

NÚMERO 137

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Administración centrada en la escuela

NOVIEMBRE 2003



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2003. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Las reformas educativas llevadas a cabo en los países de América Latina y el Caribe persiguen principalmente dos objetivos: brindar servicios educativos de calidad a su población, para con ello formar ciudadanos capaces de insertarse con éxito en un mundo globalizado como el de hoy, y vincular democracia con equidad al otorgar mejores oportunidades de vida a aquellos que pertenecen a los grupos más desprotegidos de la sociedad. En México, las reformas educativas no han sido menores aun cuando los distintos diagnósticos sobre la situación actual de la educación señalan la existencia de problemas sobre los que hay que continuar trabajando en el sistema educativo nacional. El presente documento, forma parte de esos esfuerzos de diagnóstico y evaluación de los avances que en materia de la calidad de la educación se vienen realizando en el país, específicamente en el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en su ciclo escolar 2002-2003. Dicha evaluación tiene un carácter intermedio, pues basándose en aspectos relativos al diseño, organización e instrumentación del programa, pretende detectar aquellos efectos no previstos durante su formulación que pudieran llegar a constituir obstáculos para su futuro crecimiento e institucionalización. A partir de ello, este trabajo refiere los fundamentos y diseño del PEC -en el contexto histórico reciente de programas que buscan mejorar la educación en México-, así como un detallado análisis a partir de los referentes que nos ofrece la literatura sobre el diseño óptimo de programas centrados en la escuela y las experiencias internacionales al respecto, demostrando que es en el espacio escolar donde las reformas deben ser impulsadas e instrumentadas.

Abstract

Educational reforms that have taken place in Latin American countries and the Caribbean pursue two objectives: to bring quality educational services to its population, in order to form citizens capable of successfully entering a globalised world, and link democracy with equity in extending better life opportunities to those who belong to most unprotected groups of society. In Mexico different educational reforms had been proposed, but have not reached the main purposes of equity and quality, and different diagnosis about the present educational situation point to the existence of problems in the National Educational System upon which work has to continue. This document forms part of the efforts on the diagnosis and evaluation of the advances in policies oriented to increase equity and quality of basic education, that have been developing in the country, specifically en the Quality Schools Program (Programas Escuelas de Calidad) (PEC) during the present government. Such evaluation has an intermediate character, based

on the design, organization and instrumentation of the program; it pretends to detect effects not foreseen during its formulation that could constitute an obstacle for its future development and institutionalisation. From this view point, this work refers to the fundamentals and design of PEC –in the recent historical context of programs that seek to improve education in Mexico–, as well as an analysis from the references that literature offers us about the optimum design of programs centred in school and international experiences in the matter, demonstrating that it is in the school arena where reforms must be impelled and instrumented.

Introducción

Es posible identificar en el diseño del Programa Escuelas de Calidad (PEC) un conjunto de estrategias que se vinculan con otros aspectos de la política educativa nacional. En el presente trabajo se evalúan estos vínculos conceptuales, atendiendo particularmente a una estrategia central: la atención a la administración escolar como parte del movimiento de la descentralización educativa. En él se identifica las características de las propuestas de administración centrada en la escuela (School-Based Management, SBM) y sus diferencias con la propuesta del PEC.

En este contexto, se presenta inicialmente un breve análisis con relación a otros proyectos nacionales que han buscado orientarse hacia la acción escolar y a los que el PEC brinda un espacio institucional novedoso, plausible y viable, concluyendo con la propuesta general del Programa Escuelas de Calidad.

El PEC en la perspectiva de las reformas educativas nacionales e internacionales

La reforma a la educación básica es un fenómeno que ha ocurrido a escala mundial. Tanto los países desarrollados como los en vías de desarrollo han planteado la necesidad de modificar sus sistemas educativos con el afán de reducir costos y lograr ciudadanos mejor preparados. En los Estados Unidos la reciente preocupación por la mejora educativa comenzó en 1983 con la publicación de *A Nation At Risk*, en donde se identificó como problemático el tema de la baja calidad de la educación norteamericana, en tanto que ponía en riesgo las posibilidades de desarrollo del país. Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá han llevado a cabo sus reformas en términos similares al caso estadounidense, es decir, estableciendo formas de gobierno descentralizado, nuevos sistemas de evaluación e inclusión de los padres de familia en la toma de decisiones (Levin, 2002). España, Chile, Argentina y el propio México no se han quedado atrás en sus proyectos de reforma escolar.

Las reformas educativas puestas en marcha en los países latinoamericanos y del Caribe persiguen principalmente dos grandes objetivos: brindar servicios educativos de calidad a su población, para con ello formar ciudadanos capaces de insertarse con éxito en el mundo globalizado de hoy y vincular democracia y equidad al otorgar mejores oportunidades de vida a ciudadanos que pertenecen a grupos desfavorecidos de la sociedad.

Los países participantes en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en 1998 en Santiago de Chile plantearon en materia de educación una serie de metas hacia el año 2010. Entre ellas, alcanzar el acceso universal y la conclusión de educación básica de calidad, lograr el acceso a educación

secundaria de calidad de al menos el 75% de la población joven, obteniendo un incremento en las tasas de conclusión y ofrecer oportunidades educativas de largo plazo para todos (Levin, 2002).

Es claro que las problemáticas no son nuevas y sería ingenuo suponerlo. Lo que parece ser novedoso en los recientes planteamientos es la forma como se busca abordar el tema del acceso universal a la educación básica y el otorgamiento de servicios con calidad para todos. Es decir, el acceso deja de ser planteado como el principal problema en la educación básica, al tiempo que la garantía de que la oferta sea de calidad suficiente para formar a ciudadanos competentes pasa a ocupar el lugar privilegiado de la atención en las políticas.

En Latinoamérica, el acceso a la educación primaria se encuentra garantizado casi en su totalidad, aunque aún permanecen problemas en los márgenes de la sociedad, que no han de dejarse de lado. Aunado a ello, las tasas de natalidad en la región han decrecido. Hoy en día, la preocupación de los gobiernos se centra en otorgar a la población servicios educativos de calidad, más que aumentar los números en la matrícula escolar.¹ Al mismo tiempo, la región ha representado una particular riqueza en cuanto a innovación educativa durante los últimos años, al haber implementado una serie de programas para elevar la calidad en la prestación de estos servicios. Programas como *EDUCO* en El Salvador; *Escuela Nueva* y *Conexiones* en Colombia; *Eduquemos a la Niña* en Guatemala; *Enlaces* en Chile; *TELECURSO* en Brasil, y; *PRONOEI* en Perú dan muestra de ello al incorporar en su puesta en marcha técnicas innovadoras para brindar educación de calidad a los grupos desfavorecidos en sus territorios.

En México, la década de los noventa se caracterizó por un inusitado movimiento de promoción de un consenso en torno a la relevancia de la política educativa en términos de formación de la clase de ciudadanos que demanda el país, el sistema económico y el sistema político. Las reformas a la educación no fueron menores, y buena parte de ellas tuvo efectos sobre factores estructurales claves del sistema educativo: la integración del ciclo básico obligatorio, la federalización educativa y la creación de la Carrera Magisterial. Otras más incidieron en la consolidación y reforma de los insumos nacionales del sistema: la reorganización curricular de la primaria, la reforma de los libros de texto nacionales y, al mismo tiempo, la consolidación de su carácter nacional, obligatorio y gratuito; junto con la reforma a los sistemas de capacitación del magisterio. Por último, la relevancia del papel de la federación en los programas compensatorios para grupos vulnerables en términos educacionales, como la creación de programas de incentivo a la demanda educativa en condiciones de pobreza (PROGRESA), los programas de atención al rezago educativo (PARE, PAREB, PAREI) la ampliación de los

¹ Los problemas de acceso y crecimiento se han trasladado hacia otros niveles del sistema escolar, tales como educación inicial y preescolar, educación media y superior, niveles a los que sólo acceden ahora grupos de ingresos medios y altos de la población.

servicios de CONAFE, etcétera. Esto último por mencionar sólo algunos de los ejes de reforma que el sistema educativo mexicano puso a prueba y resolvió con algún grado de éxito en los últimos años.

Sin embargo, los distintos diagnósticos disponibles sobre el estado actual de la educación en México, señalan que tanto en materia de equidad, como de calidad y eficiencia, las metas nacionales no se han alcanzado. Entre los persistentes problemas del sistema educativo nacional, se destacan aquí los siguientes:

- Los relativos a la baja calidad de la enseñanza, que ubican al país en las comparaciones internacionales entre uno de los peores en términos de resultado de aprendizaje (PISA, TIMSS).
- Los que señalan la persistencia del centralismo en la formulación de las políticas educativas.
- La escasa autonomía de las escuelas para identificar e incidir en la solución de los problemas que afectan el bajo rendimiento escolar.
- La escasa participación de la comunidad en general, y de los padres, en las decisiones que pueden contribuir a la mejora de la calidad educativa.
- El insuficiente financiamiento para la resolución de los problemas generales del sistema.
- La baja responsabilidad en el uso de los recursos.

El diagnóstico de estas características no es privativo del caso mexicano y en el ámbito internacional puede identificarse que la década de los noventa generó “un contexto favorable a las reformas y un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para introducir cambios institucionales, modernizar su gestión, mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirla a la iniciativa de los actores” (Gajardo, 1999: 8). Como señala Marcela Gajardo, es posible identificar los ejes de política que en la mayoría de la región latinoamericana orientaron las reformas educativas de los años noventa y que sugieren su validez para el inicio del siglo XXI. Entre ellas, identifica las siguientes:

- otorgar mayor prioridad a la educación en la agenda política de los países y buscar consensos amplios entre los diferentes actores sociales para llevar a cabo las reformas;

- mejorar la equidad proveyendo una educación sensible a las diferencias y que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables;
- mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención en los resultados del aprendizaje;
- descentralizar y organizar la gestión educativa y ofrecer más autonomía a las escuelas en los niveles básicos de la enseñanza;
- fortalecer la institución escolar para ofrecer mejor capacidad de operación y mayor responsabilidad por sus resultados ante los estudiantes, padres de familia y comunidad en general;
- abrir la institución escolar a las demandas de la sociedad e interconectarla con otros ámbitos o campos institucionales, públicos y privados;
- invertir más, administrar mejor y probar modelos de asignación de recursos vinculado a resultados;
- formar mejores profesores, eliminar la burocracia y mejorar la orientación de los procesos educativos, además de fortalecer la capacidad de gestión de los directores de escuela;
- formar para el trabajo e incorporar tecnologías de punta a las escuelas (Gajardo, 1999).

En países como Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Uruguay, el 85% de los alumnos completan el quinto año de primaria, con lo que el problema a resolver no se refiere al aumento de la matrícula inicial escolar, sino a mejorar el proceso de aprendizaje para lograr que todos los niños terminen el ciclo y lo hagan con una mejor preparación. Para alcanzar tales logros el BID propone tres grandes estrategias:

- Facilitar a los alumnos el acceso a libros dentro y fuera del aula.
- Disminuir el ausentismo de profesores y estudiantes.
- Mejorar la administración escolar y los espacios educativos.

Para el logro de estos propósitos se sugieren cinco rutas críticas:

- Construcción de liderazgos y consensos entre burócratas y hombres de negocios, sindicatos y opinión pública, directores y profesores y entre

padres y alumnos. Es necesario tomar en cuenta que las reformas exitosas son diseñadas tomando en cuenta al mayor número de actores, guiando las acciones bajo criterios de transparencia en el actuar.

