y mantener viva la participación de los actores en él.

Asimismo, las encuestas dan un comportamiento similar en la caída aunque menos pronunciada del **nivel de compromiso que los actores** manifiestan sentir con el PEC y con el Proyecto Escolar, haciendo notar que es mayor el compromiso de los directores y docentes manifiestan con el proyecto

escolar que con el PEC, en contraste con el resto de los actores cuyo mayor compromiso es con el PEC. Considerando dicha situación por los evaluadores sociales, como la identificación del PEC con el Proyecto Escolar y para lograr una mayor exactitud habría que analizarse a futuro, en qué medida los distintos actores distinguen uno del otro.

El **elemento del PEC mayormente valorado** según las encuestas, por las comunidades escolares, es la posibilidad que ofrece en mejorar la calidad y equidad de la educación (70%), el segundo elemento es su oferta de recursos (37%), y como ultimo interés fue el mejoramiento de la gestión escolar (12%), y en cuanto a la autonomía escolar pareciera una aspiración escasa (3%).

La falta de tiempo para elaborar el Proyecto Escolar es el **principal obstáculo encontrado** en el proceso de incorporación al PEC (38%), como segundo obstáculo se coloco lo complicado e insuficiente información proporcionada (24%) y el ultimo obstáculo identificado fue la oposición y falta de participación de los maestros con el 11%.

La **importancia del papel que juegan los docentes**, es que el 54% de los directores encuestados ven en la participación buena disposición y entusiasmo, lo que favoreció a la elaboración del proyecto escolar y solo un

13% consideran al principal aliado al trabajo en equipo y la integración personal.

La entrega oportuna de recursos y el incremento de los mismos, fue la **principal sugerencia de maestros y padres de familia**, seguida por la entrega oportuna de información completa, la flexibilización y simplificación de trámites.

El **factor más sobresaliente que a los directores les gustaría cambiar para mejorar sus escuelas**, según los resultados de la encuesta es el cambio de cultura de los maestros, posteriormente señalan la descarga de trámites administrativos y finalmente mayor responsabilidad de los padres en la educación de sus hijos.

Se concluye a partir de la información de los resultados de las encuestas proporcionada en su totalidad por la Evaluación Social, la existencia de un creciente desconocimiento del Programa, del Proyecto Escolar y de los avances de éste por los distintos miembros de la comunidad, especialmente aquellos que no forman parte del personal de la escuela, lo cual se dice puede ser por problemas de información, por personajes nuevos en las escuelas, por descuido, por la perdida de entusiasmo al Programa, por acciones de difusión, etc. Situación en la que se debe poner atención ya aun dadas estas

circunstancias, en la etapa inicial de efervescencia del PEC, el conocimiento del propio Programa para el Consejo Escolar de Participación Social no es del todo satisfactorio.

La Evaluación Social sugiere intensificar acciones de información en aspectos como recursos brindados por el PEC, aportaciones de los padres de familia, forma en que se aplican los recursos, resultados de evaluaciones y auto evaluaciones, así como explicar qué es el Proyecto, sus objetivos y lo que el proyecto espera de cada uno de los miembros de la comunidad. Además, la Evaluación Social sugiere que el PEC requiere de información que además de ser completa y confiable, sea consistente a lo largo del tiempo y entre los distintos instrumentos de recolección[64].

[64] Idem. p. 101

3.3 IMPACTO REAL DEL PEC EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EN SU SISTEMA DE INCENTIVOS

En este apartado se retomarán los resultados de los dos objetivos anteriores del capítulo que nos ocupa, a fin de relacionar estos resultados como el impacto real del PEC con respecto al entramado institucional de la educación en México y en su sistema de incentivos.

En primera instancia se revisaran los resultados cuantitativos y posteriormente los resultados cualitativos, para estar en posibilidades de establecer el impacto real que tienen con respecto al entramado institucional y en el sistema de incentivos en México, dando con ello las posibilidades de centrarnos en el tema que nos ocupa de las restricciones institucionales que enfrenta el sistema educativo en México.

En el primer objetivo del capítulo que nos ocupa, hemos revisado los resultados cuantitativos obtenidos por la evaluación externa al Programa de Escuelas de Calidad realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC (CIDE), de dicha evaluación, para objetivos de este trabajo en específico, de este tema solo es relevante señalar que en sí misma esta evaluación externa cumple con la función para la cual fue creada, proporcionarnos datos duros, datos cuantitativos con sustento científico que

justifiquen la existencia legal de un Programa ante el Congreso de la Unión y la respectiva rendición de cuentas en su implementación.

Sin embargo, estos resultados cuantitativos no arrojan datos relevantes para comprender la situación real o el impacto del PEC en el entramado institucional y en su sistema de incentivos, al considerar importante resaltar que en materia de educación no podemos, igual que ha sucedido durante décadas, levantar grandes expectativas en la educación al referirnos solamente a los logros en el cumplimiento de metas cuantitativas (expansión de matrícula, recursos, etc.) que se señalan se están cumpliendo en esta evaluación externa del PEC, ya que es este, el punto que exactamente se encuentra en la mesa de discusión del estado catastrófico en que se encuentra la educación básica en nuestro país, prestar gran atención a los aspectos cuantitativos de la educación como lo es la cobertura y rendición de cuentas de los programas, y minimizar a los aspectos cualitativos que involucra en todos los aspectos a la calidad en la educación.

De esta forma, resaltar aquéllos logros cuantitativos de cobertura y de rendición de cuentas del PEC, que sirven como instrumento para su propia justificación, para decir que el Programa de Escuelas de Calidad ha triunfado debido a que ha cumplido sus metas cuantitativas de expansión y de rendición de cuentas respecto de su gasto, frente a los aspectos de carácter cualitativo en

los que se ha fracasado, como se ha venido señalando, no es la mejor manera de buscar resolver los problemas de la calidad de la educación que enfrenta el sistema educativo mexicano, que son en sí mismos, problemas cualitativos.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones y no restándole la importancia que tiene el cumplimiento de las metas de carácter cuantitativo del PEC, lo único que se desea establecer es que para los objetivos de esta tesis me concentraré en específico en el segundo objetivo del capitulo, que se refiere a los resultados obtenidos de la evaluación cualitativa para establecer el impacto real del PEC en el entramado institucional de la educación en México y en su sistema de incentivos.

