

# El Programa Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIV, núm. 4, pp. 165-192

Fernando Mejía Botero  
CEE

## I. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

En este trabajo se busca presentar un acercamiento a la descentralización educativa desde la teoría en general, tanto como al proceso emprendido en México en particular. La finalidad es esbozar los conceptos que subyacen en las políticas de descentralización, para entender las circunstancias políticas y administrativas en que se desenvuelve la escuela.

Se puede decir que la descentralización es un asunto político y económico; se refiere a la transferencia de poder decisorio entre los niveles dentro de los sistemas. En cuanto a lo político, entre otras, involucra asuntos de responsabilidades y competencias administrativas, de participación democrática. Respecto a lo económico se refiere a temas de manejo y autonomía financiera (en el gasto, en el ingreso, en ambas), y una particular es la privatización.

En la toma de decisiones, la descentralización se entiende de diferentes maneras. Desde el *neoconservadurismo político* se hace referencia a ella con el fin de trasladar las decisiones y las responsabilidades públicas fuera del gobierno, es decir, a los ciudadanos, sobre todo en lo que respecta a las responsabilidades. Desde la *teoría de las élites*, la descentralización es una forma de transferir parte del poder de un grupo central a otro en los territorios: es una negociación de intereses entre élites. Desde el *pluralismo democrático*, la descentralización es una forma de involucrar

a los actores relevantes en los procesos sociales que les competen, sin transferirles todas las responsabilidades de los resultados a ellos.

En cualquiera de los tres modelos anteriores, la descentralización se basa en el *principio de cercanía*; es decir, en el hecho de que son los propios implicados los mejores tomadores de sus decisiones, ya que poseen la mejor información de sus problemas y alternativas de solución. No obstante, el principio de cercanía no se puede aplicar a todos los asuntos que aquejan a las sociedades. Existen algunos cuya resolución debe estar en ámbitos más amplios.

En un traslado del principio de cercanía al sector educativo se plantearía que la comunidad escolar —estudiantes, profesores, directores, tutores, empresarios y demás comunidad aledaña—, al estar más cerca de su situación, conoce mejor su problemática y sus potencialidades para modificarla; lo que hace de ella un actor clave en las decisiones de la escuela, que requiere así su participación.

No obstante la robustez del argumento anterior, no se puede asumir la descentralización como un elemento aislado. En sus modelos hay que tener claro otros elementos conceptuales para dimensionar el tema. No es lo mismo la descentralización de algunas funciones a las escuelas en un contexto de amplias competencias educativas en los municipios, que en uno donde las políticas están en los estados o en el gobierno nacional. No es lo mismo descentralizar competencias a los establecimientos en los que sus estudiantes tienen un nivel socioeconómico medio o alto, que a establecimientos donde su población es marginada.

La descentralización no se hace por decreto, sino de acuerdo con las capacidades de las localidades o comunidades para asumir competencias y sus respectivas responsabilidades. Como lo expresa Ornelas,

[...] hay diferencias entre un poder delegado —del centro a la periferia— para reestablecer legitimidad y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria (2003: 7).

La descentralización presenta un gran número de posibilidades en su implantación. Éstas tienen que ver con qué se descentraliza (forma), con la profundidad y dirección en que se lleva a cabo el proceso (tipos), y la manera como se hace (modalidad) (Mejía, 2002: 33).

Las *formas* de descentralización que se presentan en el tema educativo comprenden: la administrativa y la pedagógica (Espínola, s/f: 8-9).<sup>1</sup>

- *La descentralización administrativa* (DA) pretende mejorar la eficiencia en el uso de los recursos para suministrar una mejor educación. Esta forma comprende la transferencia de las siguientes funciones: elección de directores, contratación de recursos humanos (maestros y de apoyo), pago de salarios, mejoramiento de la infraestructura y adquisición de equipamiento, adquisición de material didáctico, sanciones a estudiantes. El destino de los recursos es libre, con algunas restricciones; puede captar y administrar recursos complementarios, y rinden cuentas al ámbito local. Se requiere que la comunidad aledaña pida cuentas a la escuela, participe en las decisiones de una “escuela abierta a la comunidad”, y se desempeñe como corresponsable de lo que allí suceda.
- *La descentralización pedagógica* (DP) busca adecuar el currículo a las necesidades y características locales, en procura de una formación más pertinente. En ésta se transfieren las siguientes funciones: determinación de parte del currículo y del modelo pedagógico, adquisición de material didáctico, contratación de asistencia técnica; acondicionamiento de la infraestructura y adquisición de equipamiento. Los recursos se asignan por proyecto y con destinación específica (la incluida en el proyecto escolar); no se pueden captar recursos adicionales al mismo (lo cual no implica que se puedan gestionar de otras fuentes), y se rinden cuentas al ámbito que financia el proyecto. Dentro de las anteriores funciones hay algunas que no requieren recursos financieros adicionales significativos; entre otras están: la adaptación del modelo curricular a las circunstancias locales, apoyo a los estudiantes de menor rendimiento, trabajo más intenso con los cuadernos de los estudiantes —como evidencia de lo aprendido—, procesos de autoevaluación y coevaluación dentro y fuera del aula.

Las dos formas no son excluyentes. Incluso existen proyectos en algunos países latinoamericanos que incluyen parámetros de una y otra (como Colombia, Chile, Brasil, Nicaragua, El Salvador, Argentina). Es una categorización que sirve para diferenciar políticas, no para calificarlas.

---

<sup>1</sup> Espínola no habla de descentralización sino de autonomía administrativa y pedagógica en la escuela. Sin embargo, como una de las pretensiones de la descentralización es aumentar la autonomía, no se genera ningún salto conceptual. Cabe aclarar que el texto citado presenta una postura en favor del uso de instrumentos de mercado para mejorar la autonomía de las escuelas.

Los tipos de descentralización son tres: desconcentración, delegación<sup>2</sup> y cesión.<sup>3</sup> La *desconcentración* va de una entidad pública del nivel central a sus dependencias, sin importar el lugar geográfico donde se ubiquen. Ésta se produce al interior de una misma organización, con una unidad de mando y dirección, y con la misma identificación legal o razón jurídica, cuando sea el caso. Por su parte, la *delegación* parte del nivel central a otras unidades, pero que tienen cierta autonomía jurídica y patrimonial, es decir, se transfiere a otra organización. La *cesión* es la transferencia de competencias y recursos, desde el ámbito nacional, a otros con autonomía política, jurídica y patrimonial.

El principal rasgo que distingue a la *cesión* de la *delegación* es que, en la primera, la entidad territorial (escuelas, en este caso) cuenta con autonomía política para elegir a sus gobernantes, tenga capacidad de recaudar dinero (o que se presente una autonomía en el uso de los recursos transferidos) y tomar las decisiones sobre sus políticas de desarrollo, mientras que en la segunda no.

Existen dos modalidades de la cesión de competencias y recursos: "elección pública local" (incondicional) y "mandante-mandatario" (condicional). Ambas implican una cesión y decisiones locales; la diferencia está en cuánto y cómo puede decidir la entidad local (escuelas).

El modelo de elección pública local implica que el órgano descentralizado (escuela) produce los bienes y servicios que la población demanda (educación), y establece una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando así la mayor eficiencia de la gestión pública. En el modelo de mandante-mandatario<sup>4</sup> el mandatario (escuela) cumple órdenes de un superior, el mandante (gobierno central) (Aghón y Krause-Junk, 1996: 39-42). Esta modalidad implica que el órgano descentralizado (escuela) produce los bienes y servicios que el mandante determine (contenidos, tipo, énfasis en la educación), y establece una relación directa entre estos dos actores, garantizando así el cumplimiento de los intereses del mandante.

---

<sup>2</sup> Las dos primeras no son realmente mecanismos de descentralización, ya que las decisiones permanecen centralizadas y son los otros ámbitos los que ejecutan; son más bien estrategias de administración de lo público (Mejía, 2002: 35-36).