- Uso de herramientas de marketing social para la obtención de apoyo por parte de padres de familia y de la sociedad en general.
- Introducción de mecanismos de transparencia, continuidad y retroalimentación de manera que la reforma logre trascender gobiernos y liderazgos políticos.
- Establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos entre los actores involucrados en la reforma.
- Mejorar las capacidades con que cuentan profesores y administradores a través de la implantación de sistemas de información, capacitación continua e instauración de mecanismos de evaluación, ya que no basta la descentralización del control sobre la toma de decisiones, el envío de libros a las escuelas o el aumento de las asignaturas a impartir. (BID, 2000)

Si bien se han logrado consensos sobre qué reformar y cómo hacerlo, las estrategias particulares de política en cada país han sido distintas. También son diferenciados sus alcances y los obstáculos que han tenido que enfrentar. Sin embargo, la evaluación de Gajardo conduce a un nuevo punto de partida para las transformaciones de los sistemas educativos en la región caracterizado por:

- una mayor conciencia pública sobre el papel de la educación en el desarrollo y mayores esfuerzos por trabajar en torno a agendas concertadas;
- una opción generalizada por introducir cambios institucionales, descentralizar la gestión administrativa y pedagógica, fortalecer la autonomía escolar y promover la participación familiar en la educación y la enseñanza;
- la adopción de sistemas de medición de calidad y evaluación de los resultados del aprendizaje y una revisión de los contenidos curriculares a partir de nuevas demandas nacionales y comparaciones internacionales;
- consensos respecto de la necesidad de fortalecer los ambientes de aprendizaje, mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a

los maestros como un medio para mejorar la efectividad de las escuelas;

- mejorías en el gasto y éxitos parciales en la aplicación de estrategias para mejorar la equidad, la calidad de la enseñanza y el rendimiento interno del sistema educativo particularmente en los niveles de educación básica y media (Gajardo, 1999).

Cabe reconocer que este “nuevo punto de partida” es consecuencia, al menos parcialmente, de las reformas de descentralización de los sistemas educativos que tuvieron lugar en la gran mayoría de los países latinoamericanos en la década pasada. La descentralización ha tomado, desde su puesta en marcha, diferentes formas variando en términos de cuáles son las facultades de toma de decisiones que se descentralizan y quién recibe estas nuevas potestades.

La OCDE ha desarrollado una metodología para medir el grado de descentralización de la educación dividiendo las funciones educativas en cuatro grupos, los cuales se detallan en el cuadro 1.

C U A D R O 1
TIPOS DE DECISIONES QUE PUEDEN SER DESCENTRALIZADAS

ORGANIZACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN	SELECCIONAR LA ESCUELA A LA QUE ASISTE EL ALUMNO. ESTABLECER EL TIEMPO DE INSTRUCCIÓN. ESCOGER LOS TEXTOS DE ESTUDIO. DEFINIR EL CONTENIDO DEL CURRÍCULO. DETERMINAR LOS MÉTODOS PEDAGÓGICOS.
GESTIÓN DE PERSONAL	CONTRATAR Y DESPEDIR AL DIRECTOR DE LA ESCUELA. BUSCAR Y CONTRATAR A LOS MAESTROS. ESTABLECER O AUMENTAR LA ESCALA DE REMUNERACIONES DE LOS MAESTROS. ASIGNAR LAS RESPONSABILIDADES DOCENTES. DETERMINAR LA ENTREGA DE CAPACITACIÓN EN EL SERVICIO.
PLANIFICACIÓN Y ESTRUCTURAS	CREAR O CERRAR UNA ESCUELA. SELECCIONAR LOS PROGRAMAS OFRECIDOS EN UNA ESCUELA. DEFINIR EL CONTENIDO DE LOS CURSOS. ESTABLECER EXÁMENES PARA MONITOREAR EL DESEMPEÑO EN LA ESCUELA.
RECURSOS	DESARROLLAR UN PLAN DE MEJORAMIENTO ESCOLAR. ASIGNAR EL PRESUPUESTO PARA PERSONAL. ASIGNAR EL PRESUPUESTO NO RELACIONADO CON EL PERSONAL. ASIGNAR LOS RECURSOS PARA LA CAPACITACIÓN DOCENTE EN EL SERVICIO.

Fuente: Winkler, Donald y Alec Ian Gershberg (2000: 5)

Cada país latinoamericano puso en marcha modelos particulares de descentralización con distintos alcances en términos de los ejes expresados en el cuadro anterior. Por ejemplo, en Argentina la descentralización de los sistemas escolares fue hecha desde el gobierno federal hacia los gobiernos provinciales. En Brasil, la autoridad educativa se encuentra en manos de los gobiernos de los estados y a partir de 1990, éstos se han dado a la tarea de transferir a su vez la toma de decisiones a algunas escuelas, como sucede en Minas Gerais. Por su parte, Chile traspasó desde 1981 la autoridad para la toma de decisiones educativas a las municipalidades y a las escuelas sin fines de lucro. En El Salvador, la descentralización no fue universal, sino que se centró en las áreas rurales en donde las escuelas del gobierno central no pudieron funcionar durante la guerra civil. Las escuelas resultantes denominadas EDUCO (educación con la participación de la comunidad) han recibido significativa autoridad y autonomía de decisión.

En el caso mexicano, el proceso descentralizador —que venía forjándose desde mediados de los años setenta, como proyectos de desconcentración administrativa— se enmarcó dentro de la política de federalización educativa que ha tenido varios niveles de avance. En un primer momento, con la generación de un consenso y un acuerdo entre los actores políticos centrales, plasmados en la aprobación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992. En un segundo momento, en la firma de los Convenios de Responsabilidades para la Conducción y Operación del Sistema de Educación Básica y Normal, y con el traslado de los servicios educativos de la SEP a las entidades. Es ya conocido que en cada entidad el proceso de recepción de los servicios se dio de distintas maneras, dependiendo de las estructuras que en el estado precedían en términos de experiencia educativa, capacidad de gestión y organización, particularmente de integración entre los sistemas federales y estatales.²

Paralelamente, la reforma del artículo 3o. de la Constitución y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993 demarcaron las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, conservando las funciones normativas y de evaluación para la administración federal. Por su parte, los estados debieron reformar o promulgar sus propias leyes estatales de educación.³

La federalización educativa mexicana ha sido clasificada como de naturaleza estructural, como “parte integrante de una descentralización más amplia del poder de acuerdo con la liberalización política del país” (Winkler y Gershberg, 2000), y menos como reformas centradas en el contenido educacional y como vehículo para mejorar la calidad.

² No es objetivo de este estudio analizar el proceso de federalización, pero cabe tan sólo mencionar que se trata, para algunos estados, de uno aún no concluido. (Ver Ornelas, 2000).

³ Las entidades que no reformaron sus legislaciones educativas en los noventa son: Chiapas, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas. La única entidad que carece de legislación educativa estatal a la fecha es Hidalgo. (Página web, SEP).

Ante la pregunta ¿qué tan lejos ir en la descentralización? algunos señalan que “mientras que la descentralización desde un nivel de gobierno a otros puede mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta en algunos sectores, puede no ser suficiente por sí misma, o siquiera la mayor prioridad para las reformas estructurales en todos los casos” (Javed, *et al*, 1999: 22). También señalan el riesgo de que la transferencia sea del poder central a las elites locales, de manera que el mejoramiento del acceso a recursos públicos por parte de esas elites aumente las oportunidades de corrupción (Javed, *et al*, 1999: 31).

Otros señalan que el proceso de descentralización y sus metas buscadas no pueden quedarse en ese nivel de traslado de autoridad desde el gobierno central a los estados. Hay quienes sostienen que la administración educativa debiese descentralizarse del todo, otros más sugieren que ésta debiese ahora transferir las responsabilidades educativas del nivel estatal al nivel de los gobiernos locales (en el caso mexicano, el municipio) (Signoret, 2001).

Los diferentes procesos de descentralización en el ámbito internacional tomaron muchas formas, según el tipo de decisiones trasladadas a otros niveles de gobierno y el nivel a los que se transfieren, desde gobierno regional, local, comunidad o escuela (Winkler y Gershberg, 2000). Para Winkler, los dos grandes tipos de descentralización —a niveles locales de gobierno y a las escuelas— expresan diferentes orígenes y metas. En el primer caso, su origen y objetivo se enmarca en la descentralización general del gobierno, mientras que la transferencia hacia escuelas individuales buscó mejorar directamente el logro escolar en ellas.

Pareciera existir consenso entre los analistas de las políticas regionales de descentralización en que la mayoría de las políticas educativas de los noventa fueron de carácter macro y no siempre han logrado ser operativas en programas y proyectos que lleguen hasta el nivel del salón de clase. En palabras de Gajardo,

Es probable que pueda requerirse aún más tiempo para lograr efectos satisfactorios en los resultados a partir del diseño de instrumentos y adopción de medidas pedagógicas que permitan la mejoría de los aprendizajes e incrementen la participación de la comunidad escolar en la gestión educativa (Gajardo, 1999: 46).

La tendencia internacional predominante y que ha encontrado más sustento es la que implica el traslado de las decisiones educativas centrales al nivel del plantel escolar y que promuevan la participación de todos los agentes y agencias involucradas en la tarea educativa en dichas decisiones. En general, lo que puede encontrarse es un consenso de que el proceso de transferencia de decisiones debe continuar de manera que se logre efectivamente una mayor cercanía entre la toma de decisiones y las necesidades concretas de los usuarios del servicio educativo, padres y alumnos, y los encargados de la práctica de la

enseñanza, directivos y docentes. Puede identificarse una reciente y abundante literatura que refiere a las experiencias internacionales que se orientan en este sentido. La siguiente sección resume algunos de los principales resultados internacionales sobre las políticas de administración centrada en la escuela.

Pero antes de ello, cabe señalar que para lograr una transformación de esta naturaleza es necesario establecer un mejor y más claro vínculo entre los niveles de formulación de las políticas y aquéllos que las habrán de ejecutar en el nivel del centro escolar. Una parte importante del éxito de las reformas de gestión escolar pasa por reconocer que la misión debe ser compartida, las acciones coordinadas y las metas comunes.

La administración centrada en la escuela⁴

La administración centrada en la escuela encuentra su fundamento al interior de la teoría de las organizaciones y de la economía. Así pues, los teóricos de la organización asumen que un ambiente descentralizado “es óptimo para la eficiencia en operaciones, ya que los empleados al estar facultados para tomar decisiones tienen más control sobre su trabajo y son más responsables por sus decisiones” (Walker, 2002: 3). La premisa sobre la que se basa este argumento indica que la escuela al tener más contacto con los clientes, en este caso los alumnos y la comunidad, puede atender adecuadamente sus necesidades e identificar de mejor forma al responsable de la puesta en marcha del programa. La postura contraria a este argumento señala que la descentralización ocurre en razón de la crisis fiscal que los estados nacionales enfrentan.

