



Revista Latinoamericana de Estudios

Educativos (México)

ISSN: 0185-1284

cee@cee.edu.mx

Centro de Estudios Educativos, A.C.

México

Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)

Para una mejora en la autogestión escolar: análisis de los programas de la Reforma  
Educativa y de Escuelas de Tiempo Completo.

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XLV, núm. 3, 2015, pp. 11

-54

Centro de Estudios Educativos, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27041543002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# Para una mejora en la autogestión escolar: análisis de los programas de la Reforma Educativa y de Escuelas de Tiempo Completo

For Improved Self-Management School: Analysis for  
Educational Reform Programs and Schools Full Time

*Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)\**

## RESUMEN

Se analizan dos programas clave para el sistema educativo nacional, ya que son los dos programas federales con mayor presupuesto en la presente administración en México: El Programa de la Reforma Educativa y el de Escuelas de Tiempo Completo. Ambos transfieren recursos directamente a las escuelas, en el marco de una política que apuesta por la autonomía de gestión escolar, y están destinados a comunidades de escasos recursos. A partir de distintas fuentes, se presentan los antecedentes y el funcionamiento de cada programa, seguido de un análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), así como recomendaciones para su mejora y para un uso más eficiente y pertinente de los recursos.

**Palabras clave:** política educativa, programas educativos, Programa de la Reforma Educativa, Escuelas de Tiempo Completo

## ABSTRACT

Two key education programs of the present Mexican administration are examined: the Education Reform Program and the Full-Time Schools Program. These are the two federal programs with the largest budgets, and they transfer resources directly to schools, in alignment with a policy that seeks to strengthen school management autonomy. Both programs are aimed at low-income communities. Based on various sources, the background and characteristics of each program are presented. The strengths, weaknesses, opportunities and threats of each one are weighted out (SWOT analysis). Recommendations ensue, both for the betterment of the programs and for a more efficient and pertinent use of resources.

**Key words:** education policy, education programs, Education Reform Program, Full-Time Schools Program

## INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas buscan tener impacto social y mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, existen aspectos en su

\* Autores: Esteban Moctezuma Barragán, Érika Argándar Carranza, Milagros Fernández Fernández, Francisco Landero Gutiérrez, Gabriela Schlemmer Rojas, Jorge E. Juárez Barba , José Aguirre Vázquez, Luz del Carmen Dávalos Murillo, María Teresa Ortúño Gurza, Mercedes del Valle Medina, Catalina Everaert Marryssael, Claudia Marcela Robles González, Francisco González Garza, Adriana Olvera López y Fernando Mejía Botero.

ejecución que pueden mermar su impacto. Este es un análisis de dos programas clave para el sistema educativo nacional: El Programa de la Reforma Educativa (PRE) y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PECT). Fueron seleccionados ya que son los dos programas federales con mayores recursos en la presente administración en México (ambos suman cerca de 20 mil millones de pesos), y porque ambos tienen componentes claramente destinados a las comunidades de escasos recursos. De estos análisis se derivan propuestas de mejora para que los recursos dirigidos a ellos sean aplicados con la mayor eficiencia posible, para mejorar la calidad y la equidad educativa de los niños y jóvenes estudiantes de las escuelas públicas en México.

La estructura del estudio de cada programa se organiza de manera distinta. En el caso del PRE, toda vez que se trata de un programa reciente, se decidió hacer una retrospectiva al Programa Escuelas de Calidad (PEC), bajo la premisa de que este es un antecedente muy afín; una experiencia cuyos aprendizajes podrían retomarse y adaptarse para el PRE. A su vez, el PETC se sometió a un análisis normativo y estadístico más robusto, pero no se vinculó a ningún programa como antecedente, aunque cabe aclarar que sí se retomó su historia desde su puesta en marcha. Los dos programas se sujetan a un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), con el fin de esbozar algunas líneas concretas de mejora para cada uno de ellos.

## PROGRAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA

### Antecedentes: PEC

Por iniciativa del gobierno federal y como una estrategia para superar obstáculos, reformar la gestión institucional y escolar, así como para mejorar el logro educativo, el 22 de agosto de 2001 se crea el PEC y se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, núm. 055-2, el Decreto de Creación Número 209, en el que se autoriza la constitución del “Fideicomiso para el Desarrollo de Programas del Sector Educativo”, coadyuvante de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con plena autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión y ejecución. A partir de mayo de 2004 se

crea el Departamento de Escuelas de Calidad, dependiente de la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal.

Las escuelas beneficiadas por el programa reciben:

- Apoyo académico a través de la estructura educativa estatal, para la transformación de la organización y el funcionamiento de la escuela mediante la capacitación, la asesoría y el seguimiento en la construcción del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y Programa Anual de Trabajo (PAT).
- Apoyo financiero, que varía en cada entidad federativa, para que las escuelas atiendan sus necesidades con base en su PAT y destinen los recursos a acciones de capacitación de los maestros, directivos y padres de familia, compra de materiales educativos, libros y equipos de cómputo, así como para la mejora de los espacios educativos.

Las escuelas se comprometen a:

- Disminuir la reprobación y la deserción escolar conforme a sus parámetros y mejorar el aprovechamiento, rindiendo cuentas a la comunidad educativa.
- Atender con equidad a la comunidad escolar (necesidades educativas especiales, población indígena, migrantes, etcétera).
- Crear las condiciones para actualizar a los agentes educativos, de acuerdo con su proyecto.
- Constituir su Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), en el que se involucre a los padres de familia desde un esquema de corresponsabilidad en los procesos educativos.
- Garantizar la transparencia en el uso de los recursos, el ejercicio y la comprobación de los mismos, integrando un expediente para tal efecto.

De esta forma, el PEC busca responder a la necesidad de incrementar la eficiencia, la eficacia, la pertinencia y la equidad de la educación básica mexicana, pues identifica al rezago y al abandono escolar como problemáticas apremiantes que es preciso atender, y señala como una de sus causas la falta de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuado en las escuelas. Por eso se

plantea el propósito de elevar la calidad educativa de las escuelas públicas, atendiendo también los rezagos en la construcción, el mantenimiento y el equipamiento de los espacios escolares públicos, y coadyuvando a fortalecer acciones orientadas a transformar la gestión escolar, de manera que todos los educandos logren aprendizajes significativos para su vida presente y futura. Además, promueve el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas como una condición indispensable para que mejoren estas circunstancias de infraestructura y otras necesidades de los centros escolares, en función de abatir el rezago y el abandono escolar.

En este sentido, su misión ha sido impulsar la cultura de la planeación, la evaluación y la rendición de cuentas en el marco de la gestión estratégica, para la mejora continua de las prácticas pedagógicas, organizativas, administrativas y de participación social, de manera que todo incida en el mejoramiento permanente de los aprendizajes de los niños. A su vez, aspira a constituirse en el instrumento de una política pública que contribuya a que la comunidad educativa asuma, de manera colectiva, la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos los alumnos y el mejoramiento continuo de la calidad educativa.

El programa estableció los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

- Contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el programa.

### **Objetivos específicos**

- Impulsar el desarrollo de competencias técnicas de las autoridades educativas locales (AEL), en particular de la supervisión escolar, a fin de promover el desarrollo de la autonomía de gestión escolar de las escuelas a su cargo.
- Desarrollar las capacidades técnicas de la comunidad escolar, con énfasis en el liderazgo directivo para el ejercicio de la autonomía de gestión de la escuela y la ejecución de Rutas de mejora.

- Contribuir al fortalecimiento de las condiciones educativas del Sistema Básico de Mejora Educativa en las escuelas participantes, a través del ejercicio de un sistema de gestión escolar cuya prioridad sea el logro educativo de las niñas, los niños y los jóvenes.

Las reglas de operación establecen que el programa tiene cobertura nacional y pueden participar las escuelas públicas de las 32 entidades federativas que decidan tomar parte, voluntariamente, a través de una carta compromiso. Las escuelas son de educación básica, en todos sus niveles y servicios educativos: inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria. Se especifica que podrán ser beneficiarios los Centros de Atención Múltiple (CAM), así como los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi) que proporcionen el servicio en el nivel de preescolar.

Se establece también que tendrán prioridad para la incorporación al programa las escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, conforme al índice determinado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como los servicios de educación indígena y migrante, y que no podrán recibir apoyos financieros del programa aquellas escuelas que sean beneficiarias de los PRE o ETC. En cambio, podrán beneficiarse del PEC y recibir los apoyos técnicos que este proporcione.

En cuanto a la distribución de los recursos, las reglas especifican que la SEP, mediante el fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad, transfiere los recursos correspondientes a las entidades federativas a través de sus respectivos fideicomisos estatales, y en la proporción que represente su población de cuatro a 14 años respecto del total nacional, de acuerdo con la información vigente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por cada peso que aporta el gobierno del estado a su fideicomiso estatal, la SEP aporta al mismo tres pesos (es decir, tres a uno), teniendo como límite lo que determinen las reglas de operación vigentes en cada ciclo escolar.

La SEP ha aclarado que los recursos del PEC son adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a la infraestructura y operación de los planteles escolares; que en ningún caso sustitu-

yen a los recursos regulares dirigidos a estos fines y que los recursos del programa destinados a apoyar a las escuelas beneficiadas son administrados por la SEP, a través del fideicomiso nacional, y de la unidad responsable en cada entidad, por medio de su fideicomiso estatal, además de las propias escuelas.

A continuación, se presenta una línea del tiempo de las principales inflexiones en la evolución del programa.

2001	Creación del Programa. Fideicomiso Nacional. 32 fideicomisos estatales.
2002	Estándares e indicadores de desempeño para evaluar el programa. Incorporación de telesecundarias. Revista <i>Educare</i> . Participación a través de consejos escolares.
2003	Se incorporan estándares de gestión, prácticas docentes y participación social. Se regionaliza la atención académica y operativa a las coordinaciones estatales. Se incorporan los niveles de preescolar y primaria.
2004	Estrategia: "Esta escuela es mía". Asesoría y acompañamiento a las escuelas.
2005	Se generan espacios para la profesionalización de directivos y coordinaciones estatales. Se crea la página web del PEC. Curso de planeación estratégica a distancia para directivos y docentes. Profesionalización de funcionarios educativos estatales: FLACSO.
2006	Financiamiento parcial del programa por parte del Banco Mundial. Difusión del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE).
2007	Planeación estratégica de la supervisión escolar.
2008	Red directivos escolares.
2009	Simplificación del PETE.
2010	2a. fase de financiamiento del Banco Mundial. Incorporación de la educación indígena al programa.
2011-2013	Mediante el acuerdo 609 se establece continuar con el PEC, cuyo objetivo es contribuir a mejorar el logro académico de los estudiantes de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el programa, mediante la marcha del Modelo de Gestión Educativa Estratégica.
2014	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 18 de junio de 2014, el acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. El Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo cuenta con un presupuesto \$7 349 579 415.81.
2015	Coneval, 2015. Matriz de indicadores para resultados Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. SHCP."Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016" (junio de 2015). Fusión de los programas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para fortalecer la autonomía de gestión escolar y el desarrollo de infraestructura educativa (S029).</li> <li>• Escuelas de Calidad y Escuela Digna (U074).</li> <li>• En el PP U082 Programa de la Reforma Educativa.</li> </ul>

## Evaluaciones externas del PEC

El PEC ha sido objeto de numerosas evaluaciones externas, cuyos principales hallazgos y recomendaciones derivadas se resumen a continuación.