<sup>3</sup> Ésta es realmente una transferencia de funciones, recursos y capacidad decisoria. El concepto utilizado en la literatura especializada es "devolución", el cual proviene del inglés *devolution*, que significa restituir las competencias a las localidades a fin de restablecerles su autonomía. Para los casos objeto de estudio, los ámbitos territoriales históricamente no han tenido gran autonomía, por lo cual se usa el concepto "cesión".

<sup>4</sup> En la literatura especializada se conoce como principal-agente. Pero puesto que el concepto de agente se está modificando en la literatura especializada, se optó por cambiar los términos.

Existen múltiples decisiones dentro del sistema educativo: de currículo (sobre qué y cómo enseñar, métodos didácticos, selección de textos escolares, y formas de evaluación del aprendizaje); de personal (contratación, salarios, promoción, condiciones de trabajo); financieras (manejo de recursos financieros, en cuanto a su fuente y uso), e infraestructura física (administración de planta física, equipos y muebles). Estas decisiones se pueden tomar desde el centro, los estados, los municipios, las escuelas, entre todos ellos o en alguno de ellos en particular, o bien de manera subsidiaria, de concurrencia o particularmente. El diseño de descentralización en el sector educativo debe establecer, en forma clara, las competencias y los recursos entre los diferentes ámbitos que participan; una confusión en el diseño deja espacios para la ingobernabilidad, la ineficiencia y la inequidad.

Asimismo, hay que determinar las responsabilidades en los resultados del sistema. Ahí donde se ubiquen las competencias (financieras, administrativas), irán también las responsabilidades. Si la descentralización es un tema administrativo o de ámbito estatal o municipal no se puede transferir la responsabilidad de todos los resultados a la escuela.<sup>5</sup> Éste es un principio de equidad vertical.

## II. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

El proyecto de descentralización de la educación en México está contenido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN). Tres fueron los componentes de este Acuerdo: formas de reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y los materiales, y revaloración de la función magisterial. El primero constó del federalismo educativo y la nueva participación social; el segundo no tiene desagregación alguna, y el tercero se integró con formación de maestros, actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, salario profesional, carrera magisterial, y nuevo aprecio social hacia el maestro (SEP, 1992: 8-20).

En el federalismo educativo se planteó la distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno. Al federal le competaría el diseño y la elaboración de los principales insumos educativos: contenidos, libros de texto, planes y programas, formación y capacitación de maestros; también le competaría la búsqueda de los equilibrios regionales (equidad entre

---

<sup>5</sup> Esto, además, descontando los factores asociables a los resultados de los estudiantes, que no siempre logran ser compensados por las escuelas.

regiones), la evaluación del sistema y la transferencia de los recursos a los estados para que ellos puedan cumplir con sus atribuciones (*idem*). Al ámbito estatal les fueron asignadas las competencias de mantenimiento de las escuelas, formación de maestros y la nómina (manteniendo todos los acuerdos laborales que tenían con la federación); por último, se le transfirió la posibilidad de diseñar contenidos educativos regionales, aunque sólo de algunas asignaturas "... la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente" (*idem*). Al municipio no se le transfirió nada en concreto. El Acuerdo sólo menciona que "... se fijan las condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios" (SEP, 1992: 11). El mismo Acuerdo prevé que el proceso de transferencia de mantenimiento y equipamiento de las escuelas se trasladaría a los municipios.

Con base en el Acuerdo se reformó el artículo 3o. de la Constitución y se proclamó la Ley de Educación en 1993. Esta Ley hizo que en la práctica la estructura descentralizadora en el sector educativo se dividiera entre la nación y los estados. Según esta Ley, el sector de gasto social le compete básicamente a los estados y al Distrito Federal. En la distribución de competencias, la ley recogió con mucha exactitud las pretensiones del Acuerdo; mientras la federación dicta la normatividad y los lineamientos de la educación básica y normal, así como la evaluación del sistema educativo, los estados se convierten en prestadores de servicios. En otras palabras, los estados funcionan como delegados de la Federación en materia educativa.<sup>6</sup> A pesar de que en el Acuerdo se pretendía poner en operación el principio de cercanía, a los municipios les asignaron unas competencias mínimas.<sup>7</sup> La Constitución Política de México expone que "Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes..." (Car-

---

<sup>6</sup> Según Zorrilla, "El gobierno federal, al conservar la función normativa y la distribución de recursos, restringe en los hechos el margen de acción de los gobiernos estatales (o locales), dejándolos mayormente como operantes" (2002: 122-123). Sin embargo, la misma autora entra en contradicción en su artículo. Unas páginas antes menciona que "... hay razones que justifican la entrega parcial de la autonomía a los estados y que tienen que ver con la necesidad de: a) proteger los intereses nacionales, b) ejercer la función compensatoria entre regiones y c) evitar los problemas que pondrían derivarse por la asimetría de información y falta de competencias locales" (2002: 119), ya que esto no fue lo que sucedió. El ámbito federal concentró mucho más que las tres funciones mencionadas.

<sup>7</sup> Al ámbito municipal le corresponden las competencias complementarias de: 1) editar libros y otros materiales didácticos, 2) prestar servicios bibliotecarios y 3) promover la investigación de la innovación educativa; adicionalmente si la entidad federativa promueve, el municipio participará en el mantenimiento y la provisión de equipo básico a escuelas públicas (art. 15, Ley de Educación). Sus competencias en materia de educación se limitan a apoyar a los estados.

bonell, 2000: 225) y no está contemplado el sector educativo (art. 115, III).<sup>8</sup> Es decir, en el nivel constitucional no está presente esta competencia. No obstante, sí aparece en la Ley General de Educación (como competencia) y en la de Coordinación Fiscal (como recurso).

Para mayor contradicción con el principio de cercanía, en el derrame de competencias y recursos del sistema entre 1993 y 2001, a la escuela no se le planteó ninguna. Empiezan a aparecer a partir del Plan Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE). Allí se busca reformar la gestión escolar "... como el vehículo más adecuado para la generación de ambientes escolares favorables al logro de los aprendizajes de los alumnos, mediante la participación corresponsable de alumnos, docentes, directivos y padres de familia"<sup>9</sup> (SEP, 2001: 139).

En el PRONAE se plantean las *competencias* de los diferentes ámbitos del sistema: federal, estatal, municipal y escolar. Sin embargo, sólo aparecen las *responsabilidades* de las escuelas. Se expresa claramente que: "El conjunto de los profesores y directivos de la escuela asumirá la responsabilidad por los resultados educativos alcanzados en el transcurso del ciclo escolar y rendirá cuentas a los beneficiarios del servicio (alumnos y sus padres) por el desempeño de la escuela en su conjunto" (*ibid.*: 127). Es decir, todo el andamiaje y la injerencia de los otros ámbitos del sistema serían soportados por los docentes y directivos ante los beneficiarios.<sup>10</sup> Ésta no es una relación de corresponsabilidad en el sistema.

Dadas estas características de la descentralización en educación, en México la autonomía de las escuelas es mínima (aunque se pretende cambiar en el PRONAE). Se equivoca Zorrilla al mencionar que el proceso

---

<sup>8</sup> Adicionalmente, los municipios, a través del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAISM), se harán cargo de la infraestructura básica educativa (art. 33, Ley de Coordinación Fiscal, LCF) y por medio del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se dará apoyo, entre otras, al equipamiento y la rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en la modalidad universitaria (art. 40, LCF).

<sup>9</sup> El concepto de gestión también es usado bajo la acepción de *lobby* ("La comunidad escolar tendrá la capacidad de gestión necesaria ante los órganos administrativos correspondientes para asegurar la dotación oportuna, adecuada, y suficiente de los materiales, recursos e infraestructura necesarios para su operación regular..." (SEP, 2001: 126).