Los argumentos económicos y políticos a favor de la administración centrada en la escuela señalan que la descentralización puede ser comprendida dentro de un contexto de escasez de recursos, responsabilidad y rendición de cuentas. Bajo esta perspectiva, la descentralización sirve de mecanismo legitimador de las acciones públicas al acercar al elector el proceso de toma de decisiones, dando la apariencia que las organizaciones y los servidores públicos son sensibles a las necesidades locales. Además cuando las agencias nacionales o locales transfieren el poder a las escuelas, aquéllas no cargan con el costo que originan las políticas que no funcionan.

Las escuelas siempre han tenido la capacidad -reconocida o no- de otorgar significación a cualquier propuesta de reforma, independientemente del grado de centralización o descentralización del sistema educativo. En distinto grado, en los planteles educativos siempre se ha logrado traducir las políticas

⁴ La estructura de esta sección se fundamenta principalmente en los documentos producidos por Banco Mundial en relación con los proyectos de School-Based Management (SBM), como parte del proyecto “Global Education Reform”. Véase la página web: <www.worldbank.org/education/globaleducationreform>

generales en estrategias institucionales propias. Llevado al extremo, la estrategia institucional puede llegar al fenómeno identificado como simulación de política, es decir, cuando no se hace ninguna modificación real a los procesos educativos en el centro escolar, aunque “en papel” aparezca una coincidencia con la política impuesta, o propuesta, centralmente.

Bracho (1991) identificó estos procesos en las propuestas de reforma curricular de los años ochenta en los planteles de nivel medio de educación tecnológica. Cabe resaltar que los procesos de simulación se facilitan en tanto los mecanismos de control sean del tipo “burocrático-técnico”, por sobre el control pedagógico y centrado en resultados. En dicho trabajo se encontró también que cuanto mayor era la capacidad de liderazgo académico del director del plantel, era más probable que pudiese orientar el proceso de reforma con una estrategia institucional en beneficio de las metas de rendimiento del plantel. Es decir, directores con mayor experiencia y liderazgo, eran capaces de manipular los elementos de la reforma en beneficio del rendimiento del plantel.

Así, la organización educativa ha sido capaz de recibir “activamente” todas las iniciativas de reforma. Siempre ha jugado un papel para actuar sobre las propuestas, legitimarlas o no, apoyarlas o resistirlas. Ello no es un producto simple de la descentralización. En palabras de Graciela Frigerio,

Las escuelas nunca perdieron “capacidad legislativa” (se dieron sus propias normas, aunque no todas fueran escritas) y nunca dejaron de “sentar jurisprudencia” (interpretaron el espíritu de las leyes y normas estructurantes de los sistemas educativos y de sus instituciones) (Frigerio, 2001: 2).

Por otra parte y como señala Justa Ezpeleta, una reforma escolar difícilmente puede lograrse por un cambio simple de normatividad:

La nueva gestión escolar no se construye por decreto. A la previsible distancia entre toda norma y la realidad que intenta ordenar, hay que agregar que el contenido de la nueva normativa -el fortalecimiento del estilo local de gestión- tiene la magnitud de un verdadero cambio cultural. Cambio que afecta tanto a los actores como a las instituciones. En el nivel de las personas supone renunciar a certezas, seguridades y hábitos hechos rutina en el trabajo diario. En las instituciones supone la revisión de la organización y de la administración escolares cuya estructuración, asociada históricamente al esfuerzo por lograr la cobertura, no parece hoy apta para procurar la calidad. (Ezpeleta, 1996).

Una parte importante de las lecciones que pueden obtenerse de este movimiento de reforma es que no existe un modelo único que pudiese ajustarse a las muy diversas realidades nacionales. Parte del aprendizaje logrado se refiere a la importancia de reconocer las características específicas, no sólo de

cada país, sino incluso de cada comunidad y escuela; a ello hay que agregar que las reformas deben incorporar en su estrategia los objetivos perseguidos. En palabras de Gajardo,

No existen estrategias organizacionales y administrativas genéricas en el campo de la descentralización educacional y ellas dependen fuertemente de los objetivos de la reforma (Gajardo, 1999).

De esta manera puede reconocerse que, prácticamente todas las propuestas de transferencia de decisiones a la escuela se han sustentado sobre la idea de que es ahí en donde tienen lugar los procesos de enseñanza aprendizaje y es, por tanto, en el espacio escolar en donde las reformas deben ser instrumentadas. Sin embargo, los argumentos centrales que buscan dar sustento para las propuestas de descentralización hacia las escuelas no son siempre los mismos. En términos esquemáticos pueden clasificarse en distintos órdenes:

Desde la *perspectiva económica*, se argumenta que la cercanía de la toma de decisión a la acción conduce a una mayor eficiencia económica. Se presume que los actores que tienen las mayores ganancias y pérdidas potenciales con relación a la acción —en este caso la educacional— poseen la mayor cantidad de información para la toma de la decisión apropiada y tienen mayor capacidad para hacer un uso eficiente de los recursos (Winkler, 1994). Así, en la medida en que las decisiones sobre la acción educacional se acerquen más al centro escolar, el uso de los recursos involucrados será más eficiente.

Desde el punto de vista de la *actividad escolar*, los profesionales de la escuela, es decir directores y profesores, tienen no sólo mayor información sobre las características propias del centro escolar sino que poseen también una mayor experiencia en la toma de decisiones relevantes para la escuela. Al mismo tiempo, el estar involucrados en la administración escolar puede conducir a un aumento de su compromiso frente a las decisiones. Sin embargo, aunque son los profesores y el director quienes tienen la mejor información acerca de lo que sucede en la escuela, debido a su poca autoridad no pueden utilizar adecuadamente este conocimiento generando un círculo vicioso. “La combinación de escasa información, incentivos débiles y falta de autoridad trae aparejada poca responsabilidad o la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en la evaluación del desempeño escolar ” (Banco Mundial, 2000: 43).

Desde el punto de vista *político*, la reforma de descentralización promueve la participación democrática y una estabilidad política en tanto se logre formar a una ciudadanía mejor preparada y más participativa en los asuntos que le incumben. En el mismo tenor, la escuela fortalece los valores cívicos y políticos para el desarrollo de la democracia. Así, los centros escolares pueden convertirse en espacios en donde el alumno desarrolle relaciones más igualitarias o en donde se incentive la formación de espíritus y competencias democráticas entre la población.

Desde la perspectiva de la *eficiencia administrativa*, la escuela está en mejor posición para asignar recursos eficientemente, de manera que se ajuste a las necesidades reales de los estudiantes. Es de esperar que la experiencia administrativa de las escuelas incremente con el tiempo su eficiencia, así como la participación de los actores involucrados en la tarea local. Para que estos entes puedan afrontar sus nuevas obligaciones se requiere de la transferencia de los recursos necesarios.

Desde la *racionalidad financiera*, se asume que la mayor participación de los agentes locales y de los padres de familia en la toma de decisiones sobre la acción escolar del centro educativo otorgará, en el mediano plazo, una mayor posibilidad de generación local de recursos. De tal suerte, se busca aumentar la calidad en la educación a través de “la participación de los padres, los incentivos personales dados a los maestros y un marco institucional que permita el desarrollo de innovaciones en el uso de los limitados recursos humanos y monetarios” (Arcia y Belli, 2001: 19).

Aumentar el *logro escolar* de los estudiantes ha sido la principal razón sobre la que se justifican las reformas de administración centrada en la escuela. Conforme al argumento general, padres y maestros tienen autoridad para tomar decisiones en beneficio de la escuela y con ello el clima de la escuela apoyará el aumento del logro. Sin embargo, no hay aún evidencia empírica suficiente ni con el rigor que sería deseable, para sustentar este argumento.

Al involucrar a los actores del nivel escolar en el proceso de toma de decisiones y de reporte de resultados, se crean incentivos para una mayor atención a los asuntos de mejora escolar. La *responsabilidad* (accountability) es producto del aumento de la participación en la toma de decisiones. Los sistemas de rendición de cuentas han tendido a modificarse, pasando de modelos basados en los insumos obtenidos, hacia un sistema que “se enfoca en el desempeño, utilizando datos de impacto, tales como puntajes obtenidos en exámenes y tasas de reprobación” (Elmore, *et al*, 1996: 66). Así, la creación de estructuras administrativas más eficientes y más costo-efectivas es otra meta paralela de las reformas que buscan la transferencia de recursos y decisiones hacia el plantel escolar.

Efectividad en la educación

Si bien es difícil definir qué es una escuela efectiva o de calidad, parece haber un consenso en la literatura internacional con respecto a algunas de sus características, (Báez de la Fe, 1994; Winkler y Gershberg, 2000; Banco Mundial, 2001; CERI, 2001; PREAL, 2001) de entre las que destacan las siguientes: liderazgo, capacitación docente, trabajo colegiado, atmósfera estimulante, atención en y responsabilidad por los resultados.

1. Liderazgo. Buena parte de la literatura reciente se dedica a identificar el tema del liderazgo en el centro escolar; a veces refiriendo a la capacidad de gestión, otras más refiriendo al liderazgo académico. A nuestro juicio, el liderazgo en la escuela debe ser visto más que como un objetivo, como un medio para el logro de la misión de la escuela, principalmente el aprendizaje efectivo de los estudiantes. Por ello la temática enmarcada en el rubro de liderazgo habrá de atender tanto al que refiere a la conducción académica como a la capacidad de gestión y conducción de los proyectos escolares. Es probable que en algunos casos estas dos características se identifiquen en la misma persona, o bien en actores escolares distintos, sea el director del plantel o algún maestro (o maestros). Sin duda, el liderazgo como capacidad de gestión es fundamental para la conducción efectiva de los proyectos, para el uso eficiente de los recursos y para asumir la responsabilidad de los resultados. Algunos autores agregan como condición el que los directores sean –o hayan sido antes– profesores en el ejercicio de la profesión.
2. La capacitación y compromiso de maestros. La conducción efectiva de la escuela depende en una importante medida de los profesores. En tanto que los maestros son el centro de la actividad escolar, deben tener la capacidad para identificar y llevar a buen término los proyectos escolares de mejoría del rendimiento. Reconocer su compromiso frente a los resultados educativos es uno de los elementos más importantes de los modelos de escuelas eficientes. No sobra recordar que ante todo los maestros deben tener una expectativa alta con relación a las posibilidades de todos los alumnos (Báez, 1994), de sus propias capacidades y las que de manera conjunta agregan en los proyectos escolares.
3. Programas de trabajo colegiados. Diseñados por los maestros y en conjunción con los directivos, los proyectos escolares que expresan metas de rendimiento, planes de mejoramiento y evaluación de resultados, parecen ser el centro de las acciones escolares conforme a los distintos modelos propuestos. El nivel de participación, responsabilidad y capacidad de acción de los distintos actores escolares, varía de un modelo a otro.
4. Una atmósfera facilitadora y estimulante, tanto de la enseñanza como del aprendizaje. En este caso, se trata de uno de los factores para los que es más difícil precisar estándares o parámetros generales, por lo que las especificidades de cada escuela y sus actores son fundamentales en su definición. Sin embargo, no cabe duda que un ambiente favorable que incentive el desempeño adecuado de todos los

actores es un factor que puede facilitar el logro de las misiones compartidas.