<i>Cobertura y focalización</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
CIDE (Bracho)	2004	Más de la mitad del total de los municipios al nivel nacional contó con la presencia del programa. Más de 50% de aquellos con altos niveles de marginación accedieron a recursos y asesorías del PEC. En todas las modalidades educativas, la matrícula de las escuelas PEC es mayor que la existente en las escuelas no incorporadas.
SEP (Ávila)	2005	En todas las modalidades educativas, la matrícula de las escuelas PEC es mayor que la existente en las escuelas no incorporadas.

<i>Financiamiento e inversión</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
CIDE (Bracho)	2004	El 95% del financiamiento federal es transferido a los FEEC (Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad). El 5% restante es destinado a gastos nacionales de operación, equipamiento, capacitación, evaluación, difusión, asesorías e investigaciones. Los rubros que muestran mayor inversión han sido los relativos a mobiliario y equipo, construcción, rehabilitación y ampliación de los espacios educativos.
Reimers y Cárdenas	2007	La mayor parte de las subvenciones del PEC se destina a infraestructura y materiales educativos, y no al desarrollo y actualización profesional docente.

<i>Infraestructura y equipamiento</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera y Cázares)	2005	Las instalaciones y el equipamiento constituyeron los elementos donde el PEC ha impactado mayoritariamente en el corto plazo.

<i>Modelo de gestión escolar y planeación estratégica</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
FLACSO (Miranda <i>et al.</i> )	2008	La importancia del papel que juega el liderazgo directivo en el PEC ha contribuido a que el director fomente en los docentes la responsabilidad de hacer los procesos de enseñanza-aprendizaje más dinámicos y productivos. Las escuelas que participaron en el PEC no alcanzaron a desarrollar las secuencias lógicas de cada etapa de planeación estratégica definidas en la metodología del programa de los PETE y los PAT. Se muestra una falta de capacidad, habilidades y herramientas metodológicas y de planeación entre los integrantes de las comunidades escolares.

<i>Modelo de gestión escolar y planeación estratégica</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera y Cázares; Loera et al.)	2005 2005	Entre los indicadores mejor evaluados por los alumnos están: la cercanía del director, conservar el orden y la limpieza de los centros escolares (los cuales obedecen a los estándares de PEC). Se reporta poca participación en las labores de planeación estratégica, inconsistencia en los proyectos de mejoramiento escolar, sobrecarga administrativa, autoevaluación y retroalimentación restringidas.
SEP (Ávila)	2005	Participar en el PEC debería ser una decisión colectiva, en siete de cada diez escuelas incorporadas; esta fue tomada por autoridades y docentes; solo 36% de los miembros del CEPS señalan haber participado.

<i>Prácticas pedagógicas</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera et al.)	2005	En la segunda fase del programa, se incrementó en 14% el indicador referente a que los docentes expresan capacidad autocritica sobre su desempeño e incorporan estrategias de rectificación a partir de un concepto positivo de sí mismos y de su trabajo.
Los estudios coinciden en la necesidad de profundizar en las investigaciones sobre la forma en que el PEC refuerza la dimensión pedagógico-curricular en las escuelas y su impacto.		

<i>Logro y aprovechamiento escolar</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
SEP (Ávila)	2005	El PEC ha disminuido la influencia del nivel socioeconómico y educativo sobre el grado de aprovechamiento de los alumnos.
Banco Mundial (Skoufias y Shapiro)	2006	El programa redujo las tasas de deserción y de fracaso en 0.24% y disminuyó la tasa de repetición en 0.31%.
Harvard (Murname, Willet y Cárdenas)	2006	En 2001, las escuelas PEC muestran una reducción de la tasa de deserción y reprobación a un ritmo más acelerado que las escuelas no incorporadas.
Reimers y Cárdenas	2007	Los altos niveles de desigualdad en la capacidad institucional y financiera de sus comunidades podrían retardar la probabilidad de que el PEC contribuya a la superación de las brechas educativas y de oportunidades para los estudiantes en el corto plazo.
Coneval	2008	El impacto del programa en el logro educativo o el desempeño docente no crece significativamente. Los indicadores relacionados con el número de escuelas beneficiadas o directores capacitados en gestión estratégica aumentan en rangos de 100-150%.
La mayoría de las evaluaciones del PEC ha sido cauta en explorar los impactos del programa en los indicadores de logro y aprovechamiento escolar.		

## PARA UNA MEJORA EN LA AUTOGESTIÓN ESCOLAR: ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE LA...

<i>Capacitación y actualización</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera y Cázares)	2005	Mejoró 11% en los tres años iniciales de operación, pero los avances fueron insuficientes para el desarrollo de conocimientos y habilidades que se requerirían, no solo para la implementación del nuevo modelo de gestión, sino también para el desarrollo de prácticas innovadoras en el aula.

<i>Percepción sobre el valor y utilidad del PEC</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera y Cázares)	2005	La confianza entre la escuela y la comunidad, entre maestros, así como entre maestros y estudiantes mejora hacia la segunda fase del programa. Respecto a las percepciones de la comunidad escolar en torno al PEC, no muestran un comportamiento lineal o tendencial a lo largo del tiempo, sino que se dirigen a un proceder diferenciado, inestable y altamente cambiante.
SEP (Ávila)	2005	El elemento del PEC más valorado por las comunidades educativas es la mejoría en la calidad y equidad educativa, con 70%; seguido de la oferta de recursos con 37%, y por 12% de las respuestas que lo vincularon con el mejoramiento de la gestión escolar. La utilidad que adjudican docentes y padres de familia al programa se centra en la mejora y el equipamiento de la infraestructura escolar, con 53% en ambos casos. El 48% de los maestros y 40% de los padres de familia opinan que el PEC contribuye al progreso del aprendizaje.
Martínez <i>et al.</i>	2006	El elemento más relevante del PEC corresponde al estímulo económico, seguido de la puesta en práctica de métodos de mejoramiento del desempeño docente y del impulso de un nuevo modelo de gestión educativa al interior de la escuela.

19

<i>Participación social</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
Heurística Educativa (Loera y Cázares)	2005	El programa ha mostrado un incremento en la colaboración de los familiares con las escuelas, específicamente, una mayor comunicación con el director y con los maestros, además de que ayudan en las actividades de la escuela y se preocupan por el éxito de sus hijos.
SEP (Ávila)	2005	El PEC impacta de manera positiva en que los familiares acudan con mayor frecuencia a la escuela para conocer los avances en el desempeño de sus hijos y a conocer mejor a los maestros. Esto contribuye a que colaboren más con la escuela en aspectos económicos o en las faenas escolares.

<i>Comunicación y difusión</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año</i>	<i>Principales hallazgos</i>
CIDE (Bracho)	2008	El programa pone a disposición del público información oficial diversa sobre su normatividad, beneficiarios y principales resultados.

Institución	Recomendaciones
CIDE (Bracho, 2004, 2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retomar del PEC los elementos que han mostrado mayor eficacia, con el fin de incentivar una propuesta de política educativa para todo el país y no solo para las escuelas participantes en el programa.</li> <li>Continuar recibiendo de la comunidad el análisis crítico de sus componentes, el estudio propulsivo de sus experiencias, para derivar propuestas de reforma escolar a futuro.</li> <li>Importancia de contar con estándares de gestión.</li> <li>Ampliación y flexibilización de los criterios de incorporación de las escuelas.</li> <li>La falta de un criterio de asignación permanente pone en riesgo la equidad.</li> </ul>
Heurística Educativa (Loera <i>et al.</i> , 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuir la carga administrativa de las escuelas, ya que la calidad de la gestión escolar disminuye.</li> </ul>
Hacia una Cultura Democrática, A. C. (Martínez, 2006 <i>et al.</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que el PEC se convierta en el eje articulador de todos los programas, proyectos y recursos de SEP.</li> <li>Ampliar el concepto de calidad educativa más allá de la gestión escolar.</li> <li>Transformar la supervisión escolar bajo una concepción de acompañamiento y no de inspección.</li> </ul>
Oxford Inglaterra (BM) (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar una alta expectativa entre los alumnos y los padres de escuelas PEC, para progresar hacia niveles educativos más avanzados.</li> </ul>
CES, El Colegio de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Focalizar la atención a las escuelas que se sitúan en localidades de mayor marginación.</li> </ul>
PEC (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer los procesos de información y comunicación pública que expresen con claridad los aciertos y los límites del PEC.</li> <li>Establecer la capacitación hacia padres de familia a través de cursos, talleres o conferencias, que les permitan brindar apoyo a la educación de sus hijos.</li> </ul>
Universidad de Harvard (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la capacitación a los maestros para capitalizar los resultados del aprovechamiento escolar; simplificar la comprobación de gastos por parte de las escuelas, y contar con una variación en los niveles de financiamiento.</li> </ul>
CONEVAL/CIDE (2007) (Bracho, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el funcionamiento general del Sistema de Información del Programa de Escuelas de Calidad (SIEPC), y establecer mecanismos para que las coordinaciones estatales actualicen oportuna y adecuadamente la información.</li> </ul>
Grupo Mayaink (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Que el periodo de permanencia en el PEC sea mayor a cinco años.</li> <li>Que la "desincorporación" sea progresiva.</li> <li>Que se integren supervisiones al PEC.</li> <li>Que el seguimiento sea periódico.</li> </ul>
FLACSO ((Miranda <i>et al.</i> , 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del programa a través de la capacitación y el acompañamiento técnico (consistencia del PETE).</li> </ul>
Coneval/C-230 (Coneval, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda una evaluación de impacto que permita identificar el efecto causal del programa con datos que cubran todos los años de operación.</li> </ul>

## Descripción del PRE

La SEP emitió, en 2014, dos acuerdos en los que se hicieron públicos los lineamientos del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.