<sup>10</sup> En el mismo PRONAE pareciera que el ámbito federal, responsable de la política educativa, evadiera parte de su responsabilidad ante los resultados educativos del país. Mencionan que "... sin embargo, en el marco de las características del sistema educativo descrito en capítulos anteriores es posible señalar que también en la escuela se generan y reproducen prácticas que provocan que, pese a los esfuerzos de la política educativa (producción y distribución de materiales, actualización de profesores, programas de estímulos al desempeño profesional), persistan las prácticas de enseñanza y de evaluación que impiden mejorar los resultados" (SEP, 2001: 116). El documento plantea que el ámbito federal hace *esfuerzos*, pero en las escuelas no, y ésta es la causa que impide el mejoramiento de los resultados.

de descentralización "... le apuesta a una mayor autonomía de las escuelas y para ello se requiere de transferir el poder de decisión del nivel central (gobierno federal) a niveles intermedios (gobiernos estatales)" (2002: 118), ya que el proceso de autonomía de las escuelas se logra con la transferencia de poder de decisión a las escuelas y no al ámbito estatal, el cual puede ejercer (y ejerce) una compuerta en el proceso. Es decir, no basta con que se descentralice a los estados. Se requieren reformas que vayan hasta las escuelas.

Una vez planteadas las características de la descentralización y sus formas de entender tales políticas en México, a continuación se presenta una descripción del Programa Escuelas de Calidad (PEC), con el fin de poder contrastarlo respecto a las políticas y premisas del proceso de descentralización.

### **III. PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD EN EL ENTORNO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA**

#### **A. Programa Escuelas de Calidad**

La administración federal otorga singular importancia al Programa Escuelas de Calidad (PEC), que surge como tal durante el sexenio 2000-2006, cuya participación en el presupuesto pretende impactar en las denominadas escuelas marginales.

La intención explícita del PEC es la equidad. Según Álvarez,<sup>11</sup> "... el PEC está orientado a las escuelas públicas que atienden a población socioeconómica marginada, especialmente en zonas urbanas, y que por tanto padecen bajos indicadores educativos" (2002: 8).

El PEC apuesta a varios factores "... libertad en la toma de decisiones, el liderazgo efectivo de los directores, la experiencia de los docentes, el apoyo pedagógico de los equipos de supervisión, la participación responsable de los maestros y padres de familia, la asistencia técnica especializada, y la capacitación de los diversos actores del proceso educativo" (*ibíd.*: 11).

Además, se plantea la instalación de trabajo en equipo en las escuelas, en donde los actores claves sean, además de los integrantes institucionales (maestros, maestras y directores), las familias de los estudiantes

---

<sup>11</sup> Las citas son extraídas de una entrevista a Jesús Álvarez publicada en la revista *Educare*, medio de difusión del mismo Programa. Al momento de la entrevista, dicho funcionario se desempeñaba como Coordinador Nacional del PEC.

y la comunidad aledaña en general, quienes, de acuerdo con las reglas de operación del mismo, deben asumir

[...] de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se comprometen con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar; es una comunidad educativa integrada y comprometida que garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida (SEP, 2002).

Para lo anterior se pretende impactar tres ámbitos de la escuela: práctica pedagógica (las actividades en el aula), la participación social y la gestión escolar.<sup>12</sup>

Este programa se refiere también a la transferencia de unos recursos que serán administrados por el establecimiento escolar, siempre ceñidos a un plan que, se propone, sea diseñado por la comunidad escolar ampliada. Los recursos financieros deben ser usados en objetivos pedagógicos, los cuales seguramente requieren materiales, capacitaciones, asesorías. No se pueden usar para el pago de docentes o primas salariales a los mismos.

Dentro de las principales medidas se tienen: una inscripción voluntaria al programa (uno de sus más interesantes componentes); la elaboración en forma participativa de un proyecto escolar; la necesidad, dentro del proyecto, de buscar fuentes de cofinanciamiento para poder acceder a recursos superiores a \$50 000 (que es el monto inicial por quedar inscrito en el programa). Estos recursos se destinarían exclusivamente a los conceptos incluidos en el proyecto (capacitación, adquisición de materiales didácticos y equipos, acondicionamiento de la infraestructura, entre otros). No se puede adecuar currículos dentro de las escuelas.

Para elaborar el proyecto escolar la escuela debe tener en cuenta un plan de cinco años y un programa anual de gastos, suponiendo la instalación de perspectivas de mediano y corto plazos simultáneamente; la elaboración se debe hacer con la comunidad aledaña representada en el Consejo (por norma).

En ninguna parte de las reglas de operación se establece la posibilidad de elección o nombramiento de los directores o maestros por parte de la comunidad; esto sigue siendo potestad de los estados.

<sup>12</sup> Contenidos en los estándares de desempeño institucional y escolar (SEP, 2002).

Propende por la instauración de una cultura de la evaluación, para lo cual dispone de dos vertientes: i) la evaluación externa, y ii) la autoevaluación. Ambas pretenden ser elementos que contribuyan a la participación social y la rendición de cuentas (*accountability*). La evaluación externa se dará en torno a los indicadores fijados en el numeral 16 de las reglas de operación.<sup>13</sup> La autoevaluación tiende a una reflexión interna de la misma escuela, y no en comparación o competencia con otras (ni dentro y fuera del programa).

## B. Las escuelas marginales

Como se mencionó, el PEC está orientado a las escuelas públicas que atienden a población socioeconómica marginada, que para el caso del programa se refiere sólo al criterio de atención a estudiantes de familias en condiciones socioeconómicas marginadas. Este criterio no es conceptualmente claro, como tampoco lo es la forma de su determinación. En una cita anterior se menciona cómo el coordinador hace una correlación *ex profeso* entre población socioeconómica marginada y padecimiento de bajos indicadores educativos.<sup>14</sup>

¿Qué características tendrían las escuelas marginadas? En general, las escuelas tienen factores externos e internos que se asocian o determinan la equidad, la calidad y cantidad de la educación que brindan. Los factores externos a la escuela comprenden los insumos que provee el sistema educativo, las condiciones socioeconómicas de la comunidad aledaña a la escuela y la condición cultural de las familias de los estudiantes. Dentro de los factores internos se presentan el tipo de gestión (que incluye la forma de relacionarse con la comunidad aledaña, entre el personal de la escuela y con el sistema educativo) y las diferentes formas en las relaciones que se dan en el aula de clase entre docentes y estudiantes.

Dentro de los factores externos a la escuela se observa lo referente a infraestructura y dotación de algunos de materiales. En el siguiente cuadro se muestran algunos datos en torno a esto. Por ejemplo, se aprecia

---

<sup>13</sup> Para una revisión detallada del programa, puede visitarse la siguiente página: [http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep\\_2764\\_escuelas\\_de\\_calidad](http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_2764_escuelas_de_calidad)

<sup>14</sup> De las escuelas incorporadas al programa para el periodo 2001-2002, la mitad está localizada en municipios con índice de marginalidad "muy bajo"; 21% en "bajo"; 15% en "medio"; 12% en "alto" y el resto en "muy alto" (Heurística Educativa, 2003: 52). El problema radica en el grado de agregación de la información. Nada indica qué tipo de población atiende determinada escuela, según el índice de su municipio (puede estar ubicada en un poblado con índice de marginalidad "bajo" o "alto", y no atender una población marginada).

que los indicadores de las escuelas urbanas privadas presentan mejores resultados que las públicas; y que típicamente son las escuelas indígenas las que registran los peores.