5. El centro de la atención en los resultados, es decir, el énfasis de los modelos de mejora escolar buscan facilitar el aprendizaje de los alumnos, junto con mejoras en la efectividad del centro escolar (como son la reducción de deserción y de repetición) son una característica fundamental que permite orientar todas las acciones en la escuela hacia la consecución de sus objetivos. Es común encontrar esta característica como el centro de atención en los modelos recientes de administración escolar, como una reacción al conjunto de indicadores que se refieren a la contabilidad de insumos y al cumplimiento formal de procesos, sin atender al desempeño en los resultados.
6. La responsabilidad por los resultados. La característica anterior conduce al compromiso explícito con la evaluación y con el logro de las metas y objetivos expresados en los planes de trabajo escolares. Pero dicha evaluación ha de ser también vista como un insumo fundamental para el diseño de planes de mejora escolar.

A estas características, puede agregársele la participación de la comunidad y /o de los padres de familia en las labores de la escuela. Sin embargo, ésta no es común a todos los modelos.

Una particularidad de los modelos de administración centrada en la escuela es que esperan contribuir a los objetivos de mejora de la calidad de la enseñanza al desarrollar planes o proyectos escolares localmente, asignando o transfiriendo los recursos a las escuelas para la implementación de planes, dando autoridad a los maestros para tomar decisiones pedagógicas y curriculares, es decir, transfiriendo parte de —o toda— la responsabilidad sobre los planes escolares a los docentes. Al mismo tiempo, los modelos suponen autoridad de los directores en la evaluación del desempeño de los docentes, así como autoridad y recursos a nivel del centro escolar para decidir el tipo de capacitación de los docentes. El énfasis en los resultados de aprendizaje se expresa en las metas de los planes escolares y con compromisos específicos en esos proyectos vinculados con dichos resultados. En concordancia con lo anterior, es necesario un sistema transparente de información sobre el rendimiento de los estudiantes y de los avances de la escuela en el logro de sus misiones generales.⁵

⁵ Algunos modelos de administración centrada en la escuela asumen que la responsabilidad última de resultados se da con la contratación condicional de los directores en función de esos resultados. Algunos modelos latinoamericanos presentan esta característica.

Distintos modelos de Administración centrada en la escuela

Como ya se mencionó antes, no hay un modelo único de administración centrada en la escuela (Oswald, 1995). Sin embargo, es posible distinguir tres modelos generales dependiendo tanto del centro administrativo, como de la racionalidad, metas y tipo de modelo de decisión (Banco Mundial, 2001):

1. **Modelo de control administrativo.** En este tipo de modelo, la toma de decisiones está centrada en el director pues supone que el control de éste conducirá a una mayor responsabilidad frente a las demandas de los padres y del sistema educativo, lo que resultaría, por su parte, en un mayor beneficio de los estudiantes. El objetivo buscado en este modelo es incrementar la responsabilidad de la autoridad del plantel educativo frente a padres y frente al sistema central. En tanto se trata de una variante de cambio relativamente lento, sus efectos sobre el aprendizaje y las prácticas escolares son aún difíciles de identificar en la literatura internacional.
2. **Modelo de control profesional.** Refiere a los casos en los que la toma de decisiones se centra en el conjunto de docentes, organizados en consejos. El modelo se sustenta en dos supuestos: por una parte, que son los profesores quienes tienen un mayor conocimiento de la información relevante al proceso educativo y por la otra, que su participación en el proceso de toma de decisiones incrementará su compromiso con la enseñanza y con las reformas que asuman como propias. Con ello se busca aumentar el uso eficiente del conocimiento profesional de los docentes en las decisiones relevantes al proceso de enseñanza-aprendizaje. Este tipo de propuestas de reforma se identifica en la literatura como el que lleva a una modificación importante en las prácticas de enseñanza, por lo que probablemente incida más sobre el rendimiento de los estudiantes. También parece representar un aumento en la responsabilidad de los profesores frente a los padres y a la comunidad.
3. **Modelo de control comunitario.** El modelo centra la toma de decisiones en los consejos o asociaciones de padres. En la búsqueda de una mayor satisfacción de los beneficiarios de la escuela, se asume que la mayor responsabilidad de los padres y la comunidad en el proceso educativo llevará a reflejar de manera más adecuada las preferencias y necesidades locales y, por esta vía, la mayor eficiencia escolar. Por otra parte, supone un aumento de la sensibilidad de los responsables escolares (directivos y docentes) en relación con las demandas locales para la educación. Este tipo de modelo representa los mayores cambios

estructurales en la escuela, pero al mismo tiempo son los que reflejan un mayor costo para los profesores y directores. Es difícil encontrar evidencia que muestre una mayor efectividad en la práctica educativa, y por tanto, en el aprendizaje.

4. Si bien la diferenciación anterior ayuda a comprender las distintas racionalidades, en la práctica la mayoría de los diseños de reforma pueden caracterizarse más bien como experiencias mixtas, aunque con un mayor énfasis en alguno de los componentes de decisión en el plantel sean directivos, profesores o comunitarios. Walker (2002) en un estudio realizado en las escuelas de Nueva Jersey encontró que en su mayoría se está adoptando la forma de control profesional, ya que los consejos escolares están formados en casi un 50% por profesores, con lo que la participación de los padres y la comunidad se encuentra supeditada a las preferencias de los maestros.

Consecuencias sobre distintos aspectos de la escuela

Es evidente que las políticas de administración centrada en la escuela no garantizan por sí mismas una mejoría en los procesos de enseñanza ni en el aprendizaje de los estudiantes. “La evidencia muestra que el impacto de la administración centrada en la escuela es más aparente en las áreas de gobernanza y en las estructuras organizacionales que en el cambio ocurrido en el salón de clases y en la mejora del desempeño estudiantil” (Walker, 2002: 3). En el mismo tenor, Fiske (2000) sugiere que

Hay límites a lo que puede lograr la descentralización administrativa. En principio no hay razón para esperar que el rediseño del marco gubernamental del sistema educativo, por sí mismo, pueda llevar a la eficiencia administrativa y financiera o a mejores procesos de enseñanza o a un mayor aprovechamiento de los estudiantes.

A pesar de lo anterior, serían esperables consecuencias positivas en la medida en que el nuevo diseño administrativo lograra modificar las variables que pueden afectar el aprendizaje en la escuela. El proyecto de SBM, (Banco Mundial, 2001) resume los impactos de esta política de descentralización en torno a los siguientes componentes: los estudiantes, los maestros y la innovación escolar, la eficiencia administrativa, la equidad, las relaciones padres-escuela, la rendición de cuentas o responsabilidad, el financiamiento y ampliación de recursos y la evaluación.

Los estudiantes. Cabe aclarar, en primer término, que el diseño de casi cualquier política educativa basa su justificación en el hecho de que mediante su instrumentación, será posible mejorar el aprendizaje efectivo en el sistema

escolar. Sin embargo, éste es el efecto más difícil de estimar, identificar y aislar por muy diversas razones de entre las que destacan las siguientes: a) son numerosos los factores de los que depende el aprendizaje, b) los efectos de cualquiera de ellos pueden estar mediados y/o relacionados, c) usualmente los efectos de cualquier política educativa sobre el aprendizaje son identificables a lo largo de una generación educativa; es decir, hay un periodo de entre 5 a 10 años entre la instrumentación de la política y su efecto sobre el rendimiento.

Uno de los efectos sobre los estudiantes que puede identificarse es el que refiere a la asistencia escolar. En el caso de las políticas de administración centrada en la escuela, pueden reportarse condiciones favorables para incrementar la asistencia regular de los estudiantes a la escuela. En México otras políticas han buscado este mismo efecto con algún grado de éxito, como el caso de las becas que el programa OPORTUNIDADES otorga (y su antecesor PROGRESA),⁶ como un medio para incentivar la atención regular a la escuela. Sin embargo, a diferencia de este último programa, las políticas de administración centrada en la escuela buscan generar el incentivo a la atención dentro del ambiente escolar, más que en el incentivo externo representado por la beca. Para el caso mexicano trabajos académicos han referido a la necesidad de atender de manera simultánea, pero prioritariamente, a las condiciones de la oferta educativa. (Bracho, 2000)

Los maestros. Si bien es difícil identificar el impacto directo de los cambios en la organización administrativa de la escuela sobre el aprendizaje efectivo de los estudiantes, sí es posible identificar en el corto y mediano plazo el grado hasta el cual los cambios en la administración centrada en la escuela inciden sobre otras variables que, a su vez, han sido señaladas como favorables al rendimiento escolar. Entre ellas cabe destacar las que refieren a la calidad del trabajo en el aula, el mejoramiento de las prácticas docentes, el grado hasta el cual los maestros se encuentran involucrados en las tareas comunes de la escuela y la mejoría en las prácticas de evaluación. Una de las condiciones que puede llegar a afectarse con los proyectos de administración centrada en la escuela es también la asistencia regular de los docentes a su trabajo.

Una de las consecuencias importantes que tienen las reformas de gestión,⁷ es la que refiere al uso del tiempo de los agentes escolares, de maestros (dedicado a docencia, dedicado a trabajo colegiado para proyecto escolar y para evaluación), directores (dedicado a administración / control; dedicado a gestión escolar, y dedicado a docencia) y supervisores (dedicado a información /administración /control, dedicado a asesoría) (Farber y Asher, 1991). Ello implica que una de las características de una reforma de gestión exitosa debiese contemplar estos cambios en el uso del tiempo para que efectivamente

⁶ Particularmente para la asistencia a la primaria en condiciones de extrema pobreza rural, pero no con éxito similar para el caso de la secundaria.

⁷ Y que muy probablemente se involucre en la propuesta del PEC.

la administración tenga que ver más con procesos escolares que con controles administrativos.⁸

Eficiencia administrativa. La descentralización de las decisiones administrativas hacia la escuela haría esperable una disminución de las presiones sobre la estructura burocrática central, y con ello una posibilidad de redefinir ésta hacia oficinas regionales o áreas de apoyo estratégico a la administración escolar. Debiera implicar un cambio en el diseño y manejo de la información administrativa, de manera que dicha información fuese de utilidad, en primera instancia, a los centros educativos en sus tareas de diseños de proyectos escolares y planes de trabajo y a la administración central, como información para el monitoreo general de los procesos.

A esa eficiencia esperable en el ámbito de la organización general del sistema educativo, se agrega que al acercar las decisiones al centro escolar habría de producirse una mayor eficiencia en la asignación de recursos a nivel del plantel, la maximización de su eficacia y una mayor claridad sobre la utilidad de los distintos recursos administrativos e informativos.

Equidad. Es sabido que los procesos de descentralización, cualesquiera que sea su carácter, pueden provocar una mayor desigualdad en la distribución de los recursos entre las distintas regiones y entre las escuelas. Por ello es de la mayor importancia que ante cualquier política de descentralización se generen las estrategias de atención prioritaria a los segmentos de la sociedad más vulnerables, ya sea buscando mecanismos que equiparen los recursos, diseñando programas compensatorios especiales o atendiendo a la equidad en todos los aspectos y niveles del diseño de las políticas. Los proyectos de administración centrada en la escuela, no están exentos de este riesgo y por ello ha sido una recomendación reiterada que se atienda al diseño de estrategias que busquen eliminar las fuentes de inequidad en el sistema educativo, en el marco de las reformas de administración escolar.

Participación Social. Una de las estrategias implicadas en los proyectos de administración centrada en la escuela es la participación social. Al lado de ser una estrategia para profundizar la descentralización, lo que se busca es aumentar la participación social en el proceso educativo, transfiriendo parte de las decisiones y responsabilidades a las comunidades en las propias escuelas.

