

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Escuelas de calidad, clarosucros

Escuelas de calidad, claroscuros

Una de las principales innovaciones del actual gobierno en el campo de la educación -en realidad su estrategia de reforma educativa- es el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Preparado y anunciado desde la transición, se concretó formalmente el 27 de febrero de 2002, cuando se publicaron sus Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación, no obstante que funcionaba desde 2001.

El objetivo general del PEC es "transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva". Se entiende por "escuela de calidad" aquella que se responsabiliza de los resultados del aprendizaje de sus alumnos y garantiza que adquieran los conocimientos prescritos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Un ideal educativo tan ambicioso supone profundas transformaciones: en la capacidad de liderazgo del director y compromiso de los maestros, en el fortalecimiento de la institución escolar como sujeto fundamental de los procesos educativos y en su capacidad de decisión, en la eficacia y eficiencia con que opere, en la participación de los padres de familia y en el continuo avance hacia la calidad y la equidad.

1 Cómo funciona el programa?

El PEC está enfocado a escuelas primarias públicas que atienden población marginada -principalmente urbano-marginada-, así como a telesecundarias. Cada gobierno estatal emite una convocatoria en la que se establecen los criterios de incorporación, dentro de un marco nacional. Las escuelas que desean participar presentan, con la colaboración del director, maestros y padres de familia, un "proyecto escolar" a cinco años y un plan anual de desarrollo. El proceso de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada Estado (por el Consejo Estatal de Participación Social) e implica la capacitación de directores y docentes, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de escuelas. Las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño. Quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por una instancia nacional independiente, así como a sus autoevaluaciones. Al término del ciclo escolar presentan a la coordinación estatal un reporte técnico y otro financiero, con base en los cuales pueden solicitar su reincorporación para el año siguiente, haciendo los ajustes sugeridos por las evaluaciones.

2 Cómo opera?

En el primer año comenzó con 2 mil 240 escuelas y hasta noviembre de 2002 se habían incorporado al PEC 9 mil 620 planteles (primarias y telesecundarias) con 2 millones y medio de alumnos y 80 mil docentes y directores. En este año se piensa ampliar el número de escuelas (cerca de 2 mil más) e incluir los centros de preescolar. El esquema de financiamiento implica contribuciones de varias fuentes: el gobierno federal

aportó en 2002 mil 200 millones de pesos, los estatales 400 millones y los municipios y particulares otros 220. La Federación cubre 57.3 por ciento de los recursos, los estados 28.7 por ciento, los municipios 6 por ciento y otras fuentes 8 por ciento. Las reglas del programa establecen que por cada peso que aportan los estados, la SEP aporte tres y por cada peso que den los municipios los Estados aporten otros dos, hasta cierto límite. El promedio de recursos recibidos por cada escuela ha sido de 160 mil pesos al año. Los resultados de las evaluaciones externas aún no se han dado a conocer; los documentos oficiales registran la aplicación de 2 millones de exámenes a alumnos de todos los grados de primaria y secundaria con el fin de evaluar sus habilidades lógico-matemáticas, otros tantos exámenes respecto a habilidades comunicativas y a razonamiento crítico-creativo. Asimismo se asienta que mil escuelas fueron evaluadas externamente con base en el conjunto de indicadores propuestos, aunque no se conocen resultados ni metodología empleada.

La prensa dio a conocer en enero un reporte de evaluación del PEC del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en el que se destaca que 92 escuelas (4.2 por ciento de un total de 2 mil 240 planteles) abandonaron el proyecto, entre otras razones, porque a los directores les pareció excesiva la carga normativa de comprobación de recursos o porque directores o encargados del proyecto fueron removidos. Al comparar reprobación y deserción entre las escuelas del PEC y las no incorporadas, las primeras logran resultados superiores en apenas una décima. Es difícil un balance de un programa tan complejo que, además, lleva poco tiempo de iniciado.

3 Lo positivo

Se trata de una estrategia de reforma educativa muy distinta de las intentadas en sexenios anteriores. Esta es selectiva, se basa en la libre determinación de cada escuela, se focaliza en escuelas marginadas, procede de abajo hacia arriba, es adicional a las acciones macro de la burocracia educativa (reformas curriculares, por ejemplo) e intenta movilizar a todos los actores de la escuela en busca de mayor calidad y mayor equidad. El diseño favorece el avance del federalismo involucrando a autoridades estatales y municipales en su operación. Se enfatiza el compromiso del director y los maestros para promover la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas. La concepción subyacente de que la escuela es el sujeto principal de su propio mejoramiento es positiva, así como la confianza que en ella se deposita al entregarle recursos para que los aplique bajo su responsabilidad. Es muy positivo que fomente la participación de padres de familia y la convergencia de todos los actores educativos en el escenario escolar; se reactivan así los Consejos de Participación Social y, en teoría al menos, se neutralizan influencias políticas y sindicales indeseables. También es encomiable el esquema de corresponsabilidad financiera entre Federación, estados, municipios y sector social. No creemos que la participación de los particulares, sean empresas locales u organismos sociales, conduzca a una privatización de la enseñanza pública; son contribuciones voluntarias que se suman a las públicas y expresan que lo público es asunto de todos.