Para ello, se utilizara nuevamente la información obtenida de la "Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad,"[65] no sin antes retomar, algunos de los aspectos esenciales del PEC plasmados con anterioridad en este trabajo, para recordar que el espíritu de los propios objetivos es:

- Ampliar el delgado margen de las escuelas en la toma de decisiones y establecer una nueva gestión horizontal que permita concebir proyectos

[65] Idem. p. 121

desde la escuela hacia el sistema educativo, de abajo hacia arriba. (gestión escolar)

- Establecer canales de comunicación entre los actores escolares y aumentar su participación social. (participación social)

- Crear liderazgo en los directivos escolares. (capital social de la escuela)

- Disminuir el exceso en requerimientos administrativos (capital social de la escuela)

Asimismo, recordemos que el Programa de Escuelas de Calidad apuesta como la clave de su éxito a:

- La capacidad de organización de los actores involucrados en los centros escolares y al empeño responsable del cumplimiento de sus tareas, para mejorar la calidad en la educación. De esta forma, los maestros, directivos, alumnos y padres de familia, se deben organizar en las escuelas y formar una auténtica comunidad escolar, quién tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, sus problemas y construir las metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad en el servicio

educativo, contando con apoyo externo por parte del programa de necesitarse. (capital social de la escuela y participación social)

En estos supuestos, cobra gran relevancia la participación social y los incentivos que se diseñen con la finalidad de conseguir la cooperación de los actores involucrados, como lo señaló Teresa Bracho, en su Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad del 2001.

Cabe mencionar que para entender mejor las siguientes deliberaciones, dividiremos y filtraremos los aspectos esenciales de los objetivos del PEC señalados con anterioridad en tres instancias, para finalmente referirnos a una ultima instancia que tiene que ver con los actores involucrados en la política pública que nos ocupa, estos de acuerdo al siguiente orden de aparición: gestión escolar, capital social, participación social y actores involucrados.

En primera instancia, abordaremos una de las metas que busca el PEC, que para fines de esta investigación ayudarían a cambiar el entramado institucional y el sistema de incentivos que impera en México, que es la **gestión escolar** como uno sus objetivos. Así decimos que, la gestión escolar en la educación fue una teoría dominante a principios de los noventas, con el propósito de superar las limitaciones de insensibilidad y la verticalidad del denominado paradigma burocrático de la tradicional administración pública, con

políticas públicas más eficaces, transparentes, equitativas y capaces de impulsar mayor participación ciudadana en el funcionamiento de las organizaciones públicas[66].

Según los evaluadores sociales, gestión enfatiza una orientación al liderazgo transformacional, unido estrechamente al compromiso de la calidad, equidad y eficacia. Un espacio de negociación entre los actores involucrados con una estructura institucional que permitan convertir la decisión de estos en acciones, siendo el gestor más un equipo que un individuo.

El Programa de Escuelas de Calidad, fue el principal instrumento de política para transformar la gestión escolar en educación básica dentro de la administración federal de Vicente Fox, con un fin explicito de impulsar la gestión comprometida con los aprendizajes, participativa, promotores de la autorreflexión, democratizadora, eficiente, transparente en el uso de los recursos y además competente en la formulación de estrategias eficientes para mejorar los desempeños de los aprendizajes de todos los estudiantes.

De tres ciclos escolares en que se implemento el PEC, con una muestra representativa de 476 escuelas primarias, los evaluadores consideran que la teoría del PEC en general es correcta, sin embargo, si retomamos las

[66] Idem. p. 123

conclusiones del objetivo 3.2, debemos aclarar que sin bien es cierto que la teoría del PEC es correcta, no se logró cumplir con sus objetivos en su implementación, ya que el termino de gestión escolar se refiera a propiciar un espacio de negociación entre los actores involucrados con una estructura institucional que permitan convertir la decisión de estos en acciones, siendo el gestor más un equipo que un individuo, recordaremos que de la información proporcionada por la Evaluación Social, la existencia de un creciente desconocimiento del PEC, del Proyecto Escolar o Plan Estratégico de Transformación de la Escuela (PETE), así como de los avances de éste, por los distintos miembros de la comunidad o actores involucrados, especialmente aquellos que no forman parte del personal de la escuela, en particular, con respecto del conocimiento del PEC y del PETE para el Consejo Escolar de Participación Social, los resultados no son del todo satisfactorio, por lo tanto, no pueden considerarse cumplidos los objetivos del PEC en lo que se refiere a una buena gestión escolar, ello significa que este objetivo al no cumplirse no disminuye las restricciones institucionales que enfrenta el SEM.

En segunda instancia, se retomará el aspecto de **capital social** de la escuela que también forma parte de los objetivos del PEC y que de cumplirse la meta, modificaría el entramado institucional de la educación en México y su sistema de incentivos y los evaluadores consideran que se constituye por:

1. La consolidación de la comunidad escolar, considerando la permanencia de los directores y maestros en la escuela, cultura de trabajo colectivo, asumiendo cada cual los resultados.

2. Relaciones basadas en la confianza entre directores, maestros y padres de familia, cada cual sabe sus responsabilidades.

3. Compromiso explicito de maestros, padres y directivos por el aprendizaje significativo de los alumnos de manera que se consideran aliados de una tarea común.

Según la evaluación social, la práctica pedagógica de los maestros de las escuelas PEC, la cual se enfoca en el 4°. grado de primaria, basada en entrevistas de maestros, alumnos, video grabaciones de lecciones de español y matemáticas y autoevaluaciones de los maestros, se asocia el clima del aula repercute significativamente en los aprendizajes, a esto los evaluadores le ha llamado capital social en el aula, que se caracteriza por un ambiente de confianza entre los alumnos y maestros (maestras comúnmente), un ambiente mas de aseguramiento de condiciones de aprendizaje que de control de los alumnos.