**México: Características de las aulas  
en porcentajes,<sup>15</sup> 1998 (según encuesta a maestras)**

<i>Elementos</i>	<i>Urbanas privadas</i>	<i>Urbanas públicas</i>	<i>Rurales</i>	<i>Indígenas</i>	<i>CONAFE</i>
Mala iluminación	9	27	21	34	38
Mesas para todos los estudiantes	99	82	74	49	63
Algunas mesas rotas	30	80	78	83	66
Más del 25% de las mesas rotas	2	27	29	36	16
Pizarrón en buen estado	74	34	33	25	44
No tiene biblioteca de aula	26	76	70	83	61

**Fuente:** Reimers, 2000: 262.

Las escuelas públicas urbanas están significativamente por debajo de las privadas, aunque mejor que las otras del sistema público. Estas diferencias permiten decir que, dentro del sistema educativo, existe discriminación entre los asistentes a las escuelas privadas y las públicas. Se producen dos tipos de exclusión: en las escuelas privadas hay mejores condiciones para apoyar el aprendizaje de los estudiantes y la concentración social en la asistencia de estudiantes de grupos socioeconómicos similares, lo cual impide la mezcla social (Reimers, 2000: 259-273). La conjugación de estos dos argumentos, “afianza prejuicios, valoraciones denigrantes hacia los pobres y un deleznable ‘complejo de triunfadores’ (so pretexto de una discutible concepción de ‘excelencia educativa’) que dañan seriamente la cohesión de la sociedad” (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2003).

De manera típica, los estudiantes de escuelas privadas pertenecen a familias con poder adquisitivo suficiente para asumir costos absolutos más altos que los estudiantes de escuelas públicas. Se habla en términos absolutos, ya que en términos relativos la situación cambia. Según un

<sup>15</sup> En el texto de Reimers no se especifican las características de la tipología de clasificación de las escuelas.

estudio de Schmelkes y colaboradores se plantea que "... mientras en las comunidades indígenas, la inversión representa 18% del ingreso modal, para la mayoría de los padres de familia de las grandes ciudades esta inversión representa únicamente diez centavos por cada cien pesos de ingreso anual [0.1%]" (1982: 16).

En este mismo estudio Schmelkes y colaboradores muestran que existe diferencia entre las escuelas rurales y urbanas. Las primeras son creadas y sostenidas en el tiempo por la comunidad aledaña; mientras las urbanas parecen no tener problemas para creación y sostenimiento.<sup>16</sup> Es decir, las comunidades rurales están más desprotegidas que las urbanas en cuanto a la creación y el sostenimiento de las escuelas. Lo anterior produce una situación más precaria en las escuelas rurales (*ibíd.*: 7-8). Esto se vuelve más complejo puesto que en su proceso normal se presentan más interrupciones en las rurales, y el "reinicio de labores se deben de igual forma a las iniciativas comunales" (*ibíd.*: 8).

La discriminación no termina en este punto. Según el cuadro anterior, existe también una clara diferencia entre las escuelas públicas urbanas, rurales, indígenas y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Dicha diferencia es en favor de las urbanas. Hay varias razones explicativas para esta situación: costos de aglomeración, deficiencias en los sistemas de distribución de la dotación, desinterés por estas escuelas, que si bien explican la situación no la justifican. Para que se pueda establecer un sistema educativo con justicia habrá que generar distribuciones de la dotación y muchos otros insumos de una manera más progresiva socialmente, es decir, de discriminación positiva.<sup>17</sup>

Ahora bien, puesto que parece existir una correlación entre origen socioeconómico y tipo de escuela, es probable que la educación que reciben los pobres se dé en establecimientos en condiciones de marginalidad. Así, la ineficiencia e inequidad del sistema educativo aumenta la brecha social, económica, cultural y política.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Según el mismo estudio, "las comunidades rurales han creado cuatro de cada cinco (83%) de sus escuelas (del estudio), mientras las urbanas han creado sólo una de cada seis (16%)". Nótese que la referencia es de 1982, por lo que es probable que no se note la intervención de CONAFE. También es probable que las relaciones porcentuales hayan cambiado, pero lo que sí parece permanecer son las marcadas diferencias, aun con CONAFE (véase el cuadro de Reimers citado anteriormente).

<sup>17</sup> La discriminación se presenta cuando, en igualdad de condiciones, se menoscaban los derechos de un individuo o grupo. La discriminación positiva es cuando, para igualar las condiciones de los individuos o grupos, se les atiende de manera específica. El costo por estudiante en una zona densamente poblada es menor (dados los costos aglomeración), por lo que un ejemplo de discriminación positiva es hacer un gasto mayor en los establecimientos educativos rurales, poniendo así mayor énfasis a la equidad que a la eficiencia en el gasto.

<sup>18</sup> La educación no resuelve las inequidades sociales; esto requiere un cambio de modelo de desarrollo. Lo que sí se admite es que el no acceso a la educación puede ampliar las brechas.

Se habla, por un lado, de ineficiencia, ya que estas diferencias obedecen a un sistema mal administrado y, por otro, de inequidad, porque los recursos se distribuyen sin criterios de justicia social. Además, las modalidades educativas para estos sectores son irrelevantes, los procedimientos diseñados (materiales, métodos, currículo) y agentes que han sido preparados para entregarlos (docentes, directivos, supervisores, entre otros) suelen ser ineficientes para responder a los requerimientos particulares que requieren estos sectores sociales (Muñoz Izquierdo y Ulloa, 1998: 5-13, 16-21).

Otro asunto que interviene en el proceso educativo son las condiciones socioeconómicas de la comunidad aledaña a la escuela. Circunstancias como la distribución del ingreso, la estratificación social y la diferenciación cultural, intervienen en la generación de desigualdad educativa (*ibid.*: 2-5).

Existen elementos que marcan diferencias entre las familias. Los estudiantes de familias en desventaja socioeconómica tienen menos posibilidades de acceso a refuerzos académicos; los costos de oportunidad de la educación son más altos; menor resonancia de su voz política para exigir mejores condiciones educativas para los estudiantes. Dada la estratificación social, estas familias poseen menor capacidad *educógena*.<sup>19</sup> Incluso existen claras diferencias en las valoraciones que se hace de la educación (explicadas por factores como el estatus y la movilidad social).

Otros factores están igualmente relacionados con la situación social de las familias de los estudiantes; por ejemplo, el estado de salud, la cantidad y calidad nutricional, las posibilidades de dedicar tiempo extraclase a labores académicas, el acceso a otros lenguajes y apoyos educativos (computadora, internet, materiales didácticos, entre otros).

Un factor de significativa importancia es la condición cultural de las familias de los estudiantes (que refuerza la capacidad *educógena*). En las familias con condiciones económicas y sociales desfavorables se presentan dificultades de diversa índole para dar espacios de reflexión y crítica que permita a los estudiantes estar en un ambiente motivador del intelecto y el afecto. Igualmente, a estas familias se les puede complicar la provisión de espacios culturales a sus hijos (como presentaciones artísticas) que amplíen sus horizontes cognitivos.

En las zonas rurales la participación en lo educativo de las familias es poca, "... los padres se preocupan de que sus hijos aprendan a leer y

---

<sup>19</sup> Capacidad *educógena* de la familia se refiere a la facultad y posibilidad que tiene el núcleo familiar de acompañar a los y las estudiantes en sus actividades académicas y educativas. Se asimila al término capital familiar.

escribir y a dominar las cuatro operaciones básicas... aquí parecen acabarse las preocupaciones de los padres por el trabajo académico de sus hijos. Tampoco parece caber en un horizonte de posibilidades, la conveniencia de participar de manera más activa en el propio aprendizaje de sus hijos" (Schmelkes *et al.*, 1979: 64-65). Lo anterior informa acerca de la valoración social que los tutores dan a la educación, la cual obedece a construcciones sociales y culturales, además del padecimiento de rezago escolar de los mismos.

Los factores internos a la escuela más relevantes son la gestión escolar y las formas en las relaciones que se dan en el aula de clase entre docentes y estudiantes. A continuación se presentará una descripción de cada uno de ellos.

En torno a la gestión escolar se pueden mencionar varios puntos. No obstante, antes de comenzar con la descripción de este tópico se considera pertinente aclarar qué se entiende por gestión escolar. Según el diccionario de la Real Academia Española gestión es: "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera"; esta definición parece enfocarse más a un aspecto de *lobby*, por lo tanto no concreta lo que se pretende comunicar con este concepto. En lo que respecta a la gestión escolar, sus orígenes parecen estar más marcados en torno a la autogestión, cuya definición en el mismo diccionario es: "sistema de organización de una empresa según el cual los trabajadores participan en todas las decisiones".