El primero es el 05/06/14, del miércoles 18 de junio (SEP, 2014a), y el segundo, que modifica al primero, con número

28/12/14, del viernes 26 de diciembre (SEP, 2014c). En los hechos, la SEP le denomina “Programa de la Reforma Educativa”, y consiste en la transferencia de recursos financieros a las escuelas primarias y secundarias para que atiendan sus necesidades de infraestructura y otras de dotación de aula (materiales, capacitación, mobiliario, equipamiento).

El programa tiene por objetivo general contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.

Su cobertura es nacional y la población objetivo son las comunidades escolares de las escuelas públicas de educación básica en condiciones de rezago físico y las supervisiones de zona que atienden estas escuelas.

La selección de escuelas para este programa se sustenta en el “Índice de carencias por escuela”, calculado por la SEP, en el cual se considera el tipo de construcción del inmueble, el material de construcción, la disponibilidad de agua potable, de instalaciones sanitarias, y el equipamiento básico del aula.

Con base en el índice, y a partir de información proveniente del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), de 2013, la SEP hizo un ordenamiento de los centros escolares, y con ello identificó a los de mayor intensidad de carencias: de los 109 439 inmuebles, se seleccionaron 20 154 (18.42%), de los cuales 14 022 tienen un alto grado, mientras que 6 132 registran uno muy alto.

Con ese proceso, se apoyó a 6 879 escuelas primarias generales (\$3 797.8 millones), 7 403 Conafe (\$340 millones), 2 859 escuelas indígenas (\$1 527.3 millones), 322 secundarias técnicas (\$240.5 millones), 2 674 telesecundarias (\$1 409 millones) y 17 secundarias para trabajadores (\$8.4 millones).

De acuerdo con los lineamientos del programa, la SEP seleccionó las escuelas, las autoridades educativas locales (AEL), y validaron esa selección, de conformidad con varios criterios: que las escuelas continuaran funcionando hasta el ciclo 2017-2018; que contaran con terreno escriturado a nombre del gobierno del estado, contrato de comodato o acta de cesión de derechos comunales o ejidales en favor de la escuela o sistema educativo local

y que, efectivamente, tengan las necesidades identificadas por el CEMABE. En caso de no ser validadas, las AEL pueden sustituir escuelas de la lista de la SEP con otras que hayan participado en el CEMABE y que también tengan alto rezago en su infraestructura.

El programa tiene tres componentes:

1. Atención de las carencias físicas de las escuelas. Recurso a la comunidad escolar que tendrá por objeto mejorar las condiciones físicas y de equipamiento de los inmuebles que faciliten el acceso, la permanencia, el progreso, el aprendizaje y el desarrollo de competencias de los estudiantes. El apoyo podrá destinarse a la construcción o la remodelación de espacios educativos, a infraestructura hidrosanitaria, a tomas de agua potable y a equipamiento básico del aula.
2. Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. Recurso directo al plantel para llevar a cabo la Ruta de mejora –proceso de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (organizado por el Consejo Técnico Escolar)–, que busca desarrollar y fortalecer a las escuelas en cuanto a las asignaturas de lectura, escritura y matemáticas; prevención del abandono escolar, normalidad mínima y convivencia pacífica, así como la autonomía escolar, la contratación directa para resolver problemas de operación básica, la infraestructura y el equipamiento (en rubros distintos a los del componente 1).
3. Apoyo a supervisiones de zona que atienden a las escuelas cuyas comunidades escolares sean beneficiarias del programa. Se destinarán hasta cinco millones de pesos a cada entidad federativa para apoyar el fortalecimiento de la supervisión escolar como parte de la Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica. La AEL podrá aplicarlos en dos conceptos globales: a) recurso para la atención de necesidades de infraestructura y equipamiento de los espacios de trabajo, y b) recurso directo a la supervisión de zona para fortalecer la atención de las escuelas, facilitando el acercamiento y un mejor servicio de apoyo, asesoría y acompañamiento a los colectivos escolares.

El programa tuvo un presupuesto, asignado en 2014, de \$7 567.2 millones (en 2015, se replica el mismo monto<sup>1</sup>), que se distribuiría como se anota en los siguientes cuadros.

#### **CUADRO 1. Presupuesto por componente**

Componente	Millones de pesos	Porcentaje
Infraestructura y equipamiento	6 168.9	81.51
Autonomía escolar	1 154.2	15.25
Supervisiones de zona	93.4	1.24
Operación federal	75.6	1.00
Operación estatal	74.9	0.99

Fuente: SHCP/SEP, s/f.

#### **CUADRO 2. Presupuesto por tipo/tamaño de escuela**

Tipo/tamaño de escuela	Monto base
CONAFE	50 000.00
De 1 a 25 alumnos	350 000.00
De 26 a 50 alumnos	416 150.00
De 51 a 100 alumnos	494 802.00
De 101 a 300 alumnos	588 320.00
De 301 a 500 alumnos	698 630.00
Más de 500 alumnos	829 282.00

Fuente: SEP, 2014d.

En los lineamientos se establece la participación de los padres y la sociedad, ya que la comunidad escolar elige, de manera democrática, el uso de los recursos, y participa activamente en su aplicación. Para el tema de la evaluación y la transparencia, anotan que en cada entidad federativa se realizará una evaluación externa y que el director rinde cuentas a la comunidad escolar respecto al ejercicio de los recursos.

Se solicita que el ejercicio de recursos sea conforme al esquema de Comprobación de Gasto Simplificado (que se encuentra en un anexo), y además se menciona que es responsabilidad del CEPS y del director de la escuela ejercerlos con base en los criterios

<sup>1</sup> Véase <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=11U082>. Fecha de acceso, 16 de julio de 2015.

de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionabilidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

De acuerdo con la SHCP y la SEP (s/f), al cierre del ciclo escolar 2014-2015, se contaba con 97.5% del apoyo entregado (7 163.8 millones de pesos), y un apoyo ejercido de 85% (6 087.9 millones), con 20 154 comunidades escolares beneficiadas por el programa.

En la última base de datos pública y disponible del programa,<sup>2</sup> se observa que el número de escuelas ha crecido, pues pasó de 20 154 a 23 147. Su distribución en las entidades federativas se muestra en el cuadro 4.

De acuerdo con esos datos, casi 40% de las escuelas del programa se ubica en tres entidades: Veracruz (15.6%), Guerrero (12.7%) y Chiapas (11.7%). Dos terceras partes son escuelas primarias, 22% secundarias y 11% preescolares. Su distribución por modalidad es como sigue.

**CUADRO 3. Distribución de número de escuelas por nivel y modalidad**

Nivel	Modalidad	Participación en el nivel (%)	Participación en el total (%)
Preescolar	General	96.8	10.4
	Indígena	3.2	0.3
<i>Total preescolar</i>			10.8
Primaria	CONAFE	38.5	25.9
	General	42.9	28.8
	Indígena	18.6	12.5
<i>Total primaria</i>			67.1
Secundaria	CONAFE	30.0	6.6
	General	9.4	2.1
	Secundaria trabajadores	0.4	0.1
	Secundaria técnica	6.4	1.4
	Telesecundaria	53.8	11.9
<i>Total secundaria</i>			22.1
<i>Total general</i>			100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de “Base de seguimiento de escuelas”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Denominada “Base seguimiento escuelas”. Disponible en <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=11U082>. Fecha de acceso, 16 de julio de 2015.

<sup>3</sup>Véase <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=11U082>. Fecha de acceso, 1 de julio de 2015.

## PARA UNA MEJORA EN LA AUTOGESTIÓN ESCOLAR: ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE LA...

CUADRO 4. Número de escuelas del PRE por entidad, nivel y modalidad

Entidades	Preescolar		Total preescolar	Primaria			Total primaria	Secundaria			Total secundaria	Total general		
	General	Indígena		CONAFE	General	Indígena		CONAFE	General	Secundaria para trabajadores	Secundaria técnica	Telesecundaria		
Aguascalientes	-	-	-	12	4	-	16	4	-	-	1	2	7	23
Baja California	21	-	21	8	54	18	80	-	20	-	3	17	40	141
Baja California Sur	4	1	5	39	17	1	57	-	3	-	2	4	9	71
Campeche	20	2	22	41	75	21	137	10	-	1	8	20	39	198
Chiapas	200	5	205	1468	280	409	2157	211	10	-	8	112	341	2703
Chihuahua	86	-	86	233	225	243	701	71	14	1	5	106	197	984
Coahuila	10	-	10	26	90	1	117	8	9	-	8	9	34	161
Colima	5	-	5	15	10	1	26	2	2	-	-	3	7	38
Distrito Federal	-	-	-	-	24	-	24	-	14	2	2	2	20	44
Durango	62	-	62	312	219	139	670	60	7	-	3	77	147	879
Estado de México	127	1	128	134	322	25	481	40	77	-	26	74	217	826
Guanajuato	79	-	79	160	266	2	428	50	9	-	7	107	173	680
Guerrero	445	14	459	526	836	393	1755	191	44	1	99	382	717	2931
Hidalgo	36	-	36	151	155	162	468	48	5	-	3	65	121	625
Jalisco	98	-	98	188	317	55	560	86	35	1	15	44	181	839
Michoacán	81	12	93	342	206	16	564	103	17	1	8	49	178	835
Morelos	13	-	13	7	24	2	33	2	4	1	3	12	22	68
Nayarit	28	-	28	113	55	55	223	27	10	-	5	39	81	332
Nuevo León	40	-	40	57	161	-	218	30	10	1	5	10	56	314
Oaxaca	11	4	15	617	262	336	1215	226	17	1	9	204	457	1687
Puebla	56	14	70	185	268	209	662	31	15	4	14	126	190	922
Querétaro	8	-	8	100	58	12	170	15	2	-	1	10	28	206
Quintana Roo	13	12	25	25	25	8	58	35	6	-	1	12	54	137
San Luis Potosí	142	-	142	284	320	169	773	64	8	-	5	271	348	1263
Sinaloa	103	-	103	206	189	10	405	47	23	-	3	55	128	636
Sonora	17	13	30	42	102	21	165	22	17	-	18	42	99	294
Tabasco	121	-	121	78	378	29	485	29	30	-	11	111	181	787
Tamaulipas	26	-	26	82	103	-	185	6	4	-	5	13	28	239
Tlaxcala	3	-	3	21	7	1	29	8	2	-	3	4	17	49
Veracruz	472	2	474	401	1407	530	2338	68	45	4	30	641	788	3600
Yucatán	5	-	5	50	71	17	138	28	17	-	13	27	85	228
Zacatecas	79	-	79	62	129	-	191	16	7	-	6	108	137	407
Total general	2411	80	2491	5985	6659	2885	15529	1538	483	18	330	2758	5127	23147

Fuente: Elaboración propia con base en la información de "Base de seguimiento de escuelas" (*idem*).