De esta forma, se considera que el PEC invierte en buena medida en capital social de la escuela. Sin embargo su operación esta mediado por ambientes organizacionales con los que chocan o disminuye en su capacidad de impacto y entre los obstáculos para la creación del capital social escolar o aquellas condiciones que lo ponen en claro riesgo, según la evaluación cualitativa del PEC, se ha encontrado la inestabilidad de la comunidad educativa, la ausencia de las condiciones de infraestructura académica y de seguridad en la escuela, la formalización en la formulación de la planeación estratégica y en la participación, el énfasis en lo administrativo por encima de lo académico, en la confusión en la promoción de mecanismos de rendición de cuentas con procedimientos-usualmente tecnocráticos o contables-basados en la desconfianza en la honradez, en el compromiso y en la capacidad de directivos, maestros y padres de familia[67].

Según los evaluadores, la inestabilidad de las comunidades escolares debido a la alta tasa de rotación de directivos y maestros en las escuelas, se da por inseguridad laboral, al no contar con frecuencia con plazas y nombramientos definitivos, y por ausencia de normas, regulaciones y criterios de desempeño claros y oficiales que indiquen a directivos, maestros y padres de familia sus responsabilidades, atribuciones y disponibilidad de recursos.

[67] Idem. 127

Asimismo, los evaluadores señalan la alta concepción de los directores respecto de que antes de enfatizar en un trabajo académico colegiado, la escuela tiene primero que contar con condiciones propicias, sin cuya base es muy complicado avanzar a otros niveles. Así primero están la infraestructura física de las escuelas y del equipamiento, que concentran buena parte de las actividades de gestión para que los recursos lleguen a las escuelas, preocupándose posteriormente de propiciar mejores ambientes escolares para los alumnos y de otorgar mayor seguridad o permanencia para los maestros.

La Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del PEC, establece claramente que con el PEC la atención enfática que se pone en el Proyecto Escolar o Plan Estratégico de Transformación de la Escuela (PETE), tiende a disminuir el proceso conversacional, participativo y reflexivo. Uno de los aspectos más negativos que impactan a la gestión estratégica además del caso anterior, es la participación de grupos de decisión únicamente en el papel, como es el caso frecuente de los Consejos Escolares de Participación Social. Y que en cuanto al proceso de rendición de cuentas que la escuela debe realizar, ante las autoridades administrativas del programa se pone más atención a los aspectos administrativos que a los organizacionales.

Ello significa que en el PEC hay mucho que hacer todavía al respecto. Y aun las escuelas que ya cumplen 5 años en el Programa y que hoy en día se

consideran graduadas, carecen de estos atributos, por lo cual, no se puede considerar que el PEC haya cumplido con este objetivo planteado para las escuelas de calidad y por lo tanto no influye en el entramado institucional del SEM ni en su sistema de incentivos.

En tercera instancia, abordaremos como otro objetivo del PEC, a **la participación social** de las escuelas primarias que participan en el Programa, que también, de cumplirse la meta, tendría influencia para modificar el entramado institucional y el sistema de incentivos imperantes en el SEM y disminuir las restricciones institucionales existentes. La Evaluación Social señala que la participación social de las escuelas es vista como la capacidad de la escuela para motivar la intervención de los padres de familia y miembros de la comunidad para involucrarse directamente en el aprendizaje de los estudiantes, apoyar al equipo directivo y docente en la conformación de que la escuela cuente con un ambiente enriquecido de aprendizaje, la rendición de cuentas del estado de aprendizaje de sus hijos, etc.

En este aspecto, es importante analizar el comportamiento del Consejo Escolar de Participación social, instancia a través de la cual el PEC pretende estimular los procesos de rendición de cuentas y participación.

Es importante señalar, que la Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del PEC, no considero para el estudio la rendición de cuentas del aprendizaje de los alumnos, a fin de que no se confundiera con una auditoria hacia los maestros (lo cual siempre significa una limitación para los investigadores por parte de los maestros y de su Sindicato) y solo se enfoco al funcionamiento desde la perspectiva de los intereses académicos y la conformación de visiones comunes en la escuela entre los diversos actores involucrados.

En este sentido, debemos enfatizar lo que se ha venido señalando en este trabajo, que la participación de los Consejos Escolares de Participación Social, tuvieron una casi nula participación en los procesos de implementación del PEC.

Sin embargo, en lo que respecta a la participación de padres de familia y asociaciones de estos, se ha venido manteniendo una constante de que estos resultan un factor importante asociado a los rendimientos académicos obtenidos de los alumnos.

Así, según la evaluación cualitativa, los promedios de los estudiantes son mejores donde los padres platican con el profesor de su hijo, ayudan a actividades que el profesor propone, compran o apoyan con el material que el

profesor les encarga y les explican a sus hijos cuando estos no entienden temas vistos en clases. Los padres ayudan cuando no los interrumpen en sus tareas, o les explican y ayudan a resolverlas.

Dicha situación de participación de los padres resulta lógica en la obtención de los resultados si esto implica un apoyo de sus padres en cualquier tipo de escuela aún no perteneciendo al PEC, lo que habría que evaluar correctamente es que tanto se propició dicha situación en las escuelas de calidad a partir de los instrumentos del propio programa con respecto a las escuelas que no se encuentran dentro del Programa y que también tuvieron un alto grado de participación de los padres de familia. Se sostiene la tesis de que la manera en que participan las familias en el aprendizaje escolar de los alumnos tiene relación con el logro académico de estos.

Debemos resaltar, la importancia que reviste para la calidad educativa un mayor involucramiento de los padres de familia en las actividades escolares de su hijo, ya que existen datos científicos internacionales que se han podido dar a partir de la participación de las madres de familia, en donde se ha podido establecer un indicador de resultados que correlaciona el aprovechamiento del alumno, según el grado de estudios que posee la madre de familia, que es

quién en mayor medida participa activamente en la vida escolar de su hijo,[68] situación que permite visualizar en muchos países el gran obstáculo al que deberán enfrentarse para mejorar la calidad educativa, aún con la participación de los padres de familia.

Por ello, resulta lamentable, que los datos obtenidos por las encuestas realizadas por la evaluación social reflejen que la participación social no ha decrecido o no es peor que antes, sugiriendo los evaluadores que se interprete como que no ha crecido con la rapidez y pertinencia suficiente como para incidir más intensamente sobre el mejoramiento de la educación. Manifestando los evaluadores que en algunas escuelas de calidad más que otras, la participación de los padres de familia si se ha dado en diversas actividades, sin embargo, dicha situación no puede atribuirse exclusivamente como un resultado de los instrumentos implementados en el Programa de Escuelas de Calidad, pues los Consejos Escolares de Participación Social han sido un fracaso, y por otro lado, hay muestras de dicha participación en escuelas fuera del PEC que presentan un aumento de la participación de los padres de familia, como un fenómeno nacional vinculado a las acciones realizadas por las Asociaciones de los padres de familia a nivel Nacional.