En el caso mexicano, ello es congruente con la Ley Federal de Educación (Capítulo VII), y con demandas que se han expresado desde la ciudadanía (Observatorio Ciudadano, comunicado 1) que plantean la necesidad de favorecer la participación de la sociedad en las decisiones educativas, incluyendo la demanda de redefinir el papel de las estructuras gubernamentales en el proceso educativo.

⁸ Ezpeleta (1996) sintetiza el problema del director-administrador en los siguientes términos: “La desatención a la docencia por parte de la dirección, pareciera menos atribuible a “desviaciones” personales que al sistema normativo y de control que orientó a estos actores hacia la burocratización que hoy es motivo de alarma”.

Es también congruente con diversas propuestas internacionales como las contempladas en la Segunda Cumbre de las Américas, que incluye entre las acciones prioritarias a llevar a cabo la siguiente:

Reforzarán la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, local y de centro educativo, avanzando, cuando sea apropiado, en los procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación comunitaria y familiar. (2ª Cumbre de las Américas, 1998)

Esta recomendación se sigue de cerca con la que habían formulado los ministros de educación de la región, de las que destacamos las siguientes (SEP, 1997):

Crear las condiciones para lograr un nivel adecuado de autonomía de los establecimientos escolares. Uno de los factores importantes para conseguir una educación de calidad es que las escuelas logren una creciente autonomía de su gestión. Para preservar la equidad y la noción de sistema, y evitar el peligro de anomia y atomización, el otorgamiento de esta autonomía debe estar acompañado de una mayor capacidad profesional, de mecanismos de rendición de cuentas y de una progresiva delegación financiera. (...)

Desarrollar mecanismos que faciliten la gestión participativa de las familias y el fortalecimiento de la escuela. Es necesario diseñar o fortalecer modalidades que permitan la participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo e implementación de proyectos institucionales de las escuelas. (...)

Crear las condiciones estructurales para el desarrollo de proyectos educativos de establecimiento...

Se ha señalado en el ámbito internacional que los padres tienden a ver su participación en los consejos escolares como un ejercicio pasivo mediante el cual obtienen información de la escuela y no como una oportunidad de participar en la definición-evaluación-diseño de las políticas del plantel. Lo que se sugiere es generar los mecanismos específicos que otorguen misión, sentido y contenido relevante a esta participación. Una de dichas formas es la que ha sido señalada en el PEC, como mecanismos de expresión de opinión, de generación de consenso en torno a proyectos educativos y de monitoreo de su realización.

Responsabilidad. La noción de responsabilidad (accountability) involucra al menos las siguientes dimensiones: estándares claramente establecidos, medición del progreso de los estudiantes, desarrollo profesional docente paralelo a estándares y resultados; los resultados deben ser conocidos públicamente, y los resultados deben conducir a sistemas de sanciones, recompensas y programas de compensación en donde se identifiquen problemas (Lashway, 1999).

Para lograr los objetivos de responsabilidad implicados en las reformas descentralizadoras que se han orientado hacia la escuela se requiere, a juicio de Winkler y Girshberg (2000), un conjunto de condiciones:

En primer término, es indispensable contar con sistemas de información adecuados sobre el desempeño de las escuelas, los maestros y el aprendizaje de los alumnos. Esto significa no sólo sistemas de evaluación que identifiquen los productos de aprendizaje, sino que sean capaces de generar sistemas de diagnóstico sobre la operación de las escuelas, así como de propuestas de solución a los problemas particulares. En segundo lugar, el personal directivo debe tener un alto grado de autoridad, autonomía y legitimidad en la propuesta pedagógica. Ello implica altos niveles de capacitación para la gestión escolar, de manera que puedan actuar como monitores de los proyectos escolares en función de las metas de política nacional perseguidas, otorgándoles legitimidad, particularmente sobre los consejos de participación y los maestros. En tercer lugar, para lograr un mejor desempeño y responsabilidad de los docentes, el trabajo en equipo debe ser estimulado tanto como sea posible, de manera tal que se ejerzan mecanismos de autocontrol entre pares, y se estimule el desempeño. En cuarto lugar, la autonomía del equipo docente para proponer diseños para la mejoría del proceso de enseñanza debe ser alta, así como la capacidad para decidir sobre el tipo de capacitación que pueden requerir para ello.

Estos autores concluyen que, “las soluciones a los problemas educacionales impuestas desde afuera (es decir, desde arriba) tienen una alta probabilidad de fracasar en ausencia de una campaña de comunicación eficaz que capte el apoyo de los maestros”.

Financiamiento. El sólo aumento del gasto educativo no mejorará por sí mismo el desempeño educativo; habrán de buscarse mecanismos específicos de asignación del presupuesto que se orienten a incentivar la mejoría en el desempeño educativo y que identifiquen los focos de atención prioritarios para ello. El apoyo financiero a la educación debe incentivar de manera directa los esfuerzos de la comunidad para elevar la calidad de la educación. Ello implica acercar la toma de decisiones sobre el uso de los recursos a la propia comunidad educativa.

La falta de incentivos por parte de los agentes para participar en la educación se deriva de las instituciones existentes. En efecto, estas últimas han favorecido la concentración de las responsabilidades presupuestarias y operación administrativa en el Estado, mucho menos en los estados y los municipios, a pesar de la federalización y descentralización, y muy poco en los agentes sociales, sobre los cuales se ha depositado poca confianza. Los proveedores de la educación, especialmente en el nivel federal de las autoridades, han tenido en general más incentivos para participar y, en contraste, a los usuarios del sistema les ha faltado incentivo para involucrarse. (Ayala, s/f)

Entre las herramientas más importantes de la administración centrada en la escuela está la presupuestación (School-Based Budgeting, SBB) (Hadderman, 1999). En los sistemas de presupuesto centralmente controlados, las escuelas reciben recursos (entre ellos, maestros, libros, instalaciones, materiales, etc.), pero rara vez reciben dinero o forman parte de la toma de decisiones sobre esas asignaciones. Los críticos de este sistema centralizado han argumentado que en estas condiciones se bloquean los esfuerzos de innovación, la búsqueda de especialización de programas y se disminuyen los incentivos para el desarrollo profesional de los actores escolares.

Aunque los resultados de investigación hasta ahora no muestran un claro efecto de SBB sobre el aprendizaje, sí señalan su aportación en un clima de cambio organizacional mayor, que involucre el desarrollo de proyectos escolares orientados hacia el desempeño. Señalan también la necesidad de evaluación de largo plazo sobre la de corto plazo.

El PEC incluye mecanismos de financiamiento orientados en este sentido, como estrategias fundamentales que contribuyen a replantear el rol y función del Estado en la educación. Entre ellos cabe destacar: la búsqueda de recursos adicionales para la educación y la búsqueda de mejores mecanismos de asignación de recursos.

Evaluación. La existencia de sistemas de información objetivos y confiables sobre el desempeño del sistema educativo, incluido en éste el de la evaluación de rendimiento de los estudiantes, es una condición fundamental para los proyectos de administración centrada en la escuela. Debe distinguirse claramente que la evaluación no refiere sólo al aprendizaje efectivo de los estudiantes, sino también a calidad de los procesos escolares y desempeño de las variables que lo condicionan en el nivel escolar.

La evaluación es fundamental en tanto no es sólo elemento clave para la rendición de cuentas, sino porque debe ser al mismo tiempo el insumo fundamental para el diseño de las propuestas de mejora escolar. Sin embargo, debe reconocerse que aún no hay consensos claros acerca de qué y cómo evaluar. A juicio de Bolon (2000), uno de los principales problemas de las reformas escolares de la década anterior refiere al uso de pruebas de rendimiento con distintos propósitos –conflicto de objetivos– es decir el uso de las mismas pruebas para medir competencias básicas y altos estándares de conocimiento; y con distintos sistemas –conflicto de métodos– cuando se afirma que se busca medir habilidades y conocimientos fundamentales y las pruebas sólo miden tareas vacías y respuestas rápidas.

Winkler y Gershberg (2000) señalan algunas precauciones para la evaluación de las reformas de descentralización, aplicables a las iniciativas de reforma escolar o de administración centrada en la escuela:

Es difícil evaluar las reformas de descentralización debido a 1) la carencia de datos de referencia, 2) la implementación incompleta de muchos elementos de las reformas y 3) los desfases entre la implementación y los cambios en

factores tales como el comportamiento y la asignación de recursos que afectan el aprendizaje. La dificultad de evaluar las reformas aconseja precaución en la interpretación de los resultados (Winkler y Gershberg, 2000: 18).

La dificultad de la evaluación involucra también el problema de identificar qué resultados se habrán de medir y cómo, suponiendo que hay un acuerdo relativo en que sean agencias externas quienes realicen las evaluaciones. Después de todo, son varios los resultados finales de una escuela y casi todos son difíciles de medir (Donnell, 1989 y Peterson, 1991).

Cualquiera que sea el sistema de evaluación que se utilice, la recomendación de Lin (2001) parece ser fundamental: hay que poner más énfasis en el mejoramiento de la escuela que en su desempeño actual. Si bien la comparación y ubicación de cada escuela en su contexto regional, o en estándares nacionales es importante, la utilidad de la evaluación y la constatación del desempeño de la escuela como institución sólo es posible medirse contra sí misma. El análisis de las mejoras logradas a lo largo de los años –corto plazo de dos años, o un mediano plazo de más ciclos escolares– facilita la consideración de distintos puntos de partida al tiempo que mantiene los estándares altos y la expectativa de mejoramiento para todos. Valga señalar que el PEC propone destacadamente la evaluación de desempeño y en particular la relevancia de que la escuela sea medida contra sí misma en función de su proyecto escolar.

Obstáculos identificados en las reformas de administración centrada en la escuela

El entusiasmo internacional por las reformas que buscan orientar la administración del sistema educativo hacia la atención más directa de las escuelas, transfiriendo a ellas responsabilidades que habían perdido no ha dejado de señalar algunas dificultades para lograr cambios sustantivos en el proceso. Gajardo (1999) sintetiza los principales obstáculos que enfrentan las reformas al ámbito institucional de la escuela en los siguientes puntos:

- la falta de competencias humanas e instituciones capaces,
- ausencia de redes de comunicación e información para facilitar la relación entre actores e involucrar al conjunto de la sociedad en el proceso de reforma.

- oposición política, sea por razones institucionales o intereses corporativos; o bien por los efectos que las transformaciones pueden tener sobre las conquistas laborales o los estilos de gestión.

Conforme a la síntesis de Banco Mundial, además de las luchas de poder y conflicto político al interior de la escuela, los obstáculos principales que pueden enfrentar las reformas de administración centrada en la escuela se refieren a la participación de los padres, entre los que destacan los siguientes (Leithwood, *et al*, 1999):

- la falta de definición de las funciones de los consejos de participación de los padres,
- la dificultad para reclutar padres para la conformación de los consejos,
- la falta de entrenamiento para realizar las funciones del consejo,
- el tradicionalismo de padres con relación a la práctica escolar,
- la falta de interés de padres en los asuntos escolares, más allá de sus propios hijos,
- las demandas excesivas de la escuela hacia los padres -en términos de tiempo y recursos,
- el conservadurismo de los padres frente a la innovación educativa.