## Evaluación externa del PRE

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) realizó un primer ejercicio de monitoreo a los avances del programa. Identificó el proceso general que debían seguir las escuelas para acceder a los recursos, se detectaron las obligaciones de las autoridades, los tiempos de dichas obligaciones y sus facultades en la operación del programa. A continuación se muestran algunos de los principales hallazgos y recomendaciones.

<i>Programa de escuelas de excelencia para abatir el rezago educativo</i>		
<i>Institución</i>	<i>Año de evaluación</i>	<i>Principales hallazgos</i>
IMCO	2015	<p>De las 32 solicitudes de información que se enviaron, contestó un total de 27 entidades. Las cinco que no respondieron son: Guerrero, Morelos, Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz.</p> <p>Doce de las 27 entidades que respondieron no entregaron el reporte conforme a las reglas de operación.</p> <p>Entrega de recursos asignados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Más de 50%, Tamaulipas.</li> <li>2. Entre 25 y 50%, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Yucatán.</li> <li>3. Entre 10 y 15%, Baja California, Colima e Hidalgo.</li> <li>4. Menos de 10%, Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Jalisco y Zacatecas.</li> </ol> <p>Solo diez entidades han ofrecido información sobre avances de acciones del programa en las escuelas participantes.</p> <p>A seis meses de la fecha en la que se estipulaba la entrega de recursos, solo diez entidades han reportado el inicio de acciones en sus escuelas. Únicamente se puede confirmar el inicio del ejercicio del gasto en 1 361 escuelas (6.8% de las 20 154 que fueron seleccionadas como beneficiarias).</p>
<i>Recomendaciones</i>		
<p>Garantizar que el sitio de Internet para el monitoreo del programa se encuentre actualizado y con la información necesaria para conocer los avances y resultados en cada escuela.</p> <p>Los programas, en particular los de infraestructura, deben tener metas claras que faciliten el monitoreo y la auditoría del programa por parte de la sociedad civil.</p> <p>Realizar capacitaciones pertinentes y constantes a las comunidades escolares para que la utilización de los recursos se realice de una forma más eficiente.</p>		

## Análisis FODA del PRE

En este análisis se parte del reconocimiento de que, en las últimas décadas, se han alcanzado logros importantes para mejorar la educación básica, ya que se avanzó en la corresponsabilidad edu-

cativa entre el gobierno federal y el de los estados (con algunas excepciones), se amplió la educación obligatoria, se han renovado los planes y programas de estudio y se han mejorado los apoyos didácticos. Con todo, una de las realidades que han caracterizado los esfuerzos del gobierno federal por mejorar la calidad de la educación básica ha sido la falta de continuidad en las políticas públicas, así como la improvisación y atomización de programas para apoyar a las escuelas. A la fecha, el personal directivo, docente y los CEPS participan, no siempre de manera voluntaria, en una cantidad importante de programas federales y estatales que tienen buenas intenciones, pero con frecuencia sobrecargan a las escuelas, dispersan los recursos y dificultan la gestión del cambio.

Han existido programas para promover la salud, la seguridad, la equidad de género, la calidad, etc. En 2015, solo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, están incluidos los programas de Escuelas Dignas, con un presupuesto en millones de pesos de 3 330, Escuela Segura, con una asignación de 338.6, PEC con 1 469.8, PRE, con 9 067.2 y ETC con 14 000.3. A excepción de este último programa, cabría preguntarse si todas las escuelas debieran ser dignas, seguras y de calidad.

En el diseño del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo se advierte la intención de atender diversas necesidades de un conjunto de escuelas, mediante mejoras en la infraestructura, en la gestión y en la supervisión. Con base en estos tres pilares, se pretende “coadyuvar en el desarrollo de una educación de calidad con equidad, atendiendo el rezago en las condiciones físicas de los inmuebles escolares, con el fin de mejorar la operación de las escuelas públicas de educación básica y fortalecer la autonomía de gestión escolar, como lo mandara la Reforma Constitucional” (SEP, 2014c).

Después de revisar los lineamientos de operación del programa se identificaron las siguientes:

### **Fortalezas**

1. Por tratarse de un programa emblemático de la actual administración, es probable que los ajustes presupuestales anunciados por el gobierno federal y las medidas de austeridad no lo

afecten significativamente, lo cual beneficiaría a las escuelas que constituyen su población objetivo. Sin embargo, no hay garantía de esto.

2. También contribuirá el hecho de que atiende un problema social prioritario, identificado mediante un diagnóstico de cobertura nacional que permitió localizar a las escuelas con mayores rezagos en infraestructura.
3. Dentro del esquema de apoyos a las escuelas beneficiadas se incluyen recursos para el desarrollo y el fortalecimiento de la lectura, la escritura y las matemáticas, así como para la prevención del abandono escolar, el establecimiento de la normalidad mínima escolar y la convivencia pacífica en la escuela.

### ***Debilidades***

- 
1. No se aprecia un diseño conceptual ni operativo que permita alcanzar los resultados planteados en los objetivos del programa. Se carga a la escuela con nuevas responsabilidades logísticas y no es claro cómo se le apoyará para cumplir de mejor manera sus funciones sustantivas (mencionadas parcialmente en el componente 2), y sacar adelante los procesos participativos de planeación y ejecución de sus proyectos.
  2. Se esperaría que un programa de esta envergadura funcionara con base en reglas de operación y solo cuenta con lineamientos, los cuales se publicaron el 18 de junio de 2014 y fueron modificados el 28 de diciembre del mismo año. A pesar de haber absorbido un programa con reglas de operación (S029 Escuelas de Calidad), para 2016 el programa se mantiene como "U"082; es decir, sin reglas de operación.
  3. Es lamentable que, para diagnosticar la situación de la educación básica en las entidades federativas y generar acciones remediales, haya sido necesario centralizar el procedimiento de selección de las escuelas públicas de educación básica cuyas comunidades escolares participarán en el programa. De esta manera, la SEP integra una base de datos de escuelas de educación básica cuyas comunidades escolares son susceptibles de participar en el programa y la comparte con las autoridades locales para que estas la validen en un plazo establecido en los li-

neamientos de operación del programa. Toda lógica indicaría que el proceso debiera ser a la inversa de como está establecido, ya que es de esperarse que las autoridades locales conozcan bien sus escuelas. Está claro que si una escuela no participó en el CEMABE no aparecerá en la base de datos de la SEP.

4. Lograr consenso para determinar las mejoras a las escuelas es, en sí, un problema; sin embargo, esto se complicará cuando dos o más escuelas comparten un mismo inmueble, ya que los trámites a satisfacer y la carta compromiso deben ser firmados por los directores y de común acuerdo con los CEPS. Todo esto lleva tiempo.
5. El personal directivo de la escuela no solo deberá responsabilizarse de mejorar la calidad del servicio educativo y de concertar acciones con el CEPS; ahora deberá hacerse cargo de mejorar el estado físico y el equipamiento del inmueble escolar. Es probable que muchos funcionarios escolares no estén capacitados o no dispongan del tiempo necesario para gestionar y supervisar las mejoras en la construcción, la remodelación o la habilitación de espacios educativos, o en la modificación de la infraestructura hidrosanitaria. Esto pone en riesgo los logros del programa y distraerá al personal de las funciones sustantivas de la escuela. Sería más conveniente que el personal técnico de las oficinas que atienden la infraestructura física educativa en las entidades se hiciera cargo de estas tareas, optimizando los procesos técnicos y el uso del presupuesto al lograr economías de escala por la compra al mayoreo de materiales y equipo, así como el establecimiento de precios unitarios de construcción estandarizados. Tal vez no en todas, pero sí en muchas escuelas existen riesgos latentes en este proceso; si no se logran los resultados esperados y en el tiempo establecido, se señalará a las comunidades escolares como las culpables.
6. A la carga administrativa existente se adicionará la contratación y la supervisión de las obras, los informes derivados del uso de los recursos y demás trámites que distraerán al personal directivo de sus funciones sustantivas.
7. Los lineamientos para la operación del programa establecen que la autoridad educativa local, en coordinación con el organismo estatal, proporcionará una lista de contratistas

acreditados y validados que puedan ser asignados de manera aleatoria a las escuelas y también elaborará, con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), los catálogos y presupuestos de las obras; asimismo, verificará que el organismo estatal y el INIFED realicen los trámites de licencias, permisos, dictámenes estructurales y demás que se requiera para la ejecución de las obras. Entonces, ¿cuál es la utilidad de transferir los recursos directamente a la escuela?; ¿no sería más conveniente que esta incluyera en su programa anual de trabajo la mejora de la infraestructura y que el proceso de gestión y construcción se centralizara y estuviera a cargo de la autoridad educativa local?

8. En el punto 3.4 de los lineamientos de operación se señalan los derechos y las responsabilidades de los CEPS, y se indica, en el inciso q), que estos deben validar el proyecto técnico de obra que habrá de realizarse en materia de infraestructura y equipamiento. ¿Cuentan los integrantes del CEPS, en todos los casos, con capacidad para validarlos? Su responsabilidad debiera ceñirse a identificar la necesidad y a documentar los trámites para solicitarlo a la autoridad educativa local, quien tendría que hacerse cargo.
9. No se recuperan ni se aprovechan los aprendizajes logrados en la planeación y en la participación social derivados de la operación del PEC. En los lineamientos de operación no se hace referencia al programa anual de trabajo, ni al plan estratégico de transformación escolar; se dejan de lado conceptos como planeación estratégica, corresponsabilidad y participación social responsable.
10. En la matriz de indicadores del programa<sup>4</sup> se establece, como fin: contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población, mediante el mejoramiento de las condiciones educativas que favorezcan el acceso, la permanencia, el progreso y el aprendizaje de todos los niños, niñas y jóvenes

<sup>4</sup> Resumen de la Matriz de Indicadores. Disponible en [http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/viewPrograma.action?id\\_matriz=15000342&ciclo=2015&ramo=11&unidad=0&p\\_modalidad=U&pclave=082&pramo=11&rutaLogo=Logos%2FMIR-2015%2F&logoPrograma=headers\\_st\\_2013\\_sep.jpg](http://sistemas.coneval.gob.mx/paemir/viewPrograma.action?id_matriz=15000342&ciclo=2015&ramo=11&unidad=0&p_modalidad=U&pclave=082&pramo=11&rutaLogo=Logos%2FMIR-2015%2F&logoPrograma=headers_st_2013_sep.jpg). Fecha de acceso, 15 de julio de 2015.

y, como indicador, se establece el porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas, evaluados por Excale en educación básica. En la revisión de los lineamientos no se identifica el proceso para establecer la línea base de este indicador en cada escuela, ni las estrategias para lograr abatir el valor del mismo. El indicador debió formularse en términos positivos: porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo avanzado en los dominios evaluados por Excale.