[68] Guimaraẽs de Castro, María Helena. Brasil y las Evaluaciones internacionales: ¿Contribuyeron los resultados a la rendición de cuentas? Conferencia en el Seminario Internacional "Rendición de Cuentas: Una oportunidad a la Educación de Calidad. México, 6 junio 2007.

En resumen, los evaluadores consideran que entre las innovaciones necesarias al PEC, sería trabajar en una redefinición de las tareas de los supervisores, que les aporte mayor perfil de nuevos gestores públicos, y un segundo aspecto sería contar con una conexión más cercana entre el rediseño organizacional de la escuela y la construcción de ambientes efectivos de aprendizaje, de manera que el trabajo colegiado tenga un impacto más directo en que todos los alumnos aprendan bien lo que curricularmente tienen que aprender y sean felices en el proceso. Una posibilidad se cuenta con explorar modelos de gestión basada en procesos de evaluación de escuela que tome en cuenta tanto los procesos de autoevaluación como elementos de evaluación externa, basada en desempeños académicos y acompañantes críticos. Procesos e autoevaluación donde cada escuela de manera voluntaria pero a la vez participativa y pública configure los parámetros que le servirán de criterios de referencia para marcar sus proceso de mejora académica continua[69].

De acuerdo a lo vertido con anterioridad, nuevamente concluimos que la meta no se cumplió efectivamente para que esta pudiera modificar en el entramado institucional ni en el sistema de incentivos y se pudiera influir en disminuir las restricciones institucionales que enfrenta el SEM.

[69] Avila Carrazco Manuel Antonio.et. al. op. cit. p. 128

Y finalmente, en ultima instancia, para establecer el impacto real del PEC en el entramado institucional de la educación en México y en su sistema de incentivos, es importante identificar a los **actores involucrados** en el programa, para poder distinguir sus intereses, percepciones y su poder de influencia sobre el Programa.

De acuerdo a la Evaluación Social,[70] el término involucrado, es una traducción de stakeholder al español realizado por Luis Sebastián, (Steakeholders Analysis, Documento de taller de análisis 2003) y se refiere a *"alguna persona física o moral, que en el contexto de una determinada acción o circunstancia, puede ganar o perder algo, obtener o no lo que desea, salir beneficiado o perjudicado, recibir o entregar de alguna forma valor".*

La Evaluación Social menciona que el concepto de stakeholder, también es tratado por Noel Mc Guinn y Welsh Thomas (Hacia una metodología para el análisis de portadores de intereses, Revista Lationoamericana de Estudios Educativos México, Vol. XXI, núm. 1,2001, pp. 15-40) quién lo traduce al español como "portadores de interés" y lo define como al concepto que se refiere "*a las personas o grupos con un interés común en alguna acción particular y sus consecuencias yen si son afectadas por dicha acción. Todos los*

[70] Loc. cit.

actores en un contexto institucional son portadores de interés potenciales o pasivo."

Para poder establecer el impacto real del PEC en el entramado institucional de la educación en México y en su sistema de incentivos, se retomarán los términos antes mencionados ya que, el entramado institucional de la educación en México involucra a diversos actores.

De esta forma, en el entramado institucional del sistema educativo mexicano, se pueden identificar a grupos diversos como: padres de familia, alumnos, asociaciones de padres de familia, instituciones de educación, sindicato, maestros, organizaciones privadas, ONG´s, medios de comunicación, etc., y asimismo, en específico en el Programa de Escuelas de Calidad además de estos actores involucrados, identificamos también a los principales funcionarios que lo operan como (directivos, coordinadores regionales y académicos del área central y coordinadores de las entidades federativas).

En el PEC, específicamente los actores involucrados ubicados en el espacio escolar son docentes, directores y padres de familia, que desde la gestión escolar resultan los principales beneficiarios, la Presidencia de la República resulta involucrada en el sentido de que el PEC es uno de los principales Programas en educación básica del país y el Congreso también

resulta involucrado por la aprobación del presupuesto que se le tiene que hacer al mismo.

Otra parte, también importante para el PEC, la conforman la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), Dirección General de Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), responsable de que el programa opere, la Dirección General de Formación Continua y la Dirección General de Materiales Educativos, ya que sus acciones llegan directamente a la escuela y se asocian a los procesos que el PEC pretende transformar en la escuela.[71]

Haciendo énfasis en los resultados obtenidos por la Evaluación Social, esta consultó el punto de vista de funcionarios con respecto a la posición de apoyo que guardan distintos involucrados frente al programa y el poder que tienen para incidir en el programa, resultando la siguiente tabla[72]:

[71] Avila Carrazco Manuel Antonio. et al. op. cit. pp. 22-23
[72] Idem. pp. 24-26

ACTORES INVOLUCRADOS	SECTOR	POSICION DE APOYO	PODER
Autoridades Educativas Estatales (AEE)	Gobierno	Alto	Alto
Comisión de Educación del Congreso (CEC)	Político	Bajo	Medio
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)	Social	Bajo	Bajo
Consejo de Participación social (CPS)	Político	Medio	Medio
Directora General de Desarrollo de la Gestión Innovación Educativa (DGDGIE)	Gobierno	Alto	Medio
Directora de la Dirección General de Formación continua (DGFC)	Gobierno	Medio	Medio
Directora de la Dirección General de materiales Educativos (DGME)	Gobierno	Medio	Medio
Instituciones de Educación Superior (IES)	Académico	Medio	Medio
Medios de comunicación (MC)	**Medios**	**No apoya ni se opone Neutro**	**Medio**
Observatorio Ciudadano (Obs.C)	Académico	Bajo	Bajo
Organismos Internacionales (OI)	Internacional	Medio	Medio
Padres de Familia (PF)	Social	Alto	Alto
Partido de Acción Nacional (PAN)	Político	Bajo	Medio
Partidos Políticos de Oposición (PPO)	**Político**	**No apoyan ni se oponen Neutros**	**Medio**
Presidencia de la República (prep.)	Gobierno	Medio	Alto
Presidentes Municipales (PMun)	Gobierno	Medio	Medio
Profesores (Profs)	**Educación**	**Alto**	**Alto**
Revistas de Investigación Educativa (RIE)	**Medios**	**No apoyan ni se oponen Neutros**	**Bajo**
Secretario de Educación Pública (SEC-SEP)	Gobierno	Alto	Alto
Sindicato (SNTE)	**Político**	**No apoya ni se opone Neutro**	**Medio**
Subsecretario de Educación Básica (SEB)	Gobierno	Alto	Alto
Supervisores y Directores Escolares (SyDE)	Educación	Medio	Alto