Los mismos autores sugieren que para evitar estos obstáculos, se diseñen políticas y estrategias orientadas a atender los siguientes aspectos:

- la capacitación a padres sobre sus metas y roles en el consejo de participación,
- la asesoría y apoyo por parte de los maestros a los consejos de padres,
- generar incentivos para involucrarse en las tareas de la escuela,
- promover una estructura clara de funciones de los consejos,
- generar flujos de información pertinente hacia los consejos,
- incentivar procedimientos para la auto-evaluación de los consejos.

En el ámbito internacional se ha señalado que los padres tienden a ver su participación en los consejos escolares como un ejercicio pasivo mediante el cual obtienen información de la escuela, más que como una oportunidad de participar en la definición –evaluación– diseño de las políticas del plantel. En este sentido, la recomendación de Woodland (2001) puede ser importante: “Debemos pasar más tiempo explicando de qué se trata el trabajo escolar, y menos tiempo tratando de convencer a los demás de que lo que hacemos es correcto”.

Por otro lado, la participación de los padres se juzga como una vía para incrementar su colaboración en la búsqueda de recursos adicionales para la escuela y/o para contribuir directamente con recursos. Éstos pueden ser clasificados en la donación directa de dinero, en la dedicación de tiempo a tareas de la escuela, y en la organización de eventos para conseguir fondos para la escuela.

Diseño de los programas

La política de administración centrada en la escuela no significa evidentemente dejar a las comunidades y a sus escuelas solas en la tarea educativa. Es obvio que cualquier diseño de una estrategia de esta naturaleza requiere un apoyo muy importante desde las instancias centrales no sólo en recursos económicos, sino en capacitación sobre desempeño escolar, uso de recursos, evaluación, etc.

Desde las recomendaciones de la reunión de los Ministros de Educación de Jamaica en 1996 (SEP, 1997) es claro que el rol del estado no desaparece, sino que busca fortalecerse en sus funciones, principalmente en “la capacidad de proponer y gestionar dichas propuestas”. Entre los apoyos fundamentales que sería deseable que se ofrezcan desde el nivel central para el desarrollo de programas que buscan fortalecer la gestión escolar, están los siguientes:

- Una clara visión del programa,
- metas claras de excelencia en el nivel de la operación escolar,
- metas claras de resultados esperados con el programa,
- guías centrales de políticas,
- promoción de liderazgo en el nivel escolar y apoyo central a éste,
- capacitación a directores, profesores y consejos escolares, y

- estrategias de equidad, que garanticen acceso equitativo al financiamiento.

Como señalan Winkler y Gersberg (2000), la reforma hacia la administración centrada en la escuela debe garantizar un compromiso sostenido hacia la mejora en la calidad de la educación, otorgar capacidad a la institución escolar para adaptar los programas a las condiciones locales, centrar la atención en las actividades de la escuela y en las prácticas del salón de clases, apoyar el vínculo entre las autoridades educativas y la escuela, vía información, asistencia e incentivos. Así, incrementar la autonomía escolar supone que son los profesores y el director quienes mejor conocimiento tienen sobre las necesidades del alumnado. La administración centrada en la escuela requiere para su funcionamiento:

Nuevas formas de gobernanza y estructuras administrativas dentro de los distritos y escuelas, estructuras que son diseñadas para cambiar el proceso de toma de decisiones y relaciones de poder. Este movimiento de reforma opera bajo la creencia de la falta de efectividad de la localización del poder en la cima del sistema escolar (Watson, y Supovitz, 2002:3).

Así, esta teoría sugiere dotar a los profesores y a los administradores de la escuela del poder suficiente para conducir el aprendizaje escolar a través de la posibilidad de modificar la gobernanza escolar mediante nuevas formas de administración de la escuela. Otros autores añaden la necesidad de dar a las autoridades de la escuela la capacidad para definir su propio presupuesto, autoridad sobre su personal, para establecer grupos de trabajo en el ámbito de los docentes e incentivar el desarrollo de una cultura profesional en el trabajo escolar.

La experiencia nacional en propuestas de gestión. El proyecto de gestión escolar en México⁹

Un antecedente importante para algunas de las propuestas del PEC es el proyecto conocido como gestión escolar, denominado “La Gestión en la Escuela Primaria”. Este proyecto surge en la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE) de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP. Si bien en la primera formulación del PEC no estaba incorporada la experiencia derivada de este proyecto, como producto de la línea estratégica propuesta por el PEC de coordinación interinstitucional, se trabajó en su primer año de

⁹ La sección utiliza los trabajos de Ramírez (2000a y 2000b) y Bonilla (2001), así como información actualizada por la DGIE, SEBYN.

manera cercana con él en lo que refiere a su herramienta técnico-pedagógica de planeación y a su sistema de capacitación de asesores en el ámbito estatal.

Se trata de un proyecto de innovación e investigación aplicada que se puso en marcha en 1997 originalmente en cinco entidades del país.¹⁰ El proyecto se enfocó en recopilar experiencias útiles que contribuyeran a diseñar políticas educativas que se orientaran al mejoramiento de la organización y el funcionamiento diario de las escuelas primarias.

Este programa parte del reconocimiento de que la calidad educativa se integra por diversos componentes. Al respecto, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 señala que:

La calidad de la educación básica depende de factores de distinta naturaleza: el monto de los recursos y la racionalidad en su utilización; la organización de los estudios y el aprovechamiento del tiempo; la pertinencia de los medios didácticos; y, de manera destacada, el desempeño de los educadores (Ramírez, 2000a).

Se reconoce que ninguno de estos factores, si actúa de forma aislada, puede mejorar por sí mismo la calidad educativa. En el proyecto se otorga especial importancia a la gestión escolar como un detonante de la calidad:

Para elevar la calidad de la educación pública es necesario que las escuelas tengan un marco de gestión que permita un adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa (Ramírez, 2000a).

En palabras de Oralia Bonilla (Directora del Proyecto de Gestión), el proyecto surge de la necesidad de conocer el impacto de la reforma educativa en la escuela y en el salón de clases y supone que parte del éxito de cualquier reforma educativa depende de factores como:

La comprensión de los propósitos establecidos en el plan y los programas de estudio y del compromiso conjunto del personal para alcanzarlos. La capacidad de los directivos de base para dirigir la acción de los profesores hacia la consecución de los propósitos, establecer un clima adecuado para la enseñanza y para solucionar conflictos de los distintos actores de la vida escolar.

La capacidad y disposición del personal docente para asumir que los problemas de la enseñanza y los resultados educativos, así como las acciones para superarlos, son asuntos de todos y cada uno.

¹⁰ El proyecto cuenta con la colaboración del Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España.

El tiempo efectivo que se dedica a la enseñanza.

La habilidad y convicción del personal docente y directivos para encauzar la participación y conseguir el apoyo de las familias en la tarea educativa” (Bonilla, 2001).

Para el logro de los objetivos del proyecto, es necesaria la reorientación de las funciones de agentes como los directores y los supervisores, el impulso a la evaluación de todos los aspectos que comprenden el proceso educativo (no sólo los aprendizajes de los estudiantes), y la promoción a la preparación de proyectos escolares que susciten una colaboración más estrecha entre directivos, profesores, padres de familia y sociedad en general, encaminados al mejoramiento de los resultados educativos.

El proyecto se propone vincular a los docentes y directivos de cada plantel para trabajar de forma colegiada de tal manera que: asuman como propios y de la colectividad los propósitos esenciales establecidos en los planes de estudios, se responsabilicen por los resultados del proceso educativo, involucren de forma adecuada a los padres de familia y se comprometan a rendirles cuentas, hagan un uso más eficiente de los recursos didácticos de que disponen y confieran prioridad, por sobre las actividades escolares restantes, a la enseñanza y al trabajo frente al grupo.

Para poder encauzar un trabajo de este tipo, primero deberían de derribarse las barreras que potencialmente impedirían el desarrollo de una tarea tan importante. Entre los rasgos críticos que podrían impedir el avance de un programa de esta naturaleza, Ramírez (2000a) identifica los siguientes:

la ausencia de metas y tareas comunes en las escuelas,

las pugnas político-sindicales y los problemas laborales que paralizan la operación de la escuela,

la inoperancia de los órganos responsables de la planeación académica y de evaluación del estado de la escuela como el Consejo Técnico Escolar,

la reducción de los tiempos de enseñanza-aprendizaje por razones como el ausentismo de los docentes y la carencia de un control y disciplina en el trabajo,

la inversión del tiempo escolar en actividades administrativas como la organización y el control escolar,

la distracción de los directores y supervisores en tareas puramente administrativas,

los mecanismos de promoción laboral que atienden a factores distintos del trabajo académico y

la ausencia de una cultura de rendición de cuentas a los primeros responsables de los estudiantes: los padres de familia.

Muchos de estos rasgos son resultado de la combinación de varios factores, que el mismo autor identifica como los siguientes:

la concentración tradicional del sistema educativo en la ampliación de la oferta,

la burocratización del sistema,

las relaciones de intereses entre la SEP y el SNTE,

la ausencia de un sistema meritocrático de promoción de directivos,

la carencia de un sistema de actualización efectivo para directores y supervisores,

la insuficiencia de un sistema de evaluación que contemple los rasgos más importantes del sistema, y

el carácter cerrado de los planteles ante los beneficiarios del servicio educativo.

En un entorno como éste, se requiere intentar modificar esa cultura escolar. El proyecto de gestión le apuesta a la participación comprometida de los docentes y directivos a fin de detectar los problemas de la escuela y sus causas, así como trabajar de manera colegiada para su solución. El centro de este proceso se ubica en el proyecto escolar como plan de acción elaborado a partir de un diagnóstico de las necesidades, carencias y posibilidades, que sólo puede construirse por quienes mejor conocen el entorno, el clima y las potencialidades de la escuela: los profesores y los directivos.

El proyecto de gestión escolar diseñó dos instrumentos básicos para la capacitación de las escuelas que voluntariamente se incorporasen a él. Se trata de los siguientes documentos editados por la SEP: “¿Cómo conocer mejor nuestra escuela? Elementos para el diagnóstico” y “El proyecto escolar. Una estrategia para transformar nuestra escuela.”

Ambos documentos fueron editados en 1997 por la DGIE, de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, y coordinados por R. Ramírez. Contaron con el apoyo de expertos en el ámbito de la investigación educativa y constituyen, a nuestro juicio, un material muy valioso como instrumento de capacitación y

sensibilización de los agentes escolares a la problemática de la administración educativa hacia el logro de una mayor calidad educativa. Estos materiales fueron en su inicio utilizados por el PEC como parte de su programa de capacitación para Equipos Técnicos y para la capacitación de directivos, supervisores y docentes de los planteles educativos que respondieron a la convocatoria del PEC.

Conforme a la información aportada por la DGIE, en los proyectos escolares desarrollados en el contexto del proyecto de gestión escolar, destacan mayormente las problemáticas de comprensión lectora y expresión –oral y escrita– y razonamiento lógico matemático.¹¹

El proyecto de gestión buscó, como una línea de innovación en el sistema educativo nacional “probar una estrategia de formación y trabajo colegiado dirigida al personal docente y directivo de las escuelas para que identifiquen sus principales problemas educativos y propongan estrategias de solución, mediante el diseño y puesta en marcha de un proyecto escolar” (Bonilla, 2001). Uno de los logros que caben destacarse del proyecto, al menos para una parte de las escuelas participantes, es la conciencia del rol de la escuela en los procesos educativos. En palabras de Bonilla (2001),

Los participantes han ido reconociendo que los resultados educativos se generan en cada escuela, los problemas se han dejado de ver sólo como asuntos externos, cuya resolución corresponde exclusivamente a las autoridades del sistema educativo, o que son consecuencia del contexto social y cultural.