### ***Oportunidades***

1. En la sociedad y en los tres niveles de gobierno existe la percepción generalizada sobre la necesidad de avanzar en la ejecución de la reforma educativa. Esto puede dar una prioridad alta a este programa.
2. En el documento titulado “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”, publicado en junio del presente por la SHCP, se planea que el programa presupuestal U082 Programa de la Reforma Educativa fusione e integre a los programas S029 Escuelas de Calidad y U074 Escuela Digna.
3. Si se aprovecha, la fusión puede representar la oportunidad de mejorar sus lineamientos de operación y enfocarlos más a la calidad del servicio educativo en el aula, sin dejar de lado la dignificación y la funcionalidad de los espacios educativos que deben facilitar las experiencias de aprendizaje de los alumnos y las tareas de enseñanza de los docentes. Podría utilizarse el Modelo de Gestión para la Supervisión Escolar, ya puesto en operación por el PEC en 2010, así como el Modelo de Gestión Educativa Estratégica.<sup>5</sup>
4. El propósito de la fusión de estos tres programas en el programa presupuestal U082 Programa de la Reforma Educativa es otorgar los servicios de autonomía de gestión, de calidad y de

<sup>5</sup> Véase <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=modelo>. Fecha de acceso, 15 de julio de 2015.

infraestructura educativa en uno que permita a la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) integrar estas acciones, con el propósito de atender lo dispuesto en el art. 28 bis de la Ley General de Educación, el cual prevé que las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el respectivo ámbito de sus atribuciones, ejecuten programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, mejorar la infraestructura, adquirir materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

### Amenazas

1. El desarrollo y el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar pasa, necesariamente, por las habilidades sociales y el liderazgo del director de la escuela; es bien sabido que la instalación, pero sobre todo el funcionamiento de los CEPS, ha sido un reto aún no superado. El desafío se vuelve más complejo cuando se adiciona la resistencia de algunos directores para facilitar la participación de padres de familia. En los documentos del programa no se hace referencia a este asunto y, en consecuencia, no se hacen contribuciones a su solución.
2. Históricamente se ha reconocido que las tareas de supervisión que se desea fortalecer mediante el componente 3 han representado una gran debilidad. Los supervisores, en varios casos, no reúnen los atributos que requiere esta función; muchos de ellos no son los líderes académicos que necesitan los maestros y, por otro lado, están saturados de tareas administrativas. No se identificaron estrategias que atiendan esta situación y conviertan a la supervisión escolar en un mecanismo efectivo para mejorar la calidad de la educación básica. Habrá que confiar en el contenido y la pertinencia de la Estrategia Local para el Desarrollo de la Educación Básica mencionada en los lineamientos del programa.
3. Existe la posibilidad de que, para 2016, el Presupuesto Base Cero tenga como consecuencia que la fusión de los progra-

mas S029 Escuelas de Calidad y U074 Escuela Digna, en el programa presupuestal U082 Programa de la Reforma Educativa signifique una reducción de los montos asignados en conjunto a estos programas en 2015.

4. Hay evidencia de que, al nivel estatal, ha habido demora en la entrega de los recursos a las escuelas, lo que estrecha los plazos para la ejecución de los proyectos y dificulta el logro de los propósitos del programa.

### **Sugerencias para mejorar el funcionamiento del PRE**

A partir de los análisis anteriores, se establecen algunas recomendaciones para lograr una correcta implementación del PRE.

1. Otorgar a las escuelas personalidad jurídica propia. Esto les permitirá impulsar su autonomía de gestión y transparentar el acceso y el uso de los recursos.
2. Priorizar las funciones académicas de los directores. Es necesario precisar de manera formal y difundir al nivel nacional la diferenciación entre las funciones administrativas y académicas de los directores, dando prioridad a las últimas.
3. Definir criterios claros y transparentes para determinar los ámbitos y niveles de descentralización/centralización por entidad y municipio, tanto en la gestión, como en la asignación de recursos y en los propios servicios educativos. Avanzar hacia un sistema de certificación con base en esos criterios.
4. Enfocar los apoyos en los resultados. Para esto, se pueden tomar como base los estándares de gestión y práctica docente, así como los resultados del Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (Planea). Sin embargo, es importante que se diseñen y operen criterios diferenciados según el contexto y la realidad de cada escuela y región.
5. Aprovechar las experiencias existentes para mejorar el programa. Es necesario impulsar y difundir buenas prácticas en instalación y operación efectiva de los CEPS, y aprovechar las experiencias exitosas en formación de agentes escolares (supervisores, directores, asesores técnico pedagógicos) en auto-

gestión y participación social para desarrollar un Sistema de Acompañamiento Técnico Escolar. De igual forma, que se fortalezcan las acciones del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase) y se establezcan alianzas con organizaciones de la sociedad civil y otros actores que cuenten con experiencia en este tema y en Modelos Educativos Multigrado y de Educación Artística.

6. Redactar las reglas de operación, lineamientos, criterios y estándares del programa en un lenguaje claro, sencillo y de fácil acceso, a manera de guías o infografías.
7. Canalizar recursos para crear espacios distintos a las escuelas donde se impulse la cultura, el arte, el deporte y la tecnología, y que brinden acceso a los alumnos de escuelas públicas de toda una comunidad. Esto, al margen de la inversión que se está haciendo, pero para generar economías de escala y proveer de espacios comunes a la población.

## PROGRAMA ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO

### Antecedentes

El PETC fue creado en el marco del objetivo cuatro del Programa Sectorial de Educación 2007: ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural. La meta, para el final del sexenio, consistió en la instalación de cinco mil ETC en el país.

Se concibe este programa como una alternativa pedagógica que extiende la jornada escolar del alumnado y del personal docente y directivo en las escuelas, con el propósito de “favorecer el desarrollo de las competencias definidas en los planes y programas de estudio para la educación básica” (SEP, s/fa). El horario dispuesto es de 8:00 a 16:00 horas, durante el cual se incluye, además del trabajo de las asignaturas curriculares del plan de estudios, enseñanza de una segunda lengua, manejo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en apoyo al aprendizaje, educación física

y artística, y fomento del estudio independiente en el alumnado. Se contempla la ingesta de alimentos.

Para ejecutar el programa, en el ciclo escolar 2007-2008 se incorporaron escuelas públicas de nivel primaria, priorizando aquellas con experiencia de horario ampliado, pero también se incluyó a otras que operaban con jornada regular. Se inició con 249 primarias en nueve estados<sup>6</sup> y el Distrito Federal, en su primera fase; en la segunda, se extendió a 15 entidades (*ídem*).

### Descripción del PETC

El objetivo del programa se ha modificado a lo largo de los años de ejecución. Para el ciclo 2013-2014 fue: “contribuir a que los alumnos/as de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar” (SEP, 2013a). Para el ciclo 2015-2016 cambió a: “Establecer ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos del alumnado” (SEP, 2014d).

La población objetivo está ubicada en escuelas públicas de educación básica que ofrezcan educación en los niveles de primaria y secundaria con modalidad telesecundaria; estas últimas, siempre y cuando lo permitan las condiciones del plantel, y el sistema educativo local lo estime conveniente. Otra característica es que el centro escolar atienda a estudiantes en situación vulnerable o en contextos de riesgo social; además, que presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar. También se busca conformar zonas escolares y regiones de escuelas de tiempo completo (SEP, 2013a).

Respecto al modelo pedagógico del programa, este se inserta al currículo vigente en educación básica, como apoyo para beneficiar a la población estudiantil que está en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social; en este sentido, se amplía la jor-

<sup>6</sup> Aguascalientes, Chihuahua, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

nada escolar en 50% más de trabajo efectivo en el ciclo lectivo. Para ello, la propuesta pedagógica dispone el desarrollo de Líneas de trabajo educativo, de tal forma que el alumnado sea capaz de movilizar sus saberes en distintos contextos, “en un ambiente adecuado para el aprendizaje, la convivencia, el entendimiento mutuo y la inclusión” (SEP, 2010a).

Se pretende que las Líneas se desarrollen durante la semana escolar, que se trabajen dos veces al día en sesiones de 30 minutos cada una, y son: Lectura y escritura, Desafíos matemáticos, Arte y cultura, Actividades didácticas con apoyo de las TIC, Vida saludable y Segunda lengua (inglés o lengua materna, para escuelas indígenas).

El programa opera en dos vertientes: en jornada ampliada (JA), y en jornada de tiempo completo (JTC). La primera trabaja seis y la segunda ocho horas por día; esta última tiene la obligación de brindar alimentación al alumnado.

Los recursos financieros para la operación del programa en las entidades y el Distrito Federal se destinan a cuatro rubros:

1. *Pago de apoyo económico para personal directivo, docente y personal de apoyo que preste su servicio en la jornada extendida.* En el caso de directivos y docentes de los niveles preescolar y primaria, la retribución económica está en relación con una única plaza del horario extendido. En el caso del personal que labora en secundaria, la remuneración es acorde con las horas-clase, con la condición de que no hay una relación contractual por las horas extra de la docencia. Por otro lado, se contempla el pago a personal de apoyo, como es el caso de la persona responsable del servicio de alimentación y del grupo docente de segunda lengua (inglés o indígena).
2. *Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas.* En este rubro, los recursos otorgados son para el desarrollo de acciones que fortalezcan la autonomía de la gestión de la escuela en la que se trabaje la Ruta de mejora escolar; se celebren sesiones de Consejo Técnico Escolar y de Zona; se realice una evaluación interna, además de que la escuela utilice los resultados de esta y de las evaluaciones externas para la mejora escolar. Otro aspecto importante es la participación de los CEPS.