Al hacer un traslado de la acepción al tema educativo se propone la siguiente definición: *sistema de organización escolar, donde los directamente involucrados participan en las decisiones clave*. Caber anotar que los interesados en las escuelas no son únicamente los directores, maestros, tutores y tutoras y estudiantes. Los sistemas educativos municipal, estatal y nacional también tienen intereses y responsabilidades en ellas.

Ahora bien, bajo esta definición cabe preguntarse cómo se gestionan las escuelas, que para el presente trabajo se circunscribe a las marginales, en otras palabras, cómo es la organización de las escuelas en torno a la toma de decisiones, a quiénes convoca para ello, qué decisiones se toman, qué procesos siguen para el seguimiento de las decisiones, cómo se distribuyen las responsabilidades dentro de los actores.

Respecto al tema de gestión escolar desde la investigación se plantea que ésta está soportada en la capacidad del director o directora. En el estudio de Schmelkes y colaboradores se anota que:

Las experiencias visitadas nos permiten concluir que es el director de quien depende, en última instancia, las acciones de vinculación con la comunidad. Ahora bien, debido a la incapacidad de llevar a cabo una acción coordinada, lo que sucede, en la mayoría de los casos en que se da un proceso real de vinculación comunitaria, es que se llega a personalizar el trabajo con la comunidad. No es la escuela la que se vincula institucionalmente con la comunidad, sino la persona del director, por sus propios intereses (1979: 56).

La personificación de la gestión en el director se refuerza por la actitud del mismo de no involucrar "... a los maestros en las acciones que exige una participación activa de la comunidad" (*ibid.*: 56). Posiblemente es un asunto de celos institucionales o de acaparamiento de actividades del director por su interés personal, sin importar cuál sea.

El trabajo colegiado es un punto focal de la gestión escolar. No obstante, ese trabajo colegiado tendría que hacerse respecto a asuntos relevantes para los participantes. Los docentes y directores trabajan colegiadamente en cuestiones que les son permitidas. Si el currículo, las guías, los contenidos y los estándares están impuestos por un ente externo a la escuela (lejano y controlador), a los grupos les queda poco en qué trabajar. La participación no es sólo estar presente en cualquier cosa, es tomar parte en las decisiones clave de lo concerniente a la educación.

Al mencionar que la gestión escolar involucra a los principales actores, se requiere la asistencia activa de la comunidad. Sin embargo, existen diversos factores que coartan a la comunidad a participar activamente en la escuela, entre ellos se pueden anotar: apatía, desconocimiento, vergüenza, asuntos laborales (tiempo), falta de espacios por parte de los directivos y docentes, entre otros.

La participación de los padres de familia se limita, en general, a cuestiones de procedimiento. Éstos presentan interés en asuntos de la escuela en torno a ayudas económicas, en temas de aprobación o reprobación de sus hijos, cuando se presenta algún incidente extraordinario, o en la fiscalización en torno a la asistencia de los maestros. En temas más sustantivos del proceso educativo están ausentes. Y lo están por exclusión por parte de las personas de la escuela y también por autoexclusión.

Ahora bien, algunas de las experiencias de investigación e intervención en las escuelas en torno a mejorar la calidad de la educación a través del incentivo a la participación social (Schmelkes *et al.*, 1979: 63; Schmelkes *et al.*, 1982: 27; Conde, 1997: 182), indican que existen dos elementos fundamentales y concurrentes: el grado de organización de la comunidad

y el grado de apertura de la escuela para que aquella se involucre más activamente.

Lo anterior cobra mayor sentido en la medida en que una situación repercute en la otra. Las comunidades tendrán incentivos para participar si la escuela se abre, y es probable que la escuela lo haga si observa el interés de la comunidad y si posee cierta capacidad de gestión comunitaria. Esto lo evidencia Schmelkes y colaboradores al mencionar que "... las comunidades sienten más propia su escuela, y se responsabilizan más por su buen funcionamiento, en la medida en que es más amplia la gama de aspectos en torno a los cuales participa" (1982: 27).

Esto es importante porque, se presupone,<sup>20</sup> que en la medida que la comunidad escolar participe activamente en la toma de decisiones y en pedir cuentas, la gestión escolar se modifica, lo cual produce mejores resultados escolares en los estudiantes.

El otro factor interno es la relación pedagógica en el aula. Según Muñoz Izquierdo y Ulloa (1998), en el desempeño profesional de algunos docentes existe una fuerte influencia de las creencias y actitudes de los maestros en la autopercepción y en el éxito o fracaso de estos estudiantes.

En el aula, algunos docentes plantean dinámicas discriminatorias de los estudiantes de menores rendimientos (con estigmas, en vez de apoyos). Estas actitudes abarcan desde la indiferencia respecto al estudiante y su proceso cognitivo hasta la minusvaloración del mismo.

Lo anterior se refleja en la evaluación en el aula, la cual es considerada como mecanismo de aprobación o reprobación; pero no de aprendizaje para el estudiante (ni para el del propio maestro). Las evaluaciones les sirven para constatar sus apreciaciones discriminatorias. Esas percepciones y evaluaciones no son usadas por estos maestros para emprender acciones de discriminación positiva, en torno a las cuales impulsen un aprendizaje significativo y relevante para dichos estudiantes.

Otra de las prácticas comunes por parte de los docentes es la traslación de la responsabilidad a las familias de los estudiantes. Este problema refuerza, en estos sectores sociales, la inequidad educativa. Si los docentes conocen el ambiente socioeconómico en el que se ubica la escuela (que para este caso nos referimos al marginal), transferir la responsabilidad del fracaso escolar de los estudiantes a la familia es una manera de desarrollar su profesión de manera no integral. La escuela puede ayudar a compensar las falencias o carencias que traen los estudiantes de sus hogares, sin pretender sustituirlos.

---

<sup>20</sup> Presupuesto asumido en las reglas de operación del PEC (SEP, 2002).

A continuación se presenta el PEC en torno a algunas de las categorías analíticas del presente trabajo. Se busca encontrar las conexiones y las desviaciones del programa respecto al proceso de descentralización educativa en México.

#### **IV. EL PEC DENTRO DEL MODELO IMPERANTE**

El PEC tiene dos pretensiones en torno a brindar mayor autonomía escolar, a las cuales dan gran peso dentro de la política educativa: poner a la escuela en el centro de la gestión del sistema y la rendición de cuentas (*accountability*).

Respecto a poner la escuela en el centro de la gestión del sistema, el programa fija una serie de estándares de desempeño de la misma. Para medir su evolución implanta una evaluación externa que busca dar cuenta de ello. Todos estos estándares son actividades de gestión administrativa y pedagógica que recaen sobre la escuela, sin disminuir ninguna de las competencias que ésta tenía con antelación, es decir plantea una especie de sobrecarga; en vez de reducir la ya compleja administración de una escuela, la complicó. Es probable que una buena escuela haga uso del programa como catalizador de muchas actividades administrativas y pedagógicas.

Se puede argumentar que la pretensión del PEC era ensayar mecanismos para agilizar la gestión administrativa y pedagógica en las escuelas; también se puede mostrar que hay escuelas que así lo entienden y lo hacen. Si esto es así, tal como está apareciendo en la evaluación cualitativa del PEC (Heurística Educativa), sólo falta que ahora el sistema tome las medidas pertinentes y modifique su modelo de gestión institucional (al sistema como tal), y además modifique las reglas del juego que permitan la pretendida autonomía escolar.

Otro elemento es la rendición de cuentas; para ello pretende afianzar el proceso de participación social en torno a lo educativo. No obstante parece incurrir en dos preconceptos: i) la participación social es un hecho, y ii) los responsables de los resultados educativos son las comunidades escolares ampliadas.