Como se desprende del cuadro anterior, respecto de la posición que guardan los involucrados frente al programa, los evaluadores consideran importante centrarse en los cuatro actores que según la Evaluación Social

guardan una posición neutra (partidos políticos de oposición, medios de comunicación, revistas de investigación educativa y el SNTE), ya que bajo su punto de vista, los actores que se presentan como de posición neutra, son los que más adelante podrían ser opositores al desarrollo del Programa, como es el caso de los medios, los partidos de oposición, las revistas de investigación educativa y el SNTE.

Para este estudio, me concentrare en específico en este último. Del cuadro, se observa que mientras los maestros, los directivos y supervisores tienen apoyo medio, el SNTE es neutro, esto lo explican los evaluadores podría deberse a que esta organización gremial esta más inclinada por apoyar al Programa o que por otro lado, hasta el momento no ha visto afectados sus intereses con la intervención del PEC a nivel escuela.[73]

El SNTE es considerado un actor especial dentro del sistema educativo nacional, que si por el momento no ha dado muestras ni a favor ni en contra del PEC, esto es señalado por los evaluadores, puede ser porque posiblemente sus intereses no han sido afectados por los procesos de implementación del PEC.

Esta ultima consideración hecha por los evaluadores, de la probabílidad de que "no se hayan afectado los intereses del Sindicato con la implementación

[73] Idem. p. 24

del PEC" pone en tela de juicio la real transformación de los centros educativos como escuelas de calidad que se pretende lograr mediante el PEC.

Lo anterior, debido a que según esta posibilidad, si el Sindicato no ha visto afectados sus intereses, y por ello presenta un grado de oposición neutro hacia el Programa, significa que continúan operando los antiguos vicios de control de los maestros, de control de los directivos y de control sobre supervisores y autoridades educativas, para dejar penetrar el PEC hasta donde sus intereses de gremio consideren ser no afectados.

Lo que resulta lógico si recordamos el fracaso del impacto institucional que se señalo anteriormente, se tuvo en los tres aspectos esenciales del PEC: en la gestión escolar, en el capital social de la escuela y en la participación social.

Igualmente, no podemos hacer a un lado, el control que puede estar ejerciendo el Sindicato con respecto a sus maestros en el manejo de información hacia el PEC, debido a que finalmente, son los maestros quienes tienen en su poder la información de su evaluación interna, ya que si recordamos tanto la evaluación externa cuantitativa hecha por el CIDE, como la evaluación cualitativa, realizada por Heurística Educativa y por Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad

mencionan "no contar con información disponible" y para todos esos casos son situaciones que atañen a información que tiene que proporcionar la escuela en sí misma y el profesorado, considerando en muchos casos que la información no puede considerarse 100% verdadera o 100% completa.

Situaciones que finalmente significan, la no penetración del PEC en el entramado institucional configurado desde hace años, gracias a la restricción institucional que representa el SNTE en el sistema educativo mexicano y a la ausencia de un sistema de incentivos específicamente hacia este actor involucrado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ANTE LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES

Durante el desarrollo de esta investigación se revisaron los aspectos generales que ha venido enfrentando el sistema educativo mexicano y las restricciones institucionales que se fueron configurando con los años, posteriormente se describe, como punto de investigación, al Programa de Escuelas de Calidad (PEC), para finalmente descubrir su manera de impactar en el entramado institucional del sistema educativo mexicano en el último capítulo, buscando filtrar los objetivos del PEC hasta resumirlo en 3 aspectos esenciales de cambio en las escuelas: gestión escolar, capital social de la escuela y participación social, para concluir que uno de los actores involucrados específicamente el SINDICATO, como lo mencionan los evaluadores sociales, son un actor involucrado neutro, que puede no sentir afectados sus intereses, y es a partir de ello, que podemos considerar que al no sentir afectados sus intereses el Sindicato puede ser la causa del fracaso del PEC en sus tres aspectos esenciales antes mencionados. Lo que confirma, la presencia del SNTE como una restricción institucional muy poderosa que enfrenta débilmente el Programa de Escuelas de Calidad.

En México, como en muchos países de Latinoamérica, el Sindicato es un problema político que ha obstaculizado elevar la calidad educativa. Su forma clientelar de actuar en el entorno del sistema educativo, lo convierte en una

restricción institucional a la que tienen que enfrentarse todos los Programas educativos incluido el PEC.

La situación catastrófica que vive la educación en México, además de ser una cuestión de insuficiencia de inversión de recursos, es por encima de ello, un problema institucional, que a pesar de que se implementen Programas tras Programas para elevar la calidad educativa, nos encontramos enfrascados frente a una restricción institucional muy arraigada y muy poderosa como es el SNTE, por ello lo primero tenemos que hacer es cambiar las reglas del juego que han regido al Sistema Educativo Mexicano, hacer a un lado los vicios del arreglo corporativo y clientelar que se generaron en una época gobernada por ell PRI como partido hegemónico y continuada ahora por el PAN como partido del cambio de gobierno.

El reto es inmenso, y a continuación se mencionarán todas aquéllas cosas que se deben cambiar y que conocidos expertos[74] en materia educativa de una u otra manera ya han mencionado:

- Modificar la manera de hacer las cosas, cambiar reglas de conducta que han prevalecido, en la SEP, en las entidades federativas, en el municipio, así como en las relaciones laborales con los profesores.