3. *Apoyos para el servicio de alimentación.* El servicio de alimentación se ofrece en las escuelas que atienden a población escolar con altos índices de pobreza y marginación y que, por ende, tienen una alimentación deficiente, de acuerdo con su desarrollo fisiológico y etario. Las escuelas que cuentan con el servicio de alimentación operan bajo la modalidad de tiempo completo, es decir, con jornada de ocho horas en el plantel.
4. *Apoyos a la instalación local.* Se refiere a la asignación de recursos para instalar la propuesta pedagógica en las escuelas, y contempla la formación del personal docente, directivo y de supervisión escolar para la asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento y evaluación que permitan lograr los objetivos del programa y la mejora educativa.

Para su análisis, estos componentes se han dividido aquí en apoyos técnicos y financieros:

### **Técnicos**



Es la asistencia que proporciona la autoridad correspondiente para la operación del programa, y fluye de la SEB a las AEL y de estas a las escuelas participantes.

#### **De la SEB a las AEL**

- La SEB tiene la función de proporcionar normas, asesoría y acompañamiento técnico y operativo a las AEL.
- La SEB tiene la función de apoyar a las AEL para el desarrollo de las competencias locales que permitan el funcionamiento del programa en relación con el objetivo y su evaluación.

#### **De las AEL a las escuelas**

- Las AEL tienen la obligación de apoyar a las escuelas para fortalecer su capacidad de gestión; es decir, la planeación, la evaluación interna y el seguimiento pertinente para la mejora educativa.
- Las AEL tienen la capacidad de apoyar a las escuelas para fomentar la participación de la comunidad escolar; esto es,

involucrar al personal de la escuela, madres y padres de familia, entre otros actores que favorezcan un mejor rendimiento escolar del alumnado (permanencia, inclusión y logros de aprendizaje).

- Las AEL tienen la capacidad de brindar asistencia técnica a las escuelas para trazar una Ruta de mejora escolar con prioridades educativas, que atienda la normalidad mínima y la mejora del aprendizaje en dos importantes ejes: lectura-escritura y matemáticas, y retención del alumnado en el sistema educativo.

Los apoyos técnicos a las escuelas tendrían que ser proporcionados por las AEL a través del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). No obstante, no se tiene información acerca de si esto está sucediendo efectivamente.

### ***Financieros***

38

Los recursos son transferidos a las AEL, desde donde se darán a las escuelas, y se podrá destinar hasta 61% al pago de:

- Directivos (+-\$4 300).
- Docentes (+-\$3 800) .
- Personal de apoyo escolar (\$3 800 para la persona responsable del servicio de alimentación y segunda lengua).

El resto, 39%, se podrá destinar al logro de:

- El fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas (\$70 000).
- La convivencia escolar (\$20 000).
- Los apoyos para el servicio de alimentación (\$15 diarios por alumno).
- Los apoyos para la instalación local, rubro al que se puede destinar hasta 2% del total asignado al estado.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Importa comentar que el Acuerdo núm. 704 señala que, para los apoyos a la instalación local no se podrá destinar recurso financiero a la adquisición de equipo de cómputo, equipo administrativo, línea blanca, material de oficina o vehículos (SEP, 2013a).

Es notable que, con los avances del programa y las evaluaciones y monitoreos,<sup>8</sup> realizados desde 2008, se han hecho modificaciones a los lineamientos que orientan su funcionamiento, entre las que cabe destacar las que se describen a continuación.

1. *Se pasó de un programa con un objetivo, a que el propio programa fuera el objetivo.* En las reglas de operación 2010 (Acuerdo núm. 556), el objetivo radicó en contribuir a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante la ampliación del horario escolar. Para 2014 (Acuerdo 21/12/14), se señala establecer ETC con jornadas de entre seis y ocho horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible destinado al desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado (SEP, 2010, 2014a).
2. *Se quitó la expresión de voluntad escolar en la participación en el PETC.* Si bien en las reglas de operación permanece (de 2011 a 2014) la participación voluntaria de las AEL, tanto como de los centros escolares, en este sexenio ha sido cada vez menor este carácter discrecional, de manera que ahora la SEP define cuáles son las escuelas que se incorporan y en qué condiciones, y la entidad federativa valida la información pertinente. Cabe destacar que las escuelas sí tienen un margen para deslindarse del programa, pero es relativamente bajo.
3. *Se especificó la población objetivo y la sinergia del apoyo con otros programas sociales.* A lo largo de su evolución, se ha caracterizado a la población objetivo del programa de manera más concreta y de acuerdo con sus condiciones de vulnerabilidad social; es decir, se señala explícitamente qué tipos de escuelas pueden participar, por ejemplo, la telesecundaria y multigrado. Asimismo, se subraya la importancia de que los centros escolares estén ubicados en municipios y localidades con presencia del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

<sup>8</sup> Se han realizado evaluaciones al programa por parte de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y, en su mayoría, por consultores independientes como Consultores S. C.; cabe destacar que Coneval realizó una ficha de monitoreo.

4. *El PETC sigue aumentando su presupuesto.* En el ejercicio fiscal 2014 se le asignó 12 mil millones de pesos y para el de 2015, 14 mil millones de pesos (SEP, 2013b, 2014d).

### Presencia actual del programa en el país

Como ya se señaló, el programa arrancó con 249 primarias al inicio del ciclo escolar 2007-2008 en nueve estados y el Distrito Federal; para este ciclo, 2014-2015, se ubica la presencia de ETC en todas las entidades del país.

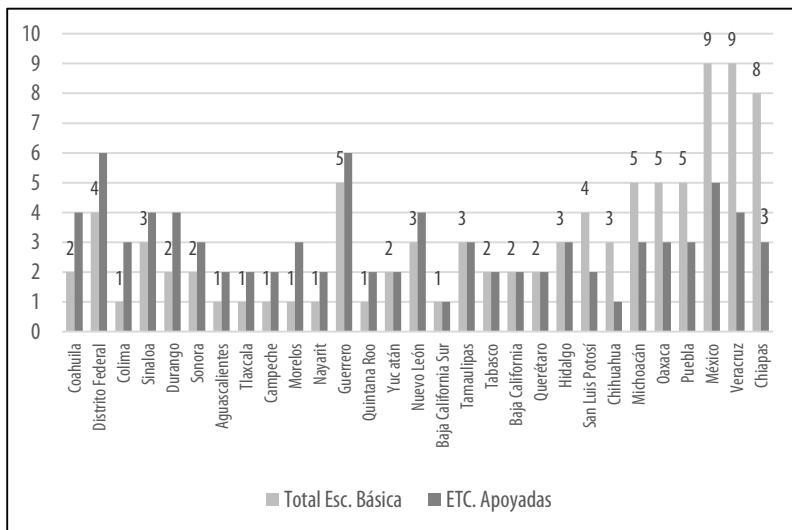


<i>Entidad</i>	<i>Escuelas</i>	<i>Entidad</i>	<i>Escuelas</i>
Aguascalientes	512	Morelos	585
Baja California	400	Nayarit	532
Baja California Sur	256	Nuevo León	837
Campeche	473	Oaxaca	739
Chiapas	1 746	Puebla	580
Chihuahua	669	Querétaro	337
Coahuila	636	Quintana Roo	423
Colima	322	San Luis Potosí	558
Distrito federal	1 466	Sinaloa	1 010
Durango	940	Sonora	785
Guanajuato	622	Tabasco	560
Guerrero	1 273	Tamaulipas	705
Hidalgo	588	Tlaxcala	518
Jalisco	816	Veracruz	1 000
México	1 176	Yucatán	543
Michoacán	740	Zacatecas	835
<i>Total general</i>	23 182		

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de escuelas de educación básica dentro del PETC en cada entidad. En ella se aprecia que hay algunos estados con una proporción mayor de participación, como Coahuila, el Distrito Federal, Colima o Sinaloa; otras presentan menor participación como Puebla, Estado de México, Veracruz y Chiapas. Se sabe que la distribución del PETC no es proporcional al número de escuelas por entidad, sino al de municipios contemplados en la Cruzada contra el Hambre; no

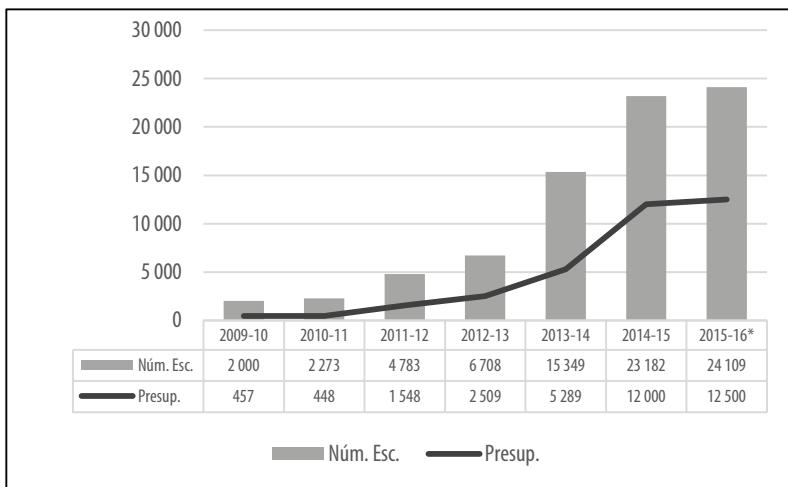
obstante, llama la atención que algunos de los estados con menor participación sean los que tienen altos índices de marginación (por ejemplo, Puebla o Chiapas).

**GRÁFICA 1.** Participación porcentual de las entidades federativas en escuelas de educación básica y las incluidas en el PETC, 2014-2015



### *Evolución del número de escuelas atendidas y presupuesto PETC*

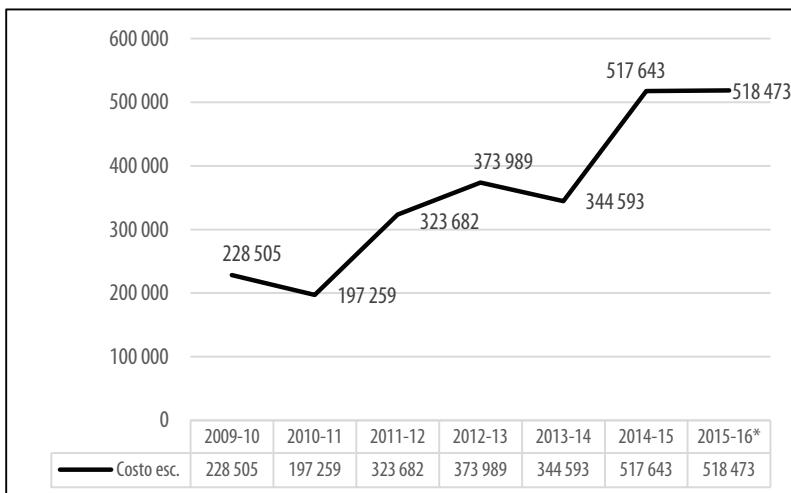
En la siguiente gráfica se puede ubicar que hay una relación entre el aumento de escuelas y el presupuesto asignado al PETC de los ciclos 2009-2010 a 2015-2016. Asimismo, se observa un incremento exponencial en el número de escuelas a partir del ciclo 2013-2014.