Entre los obstáculos para alcanzar los propósitos del proyecto de gestión escolar, Bonilla identifica los siguientes:

interrupciones del calendario escolar que restan tiempo a la enseñanza y a las posibilidades de trabajo colegiado,

insuficiente apoyo por parte de supervisores y directores,

carga administrativa excesiva, demanda excesiva de elaboración de informes escrito por parte de directores,

insuficiente el tiempo reglamentado para las reuniones de Consejo Técnico de las escuelas,

¹¹ En su primer año (ciclo escolar 1997-1998), el Proyecto de La Gestión en la Escuela Primaria incorporó a cinco entidades (Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Quintana Roo y San Luis Potosí). El esquema de trabajo es bajo la aceptación voluntaria de participación por parte de las entidades. El esquema de participación de las escuelas también contempla la incorporación voluntaria en el proyecto. En el ciclo escolar 1998-1999, se agregaron cuatro entidades (Michoacán, Morelos, Nayarit y Sonora). En el ciclo escolar 1999-2000, se agregaron once estados (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán).

movilidad de los profesores, y

falta de coordinación entre las diversas instancias que desarrollan proyectos de apoyo a las escuelas.

A nuestro juicio, a los obstáculos identificados, se agrega la falta de mecanismos específicos que enmarquen la propuesta de incrementar la rendición de cuentas, la falta de incentivos —más allá de los profesionales— para el desarrollo de los proyectos escolares así como la ausencia de mecanismos de evaluación externa.

La propuesta general del Programa Escuelas de Calidad

La reforma educativa en México y Latinoamérica busca convertirse en un apoyo para lograr que las desigualdades que puedan existir entre ciudadanos resulten de las diferencias en el esfuerzo y méritos de las personas y no de condiciones sobre las cuales no puedan ejercer control, tales como el origen social, raza o sexo. Las actuales condiciones políticas y económicas en el mundo obligan a las naciones a otorgar a sus ciudadanos educación de calidad para permitirles insertarse en el campo laboral de forma competitiva. Hoy en día, la meta en México y Latinoamérica ya no es garantizar el acceso a la educación ya que, como señala Reimers: “el acceso a la educación a todos los niveles ha aumentado considerablemente, con ello grupos sociales que no habían tenido antes acceso a las instituciones educativas lo han ganado” (Reimers, F., 2002: 5). Por el contrario, los requerimientos actuales de la región se centran en incrementar la calidad y equidad de los sistemas educativos.

En este contexto se enmarca el origen del Programa Escuelas de Calidad (PEC). A continuación se transcribe la definición que el PEC hace de sí mismo en su página electrónica:

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) responde a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el logro de aprendizajes de todos los alumnos, independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan. El PEC forma parte de la política nacional de reforma de la gestión educativa, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, identificados en el Programa Nacional de Educación (PNE), como son el estrecho MARGEN de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación y evaluación en la escuela, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

La democracia y una nueva gestión horizontal están en la base de la propuesta estratégica de este Programa centrado en la escuela. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo. La investigación educativa y varias experiencias a nivel nacional e internacional hacen énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (métodos didácticos, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empeño que muestran para orientar sus tareas al propósito de que todos los estudiantes aprendan.

En el PEC se considera que si los maestros, directivos, alumnos y padres de familia forman una auténtica comunidad escolar, ésta tendrá la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y metas realizables orientadas hacia la mejoría de la calidad del servicio educativo. Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto escolar de desarrollo propio que la enorgullezca y entusiasme, dejará de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo.

Misión: Impulsar la transformación de la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen al Programa, institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva.

Estrategia: Apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje. A partir de un diagnóstico de su situación prevaleciente, la comunidad escolar, en un esfuerzo colectivo, ha de expresar su misión, visión, metas, estrategias y compromisos en un proyecto de desarrollo a mediano plazo -proyecto escolar- y en programas anuales de trabajo, lo que conduce al cambio planificado. Esta estrategia reconoce las condiciones específicas y el entorno social de cada escuela, por lo que la escuela no competirá con otras escuelas, sino contra sí misma, en busca del mejoramiento continuo.

Los apoyos del PEC a las escuelas se darán a través de las siguientes líneas de acción: 1) reorientación de la gestión institucional -federal y estatal- para ampliar los márgenes de decisión escolar; 2) redefinición del papel de diversos actores para garantizar una adecuada asistencia técnica y capacitación a los integrantes de la comunidad escolar, reconociendo que

el cambio en la escuela depende del conocimiento y voluntad de las personas; 3) acompañamiento técnico especializado a cada escuela incorporada para enriquecer el proceso de transformación; 4) apoyo financiero para la adquisición de libros, útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo, así como para la inversión y/o el mantenimiento de espacios educativos, mobiliario y equipo. La autoevaluación y la evaluación externa son elementos fundamentales del Programa.

El espíritu del Programa es profundamente federalista. Se propicia que las entidades federativas lo ajusten a sus condiciones particulares e impriman un sello propio a la organización y operación de los procesos de focalización, capacitación, dictaminación y selección de escuelas participantes, así como su acompañamiento técnico, administrativo y financiero. Además de la coordinación intergubernamental, el Programa requiere una eficaz red de relaciones intra e interinstitucionales, para articular las acciones que convergen en la escuela y que son realizadas por diversas instancias educativas responsables de las tareas de planeación, formación y actualización docente, investigación, evaluación, producción de materiales, programas compensatorios, participación social, administración y finanzas, tanto a nivel estatal como federal.

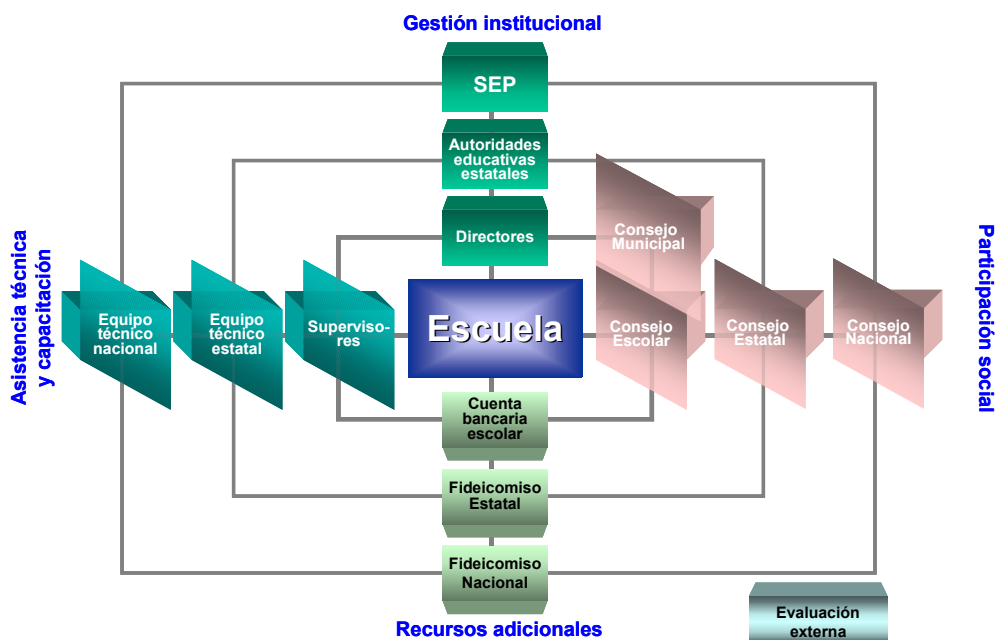
Beneficios por alcanzar:

1. Recuperar a la escuela como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad, y a los alumnos como centro de toda iniciativa.
2. Generar en cada escuela una dinámica autónoma de transformación, con libertad en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados.
3. Recuperar el conocimiento y experiencia del docente, protagonista fundamental de la educación.
4. Fortalecer el liderazgo de los directivos.
5. Fortalecer el papel pedagógico del personal técnico y de supervisión.
6. Propiciar las condiciones de normalidad educativa.
7. Favorecer la construcción de redes horizontales entre escuelas y sistemas educativos estatales.
8. Contribuir a la generación de una cultura de corresponsabilidad y rendición de cuentas, con una relación transparente entre los actores educativos.

9. Fortalecer la participación social.
10. Hacer eficiente el uso de los recursos públicos, mediante su administración directa por parte de la comunidad escolar.
11. Contribuir a superar los rezagos en infraestructura y equipamiento de las escuelas.
12. Fomentar la figura del cofinanciamiento educativo.

La siguiente gráfica refleja el modelo con que el programa busca operar:

GRÁFICA NUEVA GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL PEC



Conclusiones

Si bien es difícil definir qué es una escuela efectiva, o una escuela de calidad, parece haber un consenso en la literatura internacional con respecto a algunas de las características que la delimitan, de entre las que destacan las siguientes: liderazgo, capacitación y compromiso de los maestros, programas de trabajo colegiado, atmósfera facilitadora y estimulante para el estudio, enfoque en resultados del aprendizaje y responsabilidad por resultados, todas ellas comprendidas en el diseño del PEC.

Los avances logrados en el PEC a casi tres años de su instrumentación parecen ser significativos. A partir del análisis de las experiencias internacionales sobre reformas a la educación básica como un fenómeno que ha ocurrido a escala mundial con diferentes alcances, podemos concluir que el (PEC) retoma algunas de las características centrales de los modelos de administración basada en la escuela, dando respuesta con ello a la demanda en materia de equidad, calidad y eficiencia, las cuales son metas nacionales para el sistema educativo.

Bibliografía

- Albi, Emilio (2000), *Público y Privado. Un Acuerdo Necesario*, Editorial Ariel, España.
- Alvariño, C., S. Arzola, J.J. Brunner, M. O. Recart, R. Vizcarra (2000), "Gestión escolar: Un estado del arte de la literatura", *Revista Paideia*, 29, pp. 15-43.
- Arcia, Gustavo y Humberto Belli, (2001), *La Autonomía Escolar en Nicaragua. Restableciendo el Contrato Social*, Programa de Promoción de a Reforma Educativa en América Latina, Santiago de Chile, diciembre de 2001.
- Arellano, D. (2000), Nueva gerencia pública en acción: Procesos de modernización presupuestal DT, CIDE, México.
- Arellano, D. (2001), Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal, DT 96, CIDE, México.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco.(1998), *Legislación educativa comentada*. México, Ed. Porrúa.
- Ayala Espino, José (s/f), "Educación, instituciones y participación social", UNAM: mimeo.
- Báez de la Fe, Bernardo (1994), "El movimiento de las escuelas eficaces. Implicaciones para la innovación educativa", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 4, enero, abril, pp. 93-116, España, Organización de Estados Iberoamericanos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000), *Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and The Caribbean. An IDB Strategy*, Washington.
- Banco Mundial (2000), *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank.
- Banco Mundial (2001), "Global Education Reform", www.worldbank.org/education/globaleducationreform
- Bañon, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) (1995), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Barzelay, M. (1999), *Atravesando la burocracia*, FCE, México
- Bolon, Craig (2000), "School-based Standard Testing", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, núm. 23. <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n23>
- Bonilla Pedroza, Rosa Oralia (2001), "La Gestión en la Escuela Primaria" *Educación. Revista de Educación*, Nueva Época, núm. 16, enero-marzo de 2001, tomado de <http://www.jalisco.gob.mx/srias/educación/consulta/educar/16> en 30 de agosto de 2002.
- Bracho, Teresa y Andrés Zamudio (1998), "El gasto privado en educación. México, 1992", en (PREAL-UNESCO) *Financiamiento de la Educación en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-UNESCO. pp.189-210.
- Bracho, Teresa (1999a), "Basic Education in Mexico. An Overview", en Randall Laura y Joan B Anderson (ed) *Schooling for Success. Preventing Repetition and Dropout in Latin American Primary Schools*, pp 103-118.
- Bracho, Teresa (1999b) "Perfil educativo regional en México". *Estudios Sociológicos*. Vol. XVII, núm. 51, septiembre-diciembre 1999. pp. 703-742.