[74] Ornelas Carlos, Guimaraés de Castro, Maria Elena, Heredia Blanca, Vadillo Jorge Javier, etc.

- Construir verdaderos centros escolares de la mano de padres de familias.

- Una descentralización de recursos y procesos administrativos. Un sistema que realmente permita a los gobiernos estatales tener poder de decisión sobre los contenidos y formas de la educación en su entidad, sobre el desempeño magisterial y sobre su propia estructura educativa. Y solo se coordine con la SEP.

- Un nuevo diseño institucional con planes de estudio, técnicas pedagógicas y tiempos de enseñanza acordes a las nuevas exigencias de la economía del conocimiento.

- Un nuevo diseño de la carrera magisterio, que no dependa de ninguna manera su contenido o impartición del SNTE, en donde exista el concurso de oposición como mecanismo de ingreso, promoción y permanencia del personal docente y cuyo principal requisito de promoción sea a base de méritos académicos para el nombramiento de directivos, inspectores o autoridades superiores del SEM.

- Normas de calidad estrictas para la formación y educación continua de los maestros, dictadas por expertos investigadores de educación independientes al gobierno, al SNTE y a los Padres de Familia.

- Promoción a programas que den alicientes e incentivos a los maestros para elevar su capacitación, otorgándoles el material didáctico necesario y a tiempo para que estos puedan desempeñar sus funciones de enseñanza correctamente.

- Se deben crear mecanismos de evaluación para alumnos y profesores, en donde existan incentivos para ambos.

- La SEP debe ser un organismo público coordinador de normas educativas, y evaluador de alumnos y maestros. Recopilador de información pública para los investigadores y poder detectar avances y fallas.

- Investigadores y expertos estudiosos de la educación en México deben tener un espacio relevante en el nuevo orden del sistema educativo mexicano para participar activamente en la toma de decisiones de las políticas educativas y principalmente en la evaluación y certificación de los maestros.

- Se debe crear un sistema de incentivos para lograr una mayor participación social, principalmente de los padres de familia quienes en muchas ocasiones tienen que hacer grandes sacrificios en su hogar o en su trabajo para estar más relacionados con las actividades de las escuela de sus hijos.

Una vez establecido lo muchos en general ya han mencionado de una u otra forma, se debe hacer la pregunta relevante a contestar: ¿cómo?

Mi recomendación, es que debido a que nos encontramos frente a una restricción institucional estrictamente política, la solución por supuesto deberá tener en gran medida un tinte político, por más que en los últimos sexenios no se ha querido tocar este tema y se ha rodeado el problema con Programas que jamás tendrán un resultado eficaz, si no se resuelve primero, la situación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Considero que se debe negociar con el SNTE en términos de que todos nos veamos beneficiados con dicha negociación. Si recordamos el primer capítulo de este trabajo, ya se ha intentado en más de una vez, acotar los privilegios que el sindicato ganó a partir de la política clientelar que generó el partido hegemónico (PRI) entonces en el gobierno y que se fue consolidando a

través de los años y el SNTE ha puesto todas sus resistencias en conservar sus privilegios en el manejo de la carrera magisterial y del sistema de incentivos a los maestros.

En este entendido, se le debe proponer al SNTE realice una renovación desde adentro en pro de la educación con calidad, a fin de que este cumpla con las funciones para las cuales fue creado como sus estatutos lo afirman, para "luchar a favor de la educación y por los derechos de los maestros". Esta renovación será sin la pérdida de sus privilegios o del control de la carrera magisterial, sin embargo, a cambio de mantener este privilegio, y en propio beneficio del SNTE y sus agremiados, deberán aceptar algunas pecularíedades para que el gobierno y sindicato logren en conjunto la calidad educativa de México.

En primer término, la carrera magisterial si será controlada por el Sindicato, pero los maestros deberán aceptar capacitación permanente de Instructores en Educación para Maestros, quienes serán independientes del sindicato y del gobierno, y solo dependerán de un Consejo Educativo formado por expertos e investigadores de la educación, el cual será un organismo descentralizado del gobierno.

Se ofrecerá un mediano plazo de 3 años, garantizando que el gobierno no realizará ningún tipo de encuesta o evaluación a los maestros o a los alumnos, que pongan en tela de juicio las capacidades del profesorado y la restricción institucional que representa el SNTE para la educación con calidad, hasta el término del plazo.

Una vez terminado el plazo, se negociará que se podrá realizar la primera evaluación por la SEP pero con asesoría del Consejo educativo, solo a aquéllos Maestros que hayan sido capacitado por los Instructores en Educación para Maestros y a quienes sean sus alumnos, esto para contar con datos que permitan medir la efectividad de la capacitación impartida y su posible perfeccionamiento y más no sea un arma para señalar y presionar al profesorado, al SNTE o a los alumnos.

Sin embargo, es importante hacer notar, que se establecerá un sistema de incentivos para maestros y alumnos, en donde primeramente se contará con estándares de progreso, que permitirán premiar con incentivos monetarios a los maestros que hayan elevado su nivel académico en la evaluación realizada de un año a otro y lo mismo será para los alumnos que en lo individual así lo logren, estos incentivos serán independientes uno del otro.

Este incentivo que se ha ganado a partir de una evaluación hecha por la SEP y a pesar de ser autorizado y provenir de fondos autorizados para ello del Consejo educativo, será entregado por el SNTE. Esta triangulación buscará no concentrar toda la decisión en una sola persona para evitar actos de corrupción o manipulaciones.

Asimismo, se propiciará por conducto de la SEP mayor participación de los padres de familia, mediante el otorgamiento de incentivos monetarios para que estos formen parte de los Consejos Escolares de Participación Social y tengan mayor injerencia en los asuntos de los centros educativos, quienes también serán capacitados por el Consejo Educativo sobre las funciones que deben desempeñar (la cual podrá ser contabilizar falta de maestros, los llamamientos a juntas, entrega oportuna de información del centro escolar, etc.) y por lo tanto, también podrán ser evaluados para medir sus resultados una vez que comience el periodo de gracia.