**GRÁFICA 2.** PETC: número de escuelas y presupuesto (MDP) asignado, 2009-2015

Fuente: Elaboración propia, con base en SEP, s/fc y Coneval, 2015.

\* El número de escuelas en el ciclo 2015-2016 es un estimado.

En relación con el costo por escuela, en la gráfica histórica 2009-2010 a 2015-2016 se puede observar que el costo promedio por escuela ha ido en aumento. Esto se debe al incremento que implica la vertiente de TC, que incluye alimentación. Igualmente, el costo más bajo por plantel en pesos corrientes se registró en el ciclo 2010-2011, mientras que en 2013-2014 hubo un aumento del número de escuelas, pero no así del presupuesto asignado y, por ende, la razón es menor que en el ciclo anterior, cuando había menos escuelas.

**GRÁFICA 3.** PETC: Costo por escuela, 2009-2015 (precios corrientes)

Fuente: Elaboración propia, con base en SEP, s/fc y Coneval, 2015.

\* El número de escuelas en el ciclo 2015-2016 es un estimado.

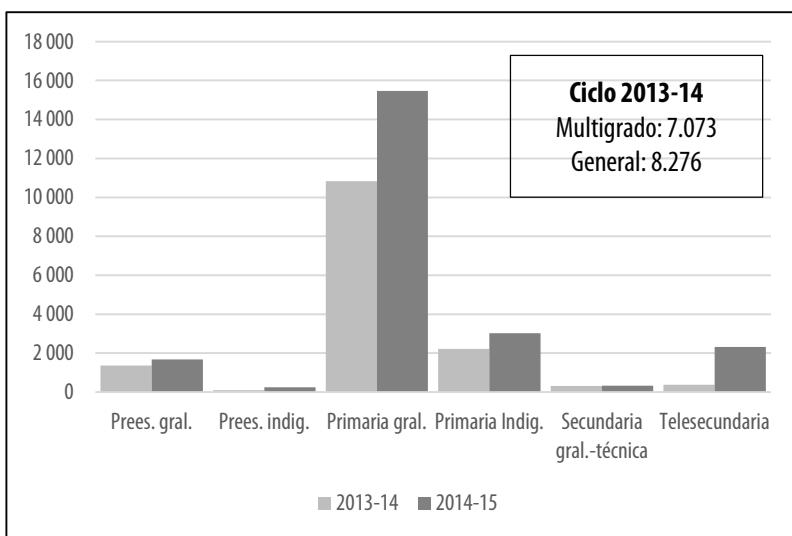


### *Distribución de escuelas por nivel y modalidad y servicio de alimentación*

En lo referente al nivel y la modalidad de las escuelas, en la siguiente gráfica se observa un incremento importante en el ciclo 2014-2015 de aquellas de tiempo completo, con respecto al anterior (2013-2014). Un aumento significativo se ubica en las primarias generales, con casi 43%, mientras que en las indígenas fue de 37%. En las secundarias llama la atención la incorporación de un gran porcentaje de telesecundarias al programa, con 500%. De la misma forma, preescolar indígena despunta en 129%, en relación con el ciclo anterior.

Este fenómeno se repetirá en los siguientes ciclos, ya que la meta de 40 mil a final del sexenio implica escoger escuelas como estas que, con seguridad, no tienen doble turno por estar ubicadas en zonas marginadas y con baja densidad poblacional, lo cual aseguraría su participación.

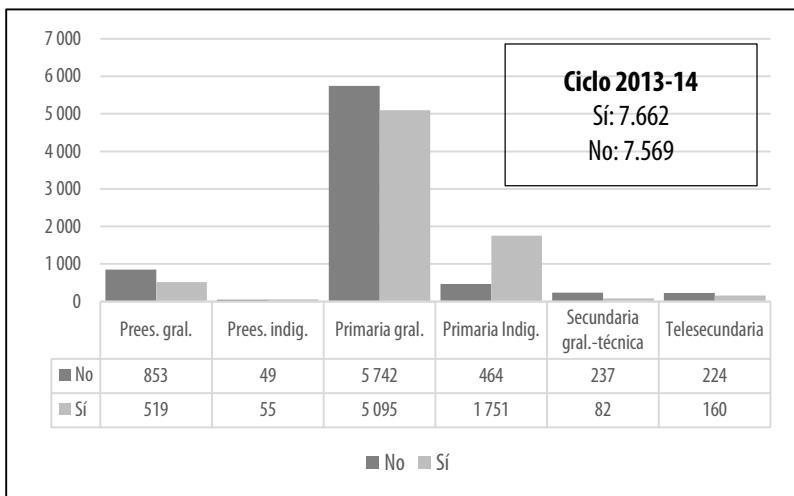
**GRÁFICA 4.** PETC: número de escuelas por nivel y modalidad, 2013-14/2014-15



Fuente: Elaboración propia, con base en SEP, s/fc.

En cuanto a las escuelas y su relación con el servicio de alimentación, la siguiente gráfica muestra una paridad entre las vertientes. Cabe destacar que son más las escuelas de preescolar y primaria indígena que cuentan con el servicio de alimentación que aquellas sin él.

**GRÁFICA 5.** PETC: escuelas por nivel y modalidad, según si tienen o no servicio de alimentación, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en SEP, s/fc y Coneval, 2015.



Ahora bien, la diferencia sustancial entre las vertientes es si cuentan o no con alimentación; no obstante, el pago a docentes y directivos es igual, a pesar de que existe, además de la gestión y administración de la cocina y comedor, más tiempo en la escuela (JA tiene dos horas, mientras TC es de 3.5 horas). Con lo anterior se muestra que hay un cierto incentivo implícito en ser de la vertiente de JA.

Por otro lado, el recurso financiero que se envía para pagar la coordinación del comedor es igual, indistintamente del tamaño de la escuela (es decir, número de comensales): \$3 800 para escuelas grandes y chicas, cuando es obvio que en las primeras se necesitan muchas más personas para prestar el servicio de preparación de alimentos y comedor.

También interesa destacar los siguientes datos de las escuelas en el marco del programa:

- De las 6 460 escuelas que se reportan en el ciclo 2011-2012, 561 dejaron de estar en PETC en el ciclo 2014-2015.

- De las 15 349 escuelas que se reportan en el ciclo 2013-2014, 531 dejaron de estar en PETC en el ciclo 2014-2015.
- De las anteriores 531 escuelas, 325 pertenecen a la vertiente con alimentación, lo cual implica que les fueron otorgados \$70 mil para que, entre otras obras, se hiciera el acondicionamiento y la dotación del servicio de cocina y comedor.

### Análisis FODA al PETC

A continuación se muestran aspectos centrales del programa, siguiendo también la matriz FODA.

#### *Fortalezas*

- El programa focaliza adecuadamente a la población atendida y ha logrado una mayor cobertura.
- Hay aprobación de los familiares.
- Hay servicio de alimentación en las escuelas.
- Existe una percepción positiva de la relación entre ampliación de la jornada y mejora de los aprendizajes.

46

#### *Debilidades*

- El componente pedagógico es muy pobre; no basta con unos ficheros de actividades.
- Es insuficiente la capacitación y el acompañamiento para docentes y directivos.
- Hace falta docentes para la segunda lengua (inglés e indígena).
- Es sensible la carencia de metas.
- Hay incentivos para que las escuelas opten por la vertiente de JA.

#### *Oportunidades*

- Mejorar la focalización: pasar del nivel de municipios de Cruzada contra el Hambre al nivel de escuela, ya que hay planteles donde no se necesita el servicio de alimentación y lo hay, o donde, requiriéndolo, no llegó.
- Reforzar el acompañamiento y el apoyo pedagógico y didácti-

tico a las escuelas, que realmente amplíen las “oportunidades de aprendizaje”.

- Aprovechar mejor las líneas de cuidado de la salud, arte y educación física.
- Asegurar que el modelo de distribución del tiempo funcione adecuadamente.

### **Amenazas**

- La carga administrativa y operativa del servicio de alimentación.
- Que el tiempo extra sea solo una extensión temporal de las prácticas pedagógicas habituales.
- Carencia de evaluaciones de proceso y de impacto en logro académico y nutricional.
- Desajuste entre el supuesto y la efectiva posibilidad de participación familiar.

### **Sugerencias para mejorar el funcionamiento del PETC**

1. Aprovechar la madurez del PETC para avanzar en la focalización de la población. El programa ha mejorado sus criterios para focalizar a la población objetivo, y ha logrado una mayor cobertura, particularmente de 2013 a la fecha. Dado este logro en cobertura y focalización, que manifiesta madurez en el diseño del programa, es posible avanzar para asegurar que la selección municipal de la Cruzada Nacional contra el Hambre coincida con las necesidades de la población escolar beneficiada; para ello se pueden elaborar criterios a fin de asegurar que el servicio de alimentación sea instalado en planteles que efectivamente lo requieran y, en el mismo sentido, que no falte en escuelas donde se necesite.
2. Adecuar el programa para que se consolide en escuelas multigrado. Estas tienen características que coinciden con los criterios de selección, y el programa ha orientado la cobertura hacia ellas; sin embargo, está diseñado para escuelas de organización completa, y la reconfiguración del tiempo escolar se

hace con base en esta. Entonces, es importante que el diseño del programa las considere, tanto en la dimensión pedagógica para el trabajo en aulas multigrado, como en la organización del tiempo y la toma de decisiones en el marco de la autonomía de la gestión escolar.