Respecto a la autonomía de la escuela, se puede mencionar que el programa allana camino en torno a manejos financieros de recursos para ser usados en lo que realmente importa, incluyendo, por supuesto, la infraestructura. Dentro de los resultados de la evaluación del PEC se muestra que hay una diferencia entre los proyectos educativos propuestos y las acciones tomadas finalmente. La mayoría de estas últimas se fueron por el

tema de la infraestructura, mientras que sus proyectos eran sobre lectoescritura o matemáticas. La razón de esto es simple: en las escuelas se sabe que hay mínimos irreductibles de normalidad en el funcionamiento que no admiten espera, y los problemas de infraestructura es uno de ellos.

Por otro lado, el programa carece de mecanismos claramente establecidos que logren que las escuelas incluidas sean las más marginadas. Esto no es un problema del programa en particular, sino del sistema educativo en general, que adolece de sistemas de información en torno a esto, sistemas integrados que permitan ubicar a las escuelas bajo varios criterios: población que atiende, logro educativo, condiciones de infraestructura, entre otras. Algo de esto podemos aprender de la evaluación cualitativa del PEC que lleva a cabo Heurística Educativa.

En cuanto a los preconceptos antes mencionados, para el primero establece como criterio básico de entrega de recursos la elaboración de proyecto escolar de manera participativa. Si la comunidad aledaña a la escuela no es participativa, amarrar la entrega de los recursos al proyecto incentiva la simulación por parte de la escuela (situación más dañina que benéfica). La elaboración de un proyecto escolar participativo no debería ser el instrumento básico; se pueden establecer otros criterios para la inclusión o no de las escuelas. El proyecto escolar puede ser un instrumento necesario pero no es suficiente, ni para lograr la participación, ni para incentivar la rendición de cuentas. El proyecto sólo tendrá sentido como tal en la medida en que en las escuelas trabajen con él como medio catalizador de los sueños de la escuela, y siempre en torno al aprendizaje efectivo y feliz de los estudiantes.

Dentro de las opciones de selección, además del proyecto está el tema de equidad, y puesto que el programa tiene esta pretensión teórica, mejorar el sistema de selección es importante. Es preciso avanzar en una descripción más amplia y verificable de las escuelas con el fin de focalizar aquellas que lo necesitan; incluso, establecer prioridades de ubicación de los recursos, de acuerdo con un índice de marginalidad de las escuelas.<sup>21</sup>

El proyecto escolar es necesario porque permite obtener criterios básicos de gestión, así como una guía en torno a los problemas educativos de la escuela y procesos de verificación de las acciones. No obstante, no es suficiente, puesto que la posibilidad de convertirse en un instrumento más administrativo que pedagógico está presente. Esto es cierto no sólo en las escuelas, sino también en quienes los evalúan.

---

<sup>21</sup> Si a la educación se le incorporaran criterios de justicia, no habría por qué tener programas que procuren el salvamento de las escuelas y sus estudiantes. Para una discusión en torno a la justicia en educación véanse Rodríguez, 2002: 9-66; Villarreal, 2002: 89-113.

Las acciones que implican tomar decisiones informadas no son simples, sino que poseen cierto grado de complejidad. Según cifras de una de las evaluaciones del PEC, tres cuartas partes de los padres de familia de los estudiantes de estas escuelas no poseen completa la secundaria (Heurística Educativa, 2003: 54). El 54% no pertenece a ningún tipo de organización social y el 38% pertenece a una; es decir, 92% de las familias tiene un relativamente bajo *entorno cooperativo*.

En el PEC existe una doble participación de las comunidades en la gestión escolar. Por un lado, participan como actores de los proyectos escolares, formando parte en el diseño de la política microeducativa del establecimiento escolar donde estudian sus hijos, así como emprendiendo, seguramente, actividades concretas de intervención en las escuelas (aportando trabajo, materiales, tiempo, entre otros). Por otro, son sujetos de rendición de cuentas por parte del establecimiento al cual sirvieron como actores; es decir, la comunidad escolar, en particular los tutores actúan como “juez y parte” en este proceso.

No es un asunto fácil de resolver. Cómo atraer a los tutores a participar en la construcción de una comunidad escolar, si al mismo tiempo el modelo los llama a que sean una especie de veedores o fiscalizadores de la misma. Es preciso delimitar las competencias y las responsabilidades de los actores de la comunidad escolar: directores, docentes, tutores, estudiantes, y demás comunidad.

Respecto al segundo preconcepto (que los responsables de los resultados educativos son las comunidades escolares ampliadas), se puede observar que la responsabilidad no va de la mano de las competencias, y mientras el sistema educativo mexicano no entregue mayor autonomía a las escuelas en torno a la descentralización administrativa y pedagógica, no será posible. Se puede argumentar que eso es lo que el PEC pretende. No obstante, la estructura que media entre la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) (donde se ubica el programa) y las escuelas es bastante grande, compleja y burocrática, además de estar fuertemente construida bajo diversos intereses políticos.

Más específicamente, el PEC involucra las dos formas de descentralización (administrativa y pedagógica). Sin embargo, su objetivo se adecua más al administrativo; busca el mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos (bajo el principio de cercanía) y no en los asuntos pedagógicos como el currículo para hacerlo más pertinente.<sup>22</sup> En referencia a las

---

<sup>22</sup> Toda la gestión de estos asuntos curriculares está ubicada en otros ámbitos del sistema (federación y estados).

competencias transferidas, comprende varias, exceptuando algunas administrativas: la elección de directores, la contratación de recursos humanos y el pago de salarios.

En cuanto a los recursos, tiende más a la forma pedagógica, ya que se pueden destinar exclusivamente a lo propuesto en el proyecto. Se supone que los proyectos se elaboran de acuerdo con las necesidades de la localidad, lo cual le da cierta discrecionalidad. Igualmente, se busca que exista cierto cofinanciamiento; debe quedar explícito en el proyecto la fuente y el uso de los recursos. Para ello establece un valor inicial por el hecho de quedar inscritos en el programa y dineros adicionales de acuerdo con una relación de uno a tres (uno por la escuela y tres por el programa, hasta un monto total de \$300 000).<sup>23</sup> De esta manera, el programa pretende generar cierta cultura de rendición de cuentas, ya que las fuentes locales de financiamiento deberán supervisar la destinación de los recursos. De esta forma, la escuela tendrá dos instancias a las que rendir cuentas: las autoridades del programa, por un lado, y los cofinanciadores, por el otro.

El proyecto requiere destrezas en los aspectos administrativos y pedagógicos: capacidad de planeación, gestión y ejecución de planes (cinco años) y proyectos (un año), de toma de decisiones colegiadas (DA), y creatividad, iniciativa y trabajo en equipo (DP).

En resumen, de acuerdo con los componentes de las formas de descentralización, descritas antes, el PEC presenta elementos de ambos. No se puede ubicar primordialmente en ninguna de las dos vertientes. Propende por mejorar la eficiencia en el gasto en educación y tratar de solucionar problemas locales.

Varios de los temas antes mencionados nos llevan a argumentar que el PEC tiene unas pretensiones teóricas bastante coherentes y congruentes; no obstante, no hay evidencia de que, por ejemplo, el mejoramiento en la gestión escolar impacte en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. Se sabe que hay mejora en las relaciones escuela-comunidad aledaña; que se trabaja mejor entre los docentes y el director, pero que no

---

<sup>23</sup> Dentro de las estrategias de la Nueva Derecha por "acercar los gastos en servicios a los costos reales", procura que las comunidades asuman pagos extras (con el ánimo de conseguir recursos adicionales). Para esta corriente, "el Estado es ineficiente porque subsidia los precios finales, en cambio, el sector privado es eficiente porque cobra el costo real más un porcentaje correspondiente a las ganancias promedio de la actividad económica en cada rama productiva o comercial específica. Para que el Estado sea eficiente debe también cobrar los precios reales y ello se logra mediante la descentralización de la responsabilidad a los gobiernos locales" (Restrepo, 2002: 3). O en el caso del sector educativo, a las escuelas.

hay una relación claramente determinada de que esto afecte, de manera positiva, el aprendizaje de niños y niñas.