Otro punto importante, es que una vez finalizado el plazo de tres años, se debe dejar en claro que las nuevas plazas de maestros serán otorgadas por concurso de oposición y no podrán ser removidos por el sindicato en un plazo mínimo de 3 años, por otro lado los maestros que se hagan acreedores a incentivos académicos por el Consejo Educativo o que hayan obtenido un % determinado en el concurso no pueden ser removidos tampoco por el sindicato

y solo aquéllos maestros que no se hayan capacitado pudiéndolo hacer o que no hayan participado en concurso anual de incentivos pueden ser removidos por el Sindicato.

Asimismo, el porcentaje de agremiados capacitados cada año por el Consejo Educativo, darán legitimidad, fuerza y sustento a las mejoras salariales de los maestros.

Como se observa, lo que se propone intentar en dicho popular es "borrón y cuenta nueva", no se le puede pedir a los maestros que de la noche a la mañana cambien los hábitos y sus capacidades, se debe terminar con el cúmulo de señalamientos y de culpas por el estado catastrófico del sistema educativo mexicano y comenzar a actuar, la idea es hacer un equipo entre SNTE, Gobierno e Investigadores y Expertos estudiosos en educación (Consejo Educativo) para el comienzo de una labor tediosa que en el largo plazo *resuelva* el problema de la calidad educativa. Y asimismo, el papel que jugará la participación de la sociedad será de suma relevancia para lograr los propósitos de la propuesta, ya que al crear un sistema de incentivos para la participación de los padres de familia en los asuntos de los centros educativos, dará como resultado el apoyo de una sociedad informada y capacitada en las políticas educativas que se implementen para elevar la calidad educativa.

¿Que debe hacer el SNTE? El SNTE por el propio desprestigio que adquiere día con día ante la sociedad y ante sus propios agremiados, debe renovarse desde adentro, como un acto reivindicatorio a los propios fines contenidos en sus estatutos y debe aceptar en este tenor negociar con el gobierno, ya que esto no implica una perdida de privilegios, sino al contrario la obtención de mayores beneficios: por un lado, más capacitación académica a los maestros y por el otro, más recursos para sus agremiados por medio del sistema de incentivos que se implemente, todo ello sin perder los privilegios o el control de sus agremiados.

Finalmente, es importante establecer, que la negociación se propone en primera instancia con el SNTE por ser la organización que agremia al mayor número de maestros en el país, pero la misma situación debe buscarse lograr con la CNTE y con todos los sindicatos que en su caso surjan, siendo todas estas recomendaciones y propuestas motivos de otro trabajo de investigación, que quedará pendiente para un nuevo estudio.

GLOSARIO

CAPITAL HUMANO.- Es el conjunto de conocimientos y habilidades incorporados en el ser humano que poseen valor económico, pues se utilizan para proporcionar un servicio productivo. Para la teoría del conocimiento el capital humano es el valor de la capacidad que poseen los individuos para generar ingreso; incluye tanto la habilidad y el talento de nacimiento, como la experiencia, la EDUCACION FORMAL, la capacitación y la especialización adquiridas. Existen por lo tanto, tres principales fuentes de formación de capital humano: la capacitación, la experiencia y la EDUCACION FORMAL. Para fines de este estudio, en específico, nos referiremos a la formación de capital humano a través de la EDUCACION FORMAL.

CALIDAD EDUCATIVA.- Conjunto de cualidades que posee la educación en un determinado contexto social, histórico, económico y cultural. En la época actual de globalización, la calidad educativa debe ser aquella educación que posea determinadas cualidades para crear el tipo de capital humano que se necesita para insertarse y estar vigentes en la nueva economía del conocimiento.

DESCENTRALIZACION.- Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.

DESCONCENTRACION.- Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones.

EDUCACION.- Es importante entender a la educación como un proceso complejo, que presenta varias dimensiones (económica, política, social), en las sociedades de nuestro tiempo. Para fines de este estudio, analizaremos el problema de la educación a partir de una combinación funcional de cuatro teorias sobre la educación: 1ª:- La teoría de la dimensión política de la educación como una relación pedagógica que existe entre intelectuales y no intelectuales, gobernados y o gobernados, etc., propuesta por Antonio Gramsci; a fin de entender los resultados del sistema educativo mexicano dentro del proceso evolutivo del Estado. 2ª. La teoría educativa como inversión en el ser humano, considerada fuente formal del capital humano, propuesto por Theodore Schultz, toda vez que, el concepto de educación sugerido es acorde con el momento histórico actual, en el que el surgimiento de la economia del conocimiento es vigente. 3ª. La teoría que hace referencia a la educación formal, a aquella que se identifica con la educación escolar, en el sentido de una educación organizada institucionalmente y con el mayor poder social –el del Estado- detrás de la intencionalidad que la guía, según Althusser, a fin de identificar la intencionalidad y voluntad política que han guiado a la clase gobernante. y 4ª. Citaremos a Rossana Rossanda, cuestionando a la ciencia "objetiva" que se autodetermina humanista y desinteresada, que ofrece a través de la ESCUELA, una formación igual para todos, y expone: "bajo el disfraz de una educación igual, que se aplica de la misma manera a los desiguales, se lleva evidentemente a un resultado desigual". Con el objeto de referirnos a ella en el marco del Programa de Escuelas de Calidad y el necesario sistema de compensaciones al que se alude en el trabajo de investigación.

EDUCACION BASICA.- Comprende la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Es el nivel de mayor contenido de alumnos en el Sistema Educativo Nacional.

ENTRAMADO INSTITUCIONAL.- Son las relaciones formales e informales entre diversos actores que favorecen el dialogo, permiten mediante acuerdos, definir prioridades para asignar recursos públicos, previenen conflictos y regulan intereses. El buen funcionamiento de un entramado institucional da lugar a la participación y a la eficiencia colectiva.

ESCUELAS 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 comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida.

GRUPO PARLAMENTARIO.- Es la forma de asociación politica y organización parlamentaria que pueden adoptar los Diputados con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara.

INSTITUCIONES.- Según North las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

INVERSION.- En general, el concepto de inversión se define como una erogación para adquirir bienes –muebles, inmuebles, tangibles, intangibles- que produzcan ingresos o

presten servicios, y se considera una deuda a largo plazo con respecto a los beneficios esperados.

PARTIDO POLITICO.- Consideradas como Entidades de interés público, son formas de organización política que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el ejercicio en procesos electorales, del sufragio universal, libre, secreto y directo.