- Bracho, Teresa (2000), "Poverty and Education in Mexico, 1984-1996", en Reimers, F. (ed) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, The David Rockefeller Center, Series on Latin American Studies, Cambridge, Harvard University, pp.248-284.
- Bratton, Samuel (1998), "Value-Added Assessment", *The School Administrator*, December, http://www.aasa.org/publications/sa/1998_12/bratton.htm.
- Cabrero, E. (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm.2, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Ady Carrera, (2000). *Fiscal Decentralization and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., División de Administración Pública, Documento de Trabajo número 85.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Laura Flamand Gómez, Claudia Santizo Rodall y Alejandro Vega Godínez, (1997) "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997.
- Center for Educational Research and Innovation (2001) *New School Management Approaches*, París, Organization for Economic Co-operation and Development, OECD.
- Clotfelter, Charles T. y Helen F. Ladd (1996) *Recognizing and Rewarding Success in Public Schools*, en Helen F. Ladd (ed.), *Holding Schools Accountable. Performance- Based Reform in Education*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Cohen, E. y R. Franco (1995) "Racionalizando las políticas sociales en América Latina: el papel de la gestión" en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm.2, México.
- Elmore, R. (1978) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales" en Aguilar, L. (2000) *La implementación de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- Elmore, Richard F., Charles H. Abelman y Susan H. Fuhrman, (1996) "The New Accountability in State Education Reform: Process to Performance", en Helen F. Ladd (ed.), *Holding Schools Accountable. Performance- Based Reform in Education*, The Brookings Institution, Washington.
- Ennis, Elizabeth and Fred H. Wood (1998) "Shared Decision Making" *The School Administrator*, December http://www.aasa.org/publications/sa/1998_12/foc_ennis.htm
- Ezpeleta, Justa (1996) "La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina", *Fundación Polar*, Caracas, 1996.
- Farber, Barry, Carol Asher (1991) "Urban School Restructuring and Teacher Burnout". *ERIC-CUE Digest* (ED340812).
- Fiske, Edward y Helen Ladd. (2000) "The Invisible Hand as Schoolmaster". *The American Prospect*, vol. 11, núm. 13 mayo 22, <www.prospect.org/archives/v11/13/fiske-e.html>

- Fiske, E. (2000), *Rating Compassion. The American Prospect*, vol 11, núm. 13, mayo 22, www.prospect.org/archives/v11/13/fiske-e.html, citado en Banco Mundial (2001).
- Frigerio, Graciela (2001), “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?”, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. ED-01 / PORMEDLAC VII.
- Gajardo, Marcela (1999), “Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década”, Documentos /PREAL. Santiago de Chile: PREAL.
- Giugalde, Marcelo, Olivier Lafourcade y Vinh H Nguyen (2001), *México. A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, The World Bank.
- Guimaraes de Castro, Maria Helena (2001), *Evaluation: an educational reform in Brazil*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasil.
- Hadderman, Margaret (1999), “School-Based Budgeting”, ERIC Digest, núm. 131. (ED434401).
- Hanson, Mark (1997), “La descentralización educativa. Problemas y Desafíos”, Documentos /PREAL. Santiago de Chile: PREAL.
- Javed Burki, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), *Beyond the Center. Decentralizing the State*. W.B. Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C., The World Bank.
- Kettl, Donald (1997), “The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management”, en Bresser y Spink *Reforming the State, Managerial Public Administration in Latin America*, Rienner.
- Ladd, Helen (ed) (1996), *Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education*. Washington: The Brookings Institution.
- Lashway, Larry (1999), “Holding Schools Accountable for Achievement”. ERIC Digest, num. 130 (ED434381).
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (2000), *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levin, Benjamin, (2002), “Conceptualizing the Process of Education Reform From An International Perspective”, en *Education Policy Analysis Archives*, 9(14), tomado en 17 de septiembre de 2002 de <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n14.html>.
- Lin, Robert (2001), “Reporting School Quality in Standard-Based Accountability Systems”, *CRESST Policy Brief*, 3, California: National Center for Research and Evaluation, Standards, and Student Testing.
- Marchesi, Alvaro (2001), “Cambios sociales y cambios educativos en América Latina”, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, ED-01 / PORMEDLAC VII.
- McDonnell, Lorraine M. (1989), “Restructuring American Schools: The Promise and the Pitfalls”, *ERIC/CUE Digest*, (ED314546).
- Mintzberg, Henri (1991), *Mintzberg y la Dirección*, Editorial Santos, Madrid.
- Muñiz, Patricia (2000), “The schooling Situation of Children in Highly Unprivileged Rural Localities in Mexico”, en Reimers, F. (ed) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. The David

- Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Cambridge, Harvard University, pp. 290-314.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Raquel Ahuja (2000), "Function and Evaluation of Compensatory Program Directed at the Poorest Mexican States: Chiapas, Guerrero, Hidalgo and Oaxaca", en: Reimers, F. (ed) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Cambridge, Harvard University, pp. 340-373.
- Nava, Iliana (2002), *El Programa Escuelas de Calidad: Análisis y evaluación*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, México, CIDE.
- Niskanen, W. (1972), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, Atherton, U.S.A.
- Ornelas, Carlos (2000), "The Politics of Educational Decentralization in Mexico", *Journal of Educational Administration*, vol 38, num. 5, pp. 426-441.
- Oswald, Lori Jo (1995), "School Based Management", *ERIC Digest* (ED384950).
- Osborne, D. y Gaebler T. (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Como transformar el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, U.S.A.
- Padua, Jorge (1998), "La educación en las transformaciones sociales", en Latapí, P. (ed) *Un siglo de educación en México*. vol. I, pp. 84-149, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peterson, David (1991), "School-Based Management and Student Performance", *ERIC Digest* (ED336845).
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL (2001). Documentos de la serie *Mejores Prácticas*, <http://www.preal.cl/innovaciones>.
- Ramírez, Rodolfo (2000a), "La transformación de la gestión escolar: Factor clave para mejorar la calidad de la educación", en *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*, tomo I, pp. 173-192, México, SEP.
- Ramírez, Rodolfo (2000b), "Por una nueva escuela pública", *Transformar Nuestra Escuela*, vol. 3, núm. 5, pp. 6-7.
- Reimers, Fernando (ed) (2000), *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Cambridge, Harvard University.
- Reimers, Fernando, (2002), *Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para Impulsar las oportunidades Educativas*, Documento preparado para el Diálogo Regional en Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio de 2002.
- Rowland, Allison, (2001), *Population as a Determinant of Local Outcomes Under Decentralization: Illustrations From Small Municipalities in Bolivia and México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., División de Administración Pública, Documento de Trabajo número 97, 2001
- Schmelkes, Sylvia (1996), "La evaluación de los centros escolares. Documentos / Organización de Estados Iberoamericanos, OEI. <http://www.ince.mec.es/cubre>

- Signoret, Alejandro (2001), *Educación Básica en México: Descentralización y organización en las administraciones locales*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. CIDE.
- Tamayo Saénz, M. (1995), “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. Y Carrillo, E. *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, México.
- Tatto, Ma. Teresa (1999), “Education reform and state power in Mexico: The Paradoxes of Decentralization”, *Comparative Education Review*, vol. 43, núm. 3, pp. 251-282.
- Tiana Ferrer, Alejandro (2000), *Cooperación internacional en Evaluación de la Educación en América Latina y el Caribe. Análisis de la Situación y propuestas de Actuación*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Tyack, David y Larry Cuban (1995), *Tinkering Toward Utopia. A century of Public School Reform*, Cambridge, Harvard University Press.
- Walker, Elaine M. (2002), “The Politics of School-Based Management: Understanding the Process of Devolving Authority in Urban School Districts”, en *Education Policy Analysis Archives*, 10(33), tomado en 17 de septiembre de 2002 de <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n33.html>.
- Watson, Susan y Supovitz Jonathan (2002), “Autonomy and Accountability in the Context of Standards-Based Reform”, en *Education Policy Analysis Archives*, 9 (32), tomado en 17 de septiembre de 2002 de <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n32.html>.
- Winkler, Donald R. (1994), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America*, Banco Mundial, Discussion Paper, núm. 235, Washington, julio.
- Winkler Donald y Alec Ian Gershberg (2000), *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*, PREAL, Documentos de Trabajo, núm. 17, Santiago de Chile, PREAL.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein (2002), *Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Woodland, Brian (2001), “Beyond Image: Learning- Based Communications”, *The School Administrator*, August. http://www.aasa.org/publications/sa/2001_08/woodland.htm
- Wright, Deil. S. (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Materiales oficiales

- Barba, Bonifacio (coord) (2000), *La Federalización Educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, México, SEP
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), *Estadísticas educativas de hombres y mujeres, 2000*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Síntesis de Resultados Definitivos, México, INEGI. (Capítulo “Características Educativas”, Consulta del 03/07/2001). <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/poblacion/definitivos/nal/sintesis/indice.html>
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2001), *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Segunda Cumbre de las Américas (1998), “Declaración de la Ciudad de Québec”, tomado de <http://www.econosur.com/docoi/cumbreamDF.htm>.
- Secretaría de Educación Pública (1997), *Recomendaciones de la Reunión de ministros de Educación de América Latina y el Caribe*, UNESCO, Kingston, Jamaica. Mayo, 1996”. Serie Cuadernos, Biblioteca para la actualización del maestro. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1999), *¿Cómo conocer mejor nuestra escuela? Elementos para el diagnóstico*, Cuadernos para transformar nuestra escuela, núm. 2, México, SEP, (1ª edición, 1997)
- Secretaría de Educación Pública (1999), *El proyecto escolar. Una estrategia para transformar nuestra escuela*, Cuadernos para transformar nuestra escuela, no. 3. México, SEP. (1ª edición, 1997)
- Secretaría de Educación Pública (varios años), *Informe de Labores*. México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2000), *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, Dos tomos. México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2000), *Programa del Sector Educativo para el año 2000*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2000), *Perfil de la educación en México*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2001), *Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Escuelas de Calidad*, Diario Oficial de la Federación, Martes 3 de abril de 2001, México, SEP /Disponible en página web de la SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.
- Varios autores. (2000), *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, Capítulos de “Educación Básica” y “Escuelas de Calidad”, México, Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo, Vicente Fox Quesada.