3. Pasar de las metas de cobertura a las metas de logro educativo. Desde los inicios, el programa estableció metas de cobertura, pero no de logro académico y nutricional, a pesar de estar orientado enfáticamente a estas dos dimensiones. Con ello, está comprometido a activar planteles de educación básica que funcionen en horario ampliado y, si corresponde, ofrezcan alimentación –como lo establece ahora con toda claridad el Acuerdo 21/12/14–. Sin embargo, la finalidad última de que el estudiantado pase más tiempo en la escuela es que aproveche el horario para mejorar sus aprendizajes y su estado nutricio. Por ello, y dado que la meta de cobertura está en proceso de alcanzarse, el programa se beneficiaría si asume nuevos retos, reflejados en metas concretas sobre disminución del rezago escolar, aumento del logro educativo, así como mejora del estado nutricio. Esto colocaría al programa en la posibilidad de ser evaluado y de aprovechar las evaluaciones que comenzarán este año con Planea.
4. Superar la amenaza de reproducir “más de lo mismo” con la transición de la capacitación en cascada hacia la capacitación especializada. Se puede esperar que las y los docentes se enfrenten a las actividades que realizaban en el tiempo regular, pero con ajustes en el tiempo destinado a ellas. En este sentido, es posible que la extensión del tiempo suponga una amenaza y, por lo tanto, un reto adicional para su quehacer. No basta el tiempo adicional, tampoco son suficientes los ficheros de actividades con sugerencias alternativas a las curriculares. Hace falta que docentes y personal directivo cuenten con una capacitación que les ayude a estructurar su trabajo. El obstáculo es que las dimensiones del sistema educativo ha presentado la capacitación en cascada como la opción más viable; sin embargo, qué pasaría si se transita hacia los grupos de expertos estatales que formen directamente a directores y maestros de escuelas que puedan, posteriormente, volverse en

- “escuelas modelos”, que sean un ejemplo para las de su zona o zonas cercanas. La capacitación en cascada permite, en el mejor de los casos, reportar estadísticas; sin embargo, la capacitación de expertos potenciaría la formación de núcleos especializados dentro de las escuelas, como modelos viables del funcionamiento escolar en planteles de TC y JA.
5. Fortalecer las capacidades del equipo técnico para asegurar acompañamiento a las escuelas. La política nacional contiene elementos que representan un obstáculo para que el programa brinde acompañamiento a las escuelas. Entre ellos se puede enumerar que el SATE aún no funciona, que la falta de reglas e incentivos para los asesores técnico pedagógicos impide que haya personal de apoyo académico a la planta docente; asimismo, la insuficiencia de supervisores impide que se conozca y acompañe a los planteles, mientras que la carencia de personal responsable de operar el programa, tanto en nivel federal como estatal, frena el avance del programa. En este sentido, las condiciones de realidad son el punto de partida para convertir los obstáculos en una posibilidad de cambio y, por ello, los responsables de operar el programa adquieren relevancia sustantiva. ¿Cómo hacer que, quienes estén a su cargo, cuenten con las capacidades, las habilidades y los saberes para gestionar, desde una lógica de expertos, el impulso de innovaciones en un marco de acción restringido por las condiciones de la política nacional? La coordinación nacional puede trabajar para asegurar la formación especializada de los equipos estatales, mediante la incorporación de dinámicas de capacitación en temas específicos del ámbito pedagógico y de la gestión escolar que surja, fundamentalmente, del conocimiento de la realidad escolar y se convierta en decisiones trascendentales.
  6. Revisar la participación de las familias. El programa contiene, en su diseño, el supuesto de que se contará con una participación importante por parte de las familias, tanto en el ámbito académico con el apoyo a tareas, como en el organizacional, para el funcionamiento del comedor. El diseño no parece considerar que, a la luz de las condiciones de marginación y vulnerabilidad que caracterizan a estas familias (lo que, segu-

ramente, incluye analfabetismo o, por lo menos, rezago escolar), lo que realmente ocurra sea una participación que, lejos de apoyar, inhibía el adecuado funcionamiento del programa. En el tema de la participación económica, la focalización de las escuelas en los municipios de la lucha contra el hambre es, precisamente, porque esas familias no tienen ingresos para soportar de forma directa una buena alimentación. Adicionalmente, puesto que las ETC con alimentación están ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación, la participación económica de las familias en las escuelas implicaría un costo financiero muy alto, en proporción con sus ingresos. En este sentido, es necesario contar con evidencia de que los padres no hacen aportaciones económicas para la alimentación en las escuelas, ni para el pago de servicio (transportación de alimentos, servicios en las escuelas, manejo de perecederos). Si esto, efectivamente, sucediera se estaría incurriendo en una contradicción con la dimensión de equidad del programa. En cuanto a la participación de la familia en el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, quizás haya que dar un giro y buscar que las escuelas sean las encargadas de las tareas escolares, de manera que asuman esta función en lugar de continuar demandándola a estas familias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila Carrasco, M. A. “Evaluación social y análisis de actores involucrados del Programa Escuelas de Calidad”, México, SEP, agosto de 2005.
- Bracho González, T. *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)*, México, CIDE, 2004.
- Bracho González, T. *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)*, México, CIDE, 2006-2007.
- Bracho González, T. “Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del Programa Escuelas de Calidad (PEC) VII”, 2008. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/evaluaciones/informe2007.pdf>

- Bracho** González, T. *Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizaje desde el Programa Escuelas de Calidad*, México, El Colegio de México, 2010a.
- Bracho** González, T. “A diez años del PEC. Celebremos por todos los años que faltan”, en *Educare. Renovación Educativa*, México, SEP, 2010b.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**. “Informe de la evaluación específica del desempeño 2008”, México, Coneval, 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**. “Informe de la evaluación específica del desempeño 2009-2010”, México, Coneval, 2010.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**. “Informe de la evaluación específica del desempeño 2010-2011”, México, Coneval, 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**. “Informe de la evaluación específica del desempeño 2012-2013”, México, Coneval, 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)**. “Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa Escuelas de Tiempo Completo”, México, Coneval, 2015. Fecha de acceso, 15 de julio de 2015. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEP/S221\\_PETC/S221\\_PETC\\_IC.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEP/S221_PETC/S221_PETC_IC.pdf)
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)**. *Programa de la Reforma Educativa: avances y pendientes*, México, IMCO, 2015.
- Grupo Mayaink**. *Levantamiento de encuestas de impacto entre los actores escolares (padres de familia, alumnos, directores de planteles y supervisores escolares) de escuelas incorporadas al Programa Escuelas de Calidad*, México, Grupo Mayaink, 2008.
- Leal Arreola, Miguel Ángel y Salvador Martínez Licón**. “Estado del arte de las investigaciones, estudios y evaluaciones sobre el Programa Escuelas de Calidad”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIII, núm. 1, México, CEE, 2013, pp. 21-65.

- Loera Varela, A., R. L. Hernández Collazo y O. Cázares Delgado.** “Cambios en los centros de atención múltiple del PEC 2002-2004. Reporte nacional-fase 2. Evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad”, México, HE, agosto de 2005.
- Loera Varela, A. y O. Cázares Delgado.** “Evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad. Fase 5. Las perspectivas de los alumnos sobre las escuelas PEC. Reporte de las primeras 4 fases de los cuestionarios de factores asociados al aprovechamiento escolar”, México, HE, diciembre de 2005.
- Loera Varela, A., R. L. Hernández Collado, A. Rangel Ruiz de la Peña, J. S. Sánchez Hernández (coords.).** *Cambios en las escuelas que participan en el PEC 2001-2004. Reportes Nacionales-Fase 3. Evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad*, México, UPN, 2005.
- Martínez Preciado, J. F., R. G. Myers, P. González y B. Flores.** “Evaluación y acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad. Nivel preescolar 2003-2006”, octubre de 2006. Disponible en <http://www.acude.org.mx/biblioteca/calidad/Evaluacion-yacompanamiento.pdf>
- Miranda López, F., C. Santizo Rodal, R. Acosta Castillo, A. Carmona León y A. E. Banderas.** *Programa Escuela de Calidad. Evaluación Externa 2008*, México, FLACSO, 2008.
- Miranda López, F.** “A diez años del PEC. El PEC y la agenda pública educativa en México”, en *Educare. Renovación Educativa*, México, SEP, 2010.
- Murname, R. J., J. B. Willet y S. Cárdenas.** “Quinta parte. ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?”, México, SEP, agosto de 2006.
- Reimers, F. y S. Cárdenas.** “Who benefits from School-based Management in Mexico. Prospects”, en *Quarterly Review of Comparative Education*, vol. 37, núm. 1, marzo de 2007, pp. 37-56.
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP, 2007. Fecha de acceso, 17

junio de 2015. Disponible en [http://www.oei.es/quipu\\_mexico/programa\\_sectorial\\_educacion\\_mexico.pdf](http://www.oei.es/quipu_mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf)

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 556 por el que se emiten la Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo”, en *Diario Oficial de la Federación*, Decimosegunda sección, 29 de diciembre de 2010a.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** *Revista Educare*, Edición especial, año 4, México, SEP, 2010b.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 609 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad”, México, SEP, 2011.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo”, en *Diario Oficial de la Federación*, Sexta sección, 28 de diciembre de 2013a.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Escuelas de Tiempo Completo”, México, SEP, 2013b. Fecha de acceso, 4 de agosto de 2015 Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto>

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014”, en *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta sección, 3 de diciembre de 2013c.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo”, México, SEP, 2014a.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 21/12/14 por el que se emiten la Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, Decimosegunda sección, 27 de diciembre de 2014b.

**Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Acuerdo número 28/12/14 por el que se modifican los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, emitidos mediante diverso número 05/06/14”, México, SEP, 18 de junio de 2014c.

- Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, tercera sección, 3 de diciembre de 2014d.
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo”, México, SEP, s/fa. Fecha de acceso, 30 de julio de 2015. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/programa.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Lineamientos para la organización y el funcionamiento de las escuelas de tiempo completo. Educación primaria”, México, SEP, s/fb.
- Secretaría de Educación Pública (SEP).** “Datos abiertos”, México, SEP, s/fc. Fecha de acceso, 30 de julio de 2015. Disponible en [http://basica.sep.gob.mx/interiores\\_opendata.html](http://basica.sep.gob.mx/interiores_opendata.html)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** “Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”, México, SHCP, junio de 2015.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Secretaría de Educación Pública (SHCP/SEP).** “Transparencia Presupuestaria. Programa de la Reforma Educativa”, México, SHCP/SEP, s/f. Fecha de acceso, 16 de julio de 2015. Disponible en [https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/b\\_datos-ProgramaLlave.do?id=11U082](https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/b_datos-ProgramaLlave.do?id=11U082).
- Skoufias, E. y J. Shaphiro.** “*Evaluating the Impact of México’s Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data*”, Banco Mundial, 2006.
- Subsecretaría de Educación Básica.** *Criterios operativos, ciclo escolar 2014-2015. Programa de la Reforma Educativa*, México, SEP, 2014.
- Universidad de Harvard.** “¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México? Estudio de la Universidad de Harvard”, en *Educación 2001*, Suplemento, 139, diciembre de 2006.
- Vázquez Herrera, Evangelina.** *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*, México, SEP, 2a. ed., 2010.