POLITICAS PUBLICAS.- Son las posibles soluciones a determinados problemas de gobierno definidos, las cuales surgieron de todo un método de racionalización sistematizado.

PLAN.- Instrumento rector que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales, este contiene la estrategia general y principales políticas, así como programas de mediano plazo.

PROGRAMA.- Instrumento de la planeación, cuya finalidad es desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones, mediante la identificación de objetivos y metas. Puede contener diversos proyectos y puede ser global, sectorial, institucional y específico. Conjunto homogéneo de actividades a realizar para alcanzar determinadas metas.

PROYECTO.- El proyecto es un instrumento de los programas de desarrollo económico y social; es el enfoque de la unidad elemental en el proceso sistemático de racionalización de decisiones en materia económica y social. Un proyecto es un documento

en que se plantean y analizan los problemas que implica movilizar factores para alcanzar objetivos determinados de acuerdo con una función de producción dada, justificando asimismo el empleo de estos factores frente a otras opciones potenciales de utilización.

RESTRICCION INSTITUCIONAL.- Las instituciones como restricciones son el conjunto de prohibiciones y permisos que constriñen el intercambio y las elecciones individuales y de grupo, de acuerdo a las características de las instituciones existentes. Para fines de este trabajo se entenderá por restricción institucional arreglo corporativo clientelar entre el SNTE y el partido en el gobierno, que versa en estímulos políticos y sindicales para la captación política y al manejo y control de los incentivos académicos y laborales de la carrera magisterial por parte del SNTE.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis. El estudio de las políticas públicas, Estudio Introductorio. Ed. Porrúa, México 1992.

- Alegría, Margarita., et al., Manual para el manejo de información en la investigación documental. Ed. UAM, Azcapotzalco. México, 1990.

- Alvarado Ruiz, Jorge Alberto. La hipótesis de la educación como señal. El caso de Monterrey. Secretaría del Trabajo y Previsión social. México, 1999.

- Avila Carrazco Manuel Antonio, et al., Evaluación social y análisis de actores involucrados del Programa de Escuelas de Calidad. SEP y Banco Mundial. México, 2005.

- Ayala Espino José. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Porrúa, México, 2000.

- Blanchard Oliver. Macroeconomía. Prentice Hall Iberia, Madrid, 1997.

- Bracho Teresa. El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial. México. CIDE, 1992.

- Bracho Teresa. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2001. CIDE. México, nov. 2001

- Idem. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2002. CIDE. México, mayo 2003

- Idem. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2003. CIDE. México, marzo 2004

- Idem. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2004. CIDE. México, oct. 2004

- Idem. Evaluación al Programa de Escuelas de Calidad 2005. CIDE. México, marzo 2005

- Idem. Evaluación Externa del Programa de Escuelas de Calidad 2006. CIDE. México, sep. 2006

- Corona A. Juan Manuel y Hernández Gómez Carlos. Capital humano y capacidades científicas y tecnológicas en México. Depto. de Producción económica. UAM-Xochimilco, 2001.

- De ibarrola Maria (comp.). Las dimensiones sociales de la Educación. Ed. El Caballito, México, 1985.

- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1964, 7ª. Edición.

- Guevara Niebla, Gilberto. La catástrofe silenciosa. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

- Juárez Núñez, José Manuel y Sonia Comboni. Globalización, educación y cultura. Un reto para América Latina. UAM-Xochimilco, México, 2000.

- Latapí Sarre Pablo y Manuel Ulloa Herrero. El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. Fondo de Cultura Económica, México 2000.

- Marcel M. Giugale, Olivier Laforucade and Vinh H. Nguyen. México a compreenhensive Development Agenda for the new era. Banco Mundial, 2001.

- Ornelas Carlos. El sistema educativo mexicano, la transición de fin de siglo. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

- Trejo, Guillermo. Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma. Ed. Diana. CIDAC, México, 1991.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Parte III "Los retos actuales de la educación". D.O.F. 18 de mayo de 1992.

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. D.O.F. 30 de Mayo del 2001

- Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa de Escuelas de Calidad. D.O.F. 3 de abril del 2001

- Idem.. D.O.F. 13 de marzo del 2002.

- Idem. D.O.F. 29 agosto del 2003.

- Idem. D.O.F. 12 noviembre del 2004.

- Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad. D.O.F. 13 junio del 2005.

- Idem. D.O.F. 23 de febrero del 2006

- Secretaría de Educación Pública: Memoria 1976-..82 vol II. Delegaciones Estatales. Prólogo con comentarios de Fernando Solana Morales, México, Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1982.

REVISTAS

- Análisis económico. Revista de Análisis Económico. UAM-Azcapotzalco, CSH. Vol. XV no. 32, México, 2000.

- Cerda Ardura, Antonio. Revista Siempre! no. 2668. Año LI, México, 1°. de septiembre del 2004

- García Barragán, María Eugenía. Quehacer político, México, 24 de julio del 2004.

- Montes Rodolfo. La Revista. No. 023. México, 2 de agosto 2004.

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

- De la Madrid Hurtado, Miguel. Discurso de toma de posesión. Dirección General de Comunicación social de la Presidencia de la República, México, 1982.

- Guimaraês de Castro, María Helena. Brasil y las Evaluaciones internacionales ¿Contribuyeron los resultados a la rendición de cuentas? Conferencia presentada en el Seminario Internacional "Rendición de cuentas: Una oportunidad a la Educación de Calidad. México, 6 junio del 2007.

- Reyes Heroles Jesús, Discurso en el Foro de Consulta de la ciudad de Querétaro, 18 de febrero de 1983.

ARTICULOS

- Romero Vadillo, Jorge Javier. Las causas institucionales del desastre educativo. Artículo inédito. México, 2004.

MEDIOS ELECTRONICOS EN INTERNET

- Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006. Educación Básica y Escuelas de Calidad. Coordinación del Area Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada. extraído el 20 de enero del 2005, de http://www.ifie.edu.mx

- Programa Nacional Educativo 2001-2006. extraído el 20 de enero del 2005, de http://www.uacam.mx

- Estadísticas por servicio de la educación básica. Subsecretaría de Educación básica. extraído el 23 de enero del 2005, de http://sieeb.basica.sep.gob.mx/