Ahora bien, respecto al tema de los tipos de descentralización (desconcentración, delegación y cesión), se observa una significativa injerencia sobre las escuelas desde la SEP y los estados (vía formación de maestros, materiales y métodos, programas curriculares, perfil docente). Las escuelas no son autónomas al sistema educativo. Su alta dependencia (administrativa, normativa, política) hacen de ella una instancia más del sistema. Con lo anterior se puede advertir el tipo de descentralización como “desconcentración”.

Además, en el diseño de la descentralización se plantean las responsabilidades atribuidas a cada instancia del sistema educativo. Por lo tanto, las escuelas no se pueden hacer cargo de la responsabilidad total de la calidad de la educación, cuando mucha de la gestión sobre componentes del sistema (formación y capacitación de maestros, materiales y métodos pedagógicos y didácticos, entre otros) está fuera de su jurisdicción. Las responsabilidades sobre los resultados deben ser acorde a las competencias atribuidas.

En las reglas de operación del PEC se anota que:

La investigación educativa y varias experiencias a nivel nacional e internacional hacen énfasis en que la clave para elegir la calidad de la educación no sólo está en la mejoría de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales, etcétera), sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empleo que muestran para orientar responsablemente sus tareas al propósito fundamental de que todos los estudiantes aprendan (SEP, 2002).

Nótese que mencionan que la clave está tanto en los insumos como en su gestión escolar. Es decir, para la SEP es claro que la injerencia en los resultados es compartida entre los ámbitos políticos-administrativos del sistema escolar. Por lo tanto, no puede caer en la posición de transferir toda la responsabilidad a la escuela.<sup>24</sup> Ya se mencionó que tanto en el PRONAE como en las reglas de operación del PEC, la Secretaría anota que los resultados serán *exigibles* a la escuela.

---

<sup>24</sup> Según una de las acepciones de la palabra responsabilidad ésta es la “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (*Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed.). Es decir, para poder transferir a la escuela la responsabilidad de todos los resultados educativos, esta última debe actuar libremente, y con el grado de centralización existente esto se pone en duda.

Es paradójico, mientras el centro se asume como el evaluador (ya no es más el ente a evaluar) y transfiere las competencias administrativas a los estados, la responsabilidad de los resultados es de las escuelas. Es decir, aunque se reconoce como partícipe al ser proveedor de varios importantes insumos, no se asume como corresponsable de los resultados.

Se puede argumentar que este modelo podría acercarse a uno *centralizador-descentralizado*. Mientras las élites centrales son quienes centralizan piezas fundamentales del sistema (diseñan los materiales y métodos, plantean los marcos y contenidos de las formaciones iniciales y en servicio de los maestros, diseñan los currículos escolares) y no son evaluados (ahora fungen como evaluadores), es a maestros y directivos a quienes se les delega la responsabilidad de la calidad de la educación.<sup>25</sup> Dicha responsabilidad se establece de tal modo que la rendición de cuentas que éstos hacen se dirija no sólo a la comunidad escolar ampliada, sino también a las élites que diseñan las políticas. Lo anterior se da porque en la lógica de las élites siempre se encuentran maneras de conseguir más poder; "... las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas" (North, 2001: 30).

Otra de las categorías de descentralización, y que nos sirven como marco conceptual de análisis, es la modalidad de descentralización (elección pública local y mandante-mandatario), que para el caso de las escuelas mexicanas se podría mencionar que son típicamente mandante-mandatario. La totalidad de las escuelas está en el modelo de recepción de recursos con destinación expresa de quien se lo envía (los gobiernos federal y estatal). Sin embargo, las escuelas del PEC reciben dineros para "libre destinación". Los recursos adicionales son destinados por la escuela para ser administrados de acuerdo con un plan propuesto por ella. En estas escuelas la modalidad operativa es catalogada como mixta.

En la primera etapa del PEC los recursos "focalizados" entregados a las escuelas tenían la especificación de que el 90% de los mismos debía destinarse a mejoramiento de la infraestructura. Esto lo hicieron porque había un compromiso de campaña de mejorar la infraestructura de éstas, y nada mejor que la transferencia de recursos y sobre todo de la rendición de

---

<sup>25</sup> En un trabajo de McGuinn se plantea que el nivel central debe cumplir con apoyar el proceso. Ubica al ámbito central como proveedor de los recursos financieros y de personal; generador de información para la toma de decisiones locales; sostén de un alto apoyo público a la reforma (2002: 16-19). No obstante, en ninguna parte manifiesta la necesidad de hacerse corresponsable de los resultados, una vez que tiene semejante injerencia.

cuentas directamente a los establecimientos. En ese sentido, el resto de la estrategia propuesta desde el PEC (participación social, mejoramiento de la gestión escolar y mejoramiento de los procesos pedagógicos) quedaba evidentemente relegada. Lo anterior es un ejemplo de la forma en que los gobiernos usan estrategias como la descentralización para resolver sus problemas de gestión administrativa centralizada. Cabe advertir que esto cambió en las reglas de operación del siguiente año.

A manera de resumen de las políticas de descentralización, el PEC se caracteriza: i) según su forma, es administrativa y pedagógica; la no elección de sus funcionarios impide que se catalogue como de otra instancia; ii) según su tipo, se advierte que la política es sólo desconcentradora, ya que las escuelas integran el sistema educativo; iii) según la modalidad, la política es mixta, pero sólo para aquellas escuelas que integran el PEC.

## V. CONSIDERACIONES ADICIONALES EN TORNO AL PEC

En el PEC se debe estructurar claramente el sistema en torno a la diferencia entre reforma e innovación. Las reformas se refieren a los ámbitos centrales y estatales del sistema educativo mexicano y la innovación le compete a las escuelas. Según Zorrilla, "por reforma nos referimos a las intervenciones de política propuestas y conducidas 'desde arriba'... En tanto que la innovación se refiere a intervenciones que tienen lugar 'desde abajo', en el ámbito local o lo estrictamente institucional de la escuela" (2002: 116).

En aras de procurar que las escuelas adquieran cierta autonomía en la definición de los asuntos clave sobre los que tienen injerencia, la innovación escolar adquiere una validez significativa. Ésta requiere cierto espacio de maniobra y circunstancias que la propicien. Mientras el sistema educativo en México siga estando tan concentrado, las escuelas no tienen espacio suficiente de acción. Como se mencionó, la descentralización en México fue básicamente administrativa y a los estados (quienes sirven de delegados federales). En aspectos de gran impacto educativo, como los pedagógicos, la descentralización no se ha dado.

La distancia entre la escuela y el resto del sistema educativo que permita la innovación escolar es un asunto de calibración política y técnica. Cuando se descentralizan funciones pedagógicas se deben establecer las capacidades y responsabilidades de manera subsidiaria,<sup>26</sup> complementaria y coordinada. Entre la escuela y el resto de los ámbitos debe existir

<sup>26</sup> La que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra.

una lejanía suficiente que permita la innovación y una cercanía pertinente que produzca retroalimentación entre las partes. La parte centralizadora del sistema debe cambiar su función de diseñar controles a diseñar capacidades (Darling-Hammond, 2001: 42).

Un aspecto llamativo en el esquema de descentralización educativa mexicano es la amplia distancia que existe entre el mandante (ámbito federal) y el mandatario (escuelas). En el intermedio están los estados que tienen una función administrativa en el sistema y los municipios que son convidados de piedra. De esta forma, la comunicación entre estos dos ámbitos (SEB y escuelas) es realmente improcedente.<sup>27</sup> Por lo tanto, para que el PEC pueda continuar su camino de otorgar la autonomía necesaria y suficiente a las escuelas es preciso descentralizar algunas funciones clave del sistema a otros ámbitos, pero sin dejar de lado al municipio, actor importante en cuanto a la intercomunicación y catalizador dentro del sistema (Subirats, 2002: 23-50).