4 Lo negativo

Los recursos necesarios para construcción y mantenimiento de los planteles no debieran ser objeto de concurso ni estar sujetos a condiciones de desempeño; es obligación del Estado proporcionar enseñanza pública y gratuita a toda la población. Esta parece ser una seria deficiencia en el diseño del PEC. Por otra parte, las actuales reglas establecen que al menos 80 por ciento de los recursos otorgados deberán destinarse a

construcción, mantenimiento y a la adquisición de mobiliario y apoyos didácticos. De hecho, en 2001, 45 por ciento se dedicó a construcción y mantenimiento de locales y 52 por ciento a la adquisición de mobiliario, equipo, libros y materiales didácticos; sólo uno por ciento fue a capacitación, lo que revela una pobre concepción de la "calidad educativa"; es de esperarse que los criterios del programa permitan asignar mayores cantidades a acciones directamente educativas. Al condicionar el mejoramiento de la escuela a recursos adicionales, se corre el riesgo de que directores y docentes no estén dispuestos a cumplir sus obligaciones si no cuentan con ellos. No debe olvidarse que hay innumerables acciones que inciden en la calidad y no requieren recursos materiales extraordinarios. La regla de operación que establece que por cada peso que aporten municipios o particulares el gobierno estatal aportará otros dos, actuará en contra de la equidad; se favorece así más a los que ya tienen más. Los resultados del PEC por estados muestran serias desigualdades; Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán, por ejemplo, tienen proporciones muy bajas de escuelas incorporadas.

5 Aspectos que requieren mayor información

a) Cobertura. No es clara la estrategia de expansión que guía al PEC; en 2002, 78.3 por ciento de las escuelas incorporadas fueron primarias (71.2 por ciento generales, 3.4 por ciento especiales y 3.7 por ciento indígenas) y 21.2 por ciento secundarias (20.8 por ciento telesecundarias y 0.5 por ciento secundarias generales o técnicas) y 0.5 por ciento preescolares. Parece indispensable que el PEC se coordine con las políticas destinadas a escuelas rurales. b) Equidad. La "focalización" del PEC ha dependido de las autoridades estatales, pero aún no se conocen suficientemente los criterios que cada estado aplica; queda la duda de si las escuelas más pobres se excluyen a sí mismas porque no cumplen los requisitos. c) Supervisores. Cabe preguntarse si al proponer una estrategia de renovación sustentada en los actores internos de cada escuela, no se hace a un lado el aparato burocrático y técnico-pedagógico establecido. d) Evaluación. Con el surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el aparato evaluativo del PEC no vendría a duplicar esas funciones? Cómo se coordinará con las tareas del instituto?

Se requiere más información respecto a la manera como se utilizarán los resultados de las evaluaciones del PEC; dada la gran heterogeneidad de las escuelas, se corre el riesgo de que evaluaciones objetivas resulten desventajosas para las escuelas más pobres. Asesores. El talón de Aquiles del PEC del que dependerá su éxito o fracaso puede ser la calidad de los "asesores técnico-pedagógicos" que acompañarán y monitorearán los procesos de transformación. Se requeriría de mayor información acerca de ellos, de su reclutamiento, capacitación y desempeño.

El PEC es un programa ambicioso que ha empezado con el pie derecho; siendo esencialmente cualitativo, lo que importa cuidar con todo esmero es la calidad humana y profesional de sus equipos y de todos los maestros y directores participantes. Es deseable que se proporcione amplia información a la sociedad sobre los avances, con el fin de que ésta se involucre en sus debates y, con sus observaciones y comentarios, contribuya a su éxito.

6 Referencias

Comunicados OCE sobre Sistema e instituciones

D.R. Observatorio Ciudadano de la Educación

Redacción: Alejandro Canales, Pedro Flores Crespo, María de Ibarrola, Pablo Latapí Sarre, Humberto Muñoz García, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez y Leonel Zúñiga..

Febrero 15, 2003.