Todo lo anterior conlleva a preguntar si lo que se requiere es reformar el sistema educativo central y estatal o las escuelas. Se debe intervenir sobre ambas. A los ámbitos centrales y estatales del sistema competen ciertas funciones que serán alimentadas por lo que esté ocurriendo en las escuelas (y en las aulas). A su vez, las escuelas tendrán que asumir su papel de innovadoras. Con un diseño de mucha autonomía, las escuelas podrán y deberán convertirse en actores autorregulados.

Para ello hay importantes elementos: una red de escuelas (con el fin de aprender de pares), y una permanente autoevaluación con el propósito de mejorar continuamente. Al mismo tiempo deben existir redes de comunicación horizontal entre las escuelas, en las que se releve el conocimiento generado en el ámbito local. Es un asunto de doble entrada: horizontal entre las escuelas para la alimentación del sistema, y vertical para la retroalimentación.

Ceder poder a las escuelas y demás ámbitos del sistema implica un proceso de capacitación intensa: padres de familia, docentes, directores, supervisores, funcionarios estatales y funcionarios federales; también implica construir un sistema de información completo que permita ir determinando los responsables de los logros y desaciertos del programa.

---

<sup>27</sup> Por imposible. De esta situación se desprende el poco conocimiento que tiene la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) de lo que sucede en las escuelas. No se sabe qué sucede con la capacitación a docentes, ni si llegan o se usan los materiales que se envían.

En resumen, el proceso de descentralización en procura de autonomía escolar es un asunto que se construye desde las escuelas, no se les otorga ni se hace por decreto. Si el sistema educativo entiende esto, su acción pertinente será generar mayor espacio de decisión a las escuelas, es decir emprender una retirada administrativa y pedagógica de tal magnitud que pueda ser un sistema de apoyo a las escuelas. Ello implica modificar reglas del juego formales, pero sobre todo informales; compromete tanto a las instancias federales como estatales y toda la mesoestructura (supervisores, asesores técnicos pedagógicos, entre otros). Para lo anterior, el PEC contribuye como un mecanismo con el cual probar los supuestos y, sobre todo, el medio para aprender acerca de la tensión centro-periferia. El aprendizaje será tanto de las escuelas como del sistema.

Así, una escuela autónoma, rendidora de cuentas a la sociedad y centrada en el aprendizaje de los alumnos será la que pueda formar personas autónomas y responsables socialmente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AGHÓN** Gabriel y Gerold Krause-Junk. *Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

**ÁLVAREZ**, Benjamín. "Autonomía escolar y reforma educativa", en *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, Preal y LOM ediciones, 2002.

**ÁLVAREZ**, Jesús. "Equidad en la calidad, para garantizar el derecho a la educación", en *Educare*, año 1, núm. 0, otoño de 2002, México, SEP. Consultado el 4 de julio de 2003, en [www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/2764/1/images/educare.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/2764/1/images/educare.pdf)

**ALVARIÑO C.**, S. Arzola, J. J Brunner, M. O Recart. Y R. Vizcarra. "Gestión escolar: un estado del arte de la literatura", en *Revista Paideia*, 29, 2000, pp. 15-43. Consultado el 12 de diciembre de 2002, [www.mec.es/cide/rieme/documentos/#c](http://www.mec.es/cide/rieme/documentos/#c)

**CARBONELL**, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo IV, México, Editorial Porrúa/UNAM, 2000, 15a. ed.

**CONDE**, Silvia L. "La participación de padres y madres de familia en el marco de un programa de atención global al rezago escolar", en Ángel Díaz (coord.). *Investigación Educativa 1993-1995*, tomo 2, México, COMIE/DIE, 1997, pp. 169-184.

**DARLING-HAMMOND**, Linda. *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*, Barcelona, Ed. Ariel Educación, 2001.

**ELSTER**, Jon. *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona, Gedisa, 1991.

**ESPÍNOLA** Viola. "Autonomía Escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva", Washington D. C., BID, s/f. Consultado el 19 de junio de 2003, en [www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APRO2/educacion.pdf](http://www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APRO2/educacion.pdf)

**HEURÍSTICA EDUCATIVA**. "Modelo de evaluación de escuelas en el Programa de evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad", México, SEP. Documento multimedia para una sesión de trabajo con los equipos técnicos de los estados, durante el 6 y 7 de marzo de 2003.

**LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**, 1999. Consultada el 19 de marzo de 2003 en [sat.gob.mx/agji/ACAC97/leyes99/lcf99.html](http://sat.gob.mx/agji/ACAC97/leyes99/lcf99.html).

**LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**, 1999. Consultada el 19 de marzo de 2003, en [cddhcu.gob.mx/leyinfo/137.htm](http://cddhcu.gob.mx/leyinfo/137.htm).

**MCGUINN**, Noel. "Las mejores prácticas en la instalación de la gobernanación local de la educación", mimeo preparado para *Basic Education and Policy Support* (BEPS) USAID, 2002, pp. 1-24.

**MEJÍA**, Fernando. "La autonomía local y sus determinantes en América Latina: Comparación de los procesos de descentralización hacia el municipio en Colombia y México", Tesis de Maestría, México, FLACSO, 2002.

**MUÑOZ** Izquierdo, Carlos y Manuel I. Ulloa. "Cuatro tesis explicativas de las relaciones entre la pobreza y las desigualdades educativas: Una reflexión apoyada en el caso mexicano", México, CEE, 1998, pp. 1-34, mimeo.

**NORTH**, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2001 2a. reimpresión (primera edición en español 1993).

**OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN.** “La educación privada”. Comunicado núm. 99, del 16 de mayo de 2003. Consultado el 20 de mayo de 2003 desde [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org).

**ORNELAS, Carlos.** “Las bases de federalismo y la descentralización en educación”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol 5, núm. 1, 2003. Consultado el 16 de julio de 2003, en [www.redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html](http://www.redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html)

**REIMERS, Fernando.** “Oportunidad educativa en México, Logros y desafíos de las políticas educativas”, en Sergio Cházaro (coord.). *La Educación en México. Historia, realidad y desafíos*, México, Editorial México Desconocido, 2000, pp. 249-276.

**RESTREPO, Darío I.** “Luchas por el control territorial en Colombia”, 2002. Consultado el 23 de junio de 2003, en [www.unal.edu.co/documentos/lecturas\\_dario\\_restrepo1.doc](http://www.unal.edu.co/documentos/lecturas_dario_restrepo1.doc).

**RODRÍGUEZ, Pedro Gerardo.** “Fábulas de Pobreza, desigualdad y educación”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxxii, núm. 4, 4o. trimestre de 2002.

**RODRÍGUEZ, Victoria E.** *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, 1999.

**SCHMELKES, Sylvia, Margarita Cervantes, Pablo Spravkin, Pablo González y Margarita Márquez.** “Estudio exploratorio de la participación comunitaria en la escuela rural básica formal”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. ix, 4o. trimestre, México, CEE, pp. 31-70.

**SCHMELKES, Sylvia, Roberto González, Flavio Rojo y Alma Rico.** “La participación de la comunidad en el gasto educativo”, México, CEE, 1982, pp. 1-29, mimeo.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.** *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, SEP, 18 de mayo de 1992.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP, 2001.

\_\_\_\_\_. *Reglas de Operación e Indicadores de gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad*, México, SEP/Escuelas de Calidad, 2002, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

**SMYTH**, John (ed.). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, Madrid, Ediciones AKAL, 2001.

**SUBIRATS HUMET**, Joan. *La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel Social, 2002.

**VILLARREAL**, Roberto. "Reflexiones acerca de las políticas públicas en México enfocadas en aliviar la pobreza a través de diversas estrategias relacionadas con la educación", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXII, núm. 4, 4o. trimestre de 2002.

**ZORRILLA**, Margarita. "Diez años del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2, 2002. Consultado el 16 de julio de 2003, en [www.redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html](http://www.redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html).