

## Lecciones para la política educativa derivadas de los resultados de la evaluación cualitativa del PEC en cuanto a la gestión escolar

---

*Armando Loera Varela\**

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) ha sido el principal instrumento por medio del cual el Estado mexicano ha intentado construir condiciones para la transformación de la gestión de las escuelas públicas durante el sexenio 2000-2006.<sup>1</sup> En particular, este programa se ha propuesto estructurar el cambio en las escuelas de educación básica a partir de la formulación y la provisión de condiciones de viabilidad de proyectos escolares, por medio de los cuales la comunidad educativa desarrolla un diagnóstico de sus necesidades y problemas, decide metas y programa las actividades conducentes a lograrlas en un plazo mediano. El programa pretende impulsar la autogestión en los centros escolares con base en la libertad para la toma de decisiones, el liderazgo compartido, el trabajo en equipo, la planeación participativa, la evaluación para la mejora continua, la participación social responsable y la rendición de cuentas a la comunidad. Una vez que han logrado elaborar su proyecto escolar, las escuelas lo presentan a comités estatales para someterse a su dictamen. Los proyectos aprobados reciben recursos de un fondo compartido entre la federación y las entidades. Además, se promueven acciones de cofinanciamiento con municipios, iniciativa privada y la comunidad.

---

\* Heurística Educativa

<sup>1</sup> Los últimos reportes oficiales señalan que más de 37 000 escuelas de educación básica están inscritas en el programa.

El programa se ha sometido a múltiples evaluaciones. De ellas el proceso de la evaluación cualitativa se enfocó a estudiar los procesos escolares que intentó promover el programa en las escuelas. Para el estudio seleccionó una muestra representativa de las escuelas primarias generales e indígenas que forma parte del programa desde que inició sus operaciones en el ciclo escolar 2001-2002, hasta el ciclo escolar 2005-2006. El estudio se centró en los cambios, o en la ausencia de los mismos, a partir de que los componentes del programa llegan a las escuelas participantes, de manera especial en la forma como la comunidad educativa toma decisiones para mejorar las condiciones del aprendizaje de los alumnos, así como las estrategias para realizar la gestión de los recursos que tienen el objetivo de fomentar un clima de aprendizaje (gestión escolar), las maneras en que los padres de familia y otros actores de la comunidad participan en la vida de la escuela (participación social) y en la forma como se enseña y aprende en la escuela (práctica pedagógica).<sup>2</sup>

En este artículo se identifican algunas de las lecciones que pueden considerarse en el debate relativo a la mejora sustantiva del programa. Las lecciones se derivan, en particular, de los resultados del estudio sobre la gestión escolar e identifican aspectos críticos para rediseñar la manera como funciona el PEC. Después de cinco años de dar seguimiento puntual a una muestra de más de 800 escuelas de cuatro modalidades y en todas las entidades de la República, es obvio que el programa no va a ser exitoso siguiendo tendencias inerciales ni dejándose llevar por el mercadeo del propio programa, que suele caer en triunfalismo carente de sustento en evidencias. El PEC debe someterse a un serio proceso de rediseño de sus componentes y de sus estrategias de gestión que le permita, efectivamente, mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes de educación básica.

El rediseño del programa debe ser equilibrado, ya que si bien existen fallas importantes y dista mucho de ser exitoso académi-

---

<sup>2</sup> Para conocer en detalle los resultados del estudio el sitio: <http://www.heuristicaeducativa.org> tiene a disposición de los interesados los reportes nacionales, estatales y de caso de la evaluación cualitativa, así como materiales para la promoción de buenas prácticas identificadas en las escuelas.

camente en la mayor parte de las escuelas, en aquéllas donde ha impulsado la mejora académica continua se observa, en general, que la teoría del PEC es cierta. Es decir, en estas escuelas se muestra que mejoran cuando existe trabajo colectivo y fuerte liderazgo en torno a los aprendizajes, especialmente de los estudiantes en condiciones de rezago académico. Por otra parte, los principios operativos del PEC se encuentran en mucho contrapuestos a la lógica operativa del sistema educativo, que tiende a impulsar decisiones autoritarias e insensibles al estado real de las escuelas, los esfuerzos y expectativas de los actores escolares. Además, el PEC es todavía un programa más dentro de la amplísima oferta de programas existentes, y su presencia dista mucho de haber cambiado la forma como se relacionan las autoridades con las escuelas.

El proceso de rediseño es importante porque, como se sabe, el PEC ha sido sometido a un proceso de “blindaje”<sup>3</sup> transexenal y seguramente seguirá vigente, al menos de manera parcial, durante la administración federal 2006-2012. Por ello consideramos que es importante construir condiciones para que una de las mayores inversiones públicas en educación básica tenga posibilidades de impacto real en las escuelas.

Las condiciones generales de consolidación y mejora del programa se sustentarían en tres principios básicos:

- a) Hacer del PEC una inversión efectiva en capital social de las escuelas, en las que aumente la confianza en la capacidad e inteligencia de los actores de la escuela por parte de autoridades estatales y federales.
- b) Generar un acuerdo entre los operadores del programa acerca de su meta fundamental. Actualmente existen muy diversas y encontradas percepciones, que van de quienes consideran únicamente aspectos monetarios a quienes enfatizan las dimensiones académicas.
- c) Impulsar de manera decidida la profesionalización y capacidad técnica del equipo nacional y de los equipos estatales,

---


<sup>3</sup> Una parte importante del “blindaje” consiste en un apoyo económico importante del Banco Mundial para que el programa siga operando al menos en el periodo que va del ciclo escolar 2006-2007 al ciclo 2009-2010.



fundamentalmente en planificación estratégica, estrategias de comunicación y gestión del conocimiento.

Con base en este sustento, sugerimos que algunos de los aspectos que pudieran considerarse en el rediseño del programa son los siguientes:

- 1) Proveer de financiamiento “significativo” y oportuno a las escuelas de manera que se configuren condiciones adecuadas de motivación para el esfuerzo adicional que implica formar parte del programa, tomando en cuenta el tamaño de la escuela, la naturaleza de sus necesidades y la efectiva libertad de los actores escolares para decidir en qué aspectos se debe mejorar la escuela.



El programa se planteó como meta del sexenio convocar a 35 000 escuelas de educación básica. En el ciclo escolar 2001-2002 se inició con alrededor de 2 200 escuelas y se anuncia que en el ciclo 2006-2007 están participando poco más de 37 000 escuelas. Este ritmo de crecimiento ha provocado que la prioridad fundamental para los operadores del programa sea la cobertura, dejando a un lado la relevancia de sus componentes y, de manera muy importante, la oportunidad y monto de los recursos que se hacen llegar a la escuela. Si bien en el primer ciclo la cantidad promedio por escuela participante rondaba los \$150 000 pesos anuales en cuanto aportación del sistema, para el ciclo escolar actual se ha reducido a cerca de \$20 000 pesos anuales por escuela. Es claro que para la mayoría de los directivos y maestros el esfuerzo extra que implica formar parte del programa cobra sentido si la escuela se ve suficientemente recompensada, lo que cada vez es menos cierto. Por otra parte, la llegada de los recursos a las escuelas ha tenido serios problemas en cuanto a su oportunidad. De manera adicional, el programa tiende a estandarizar la cantidad de recursos a entregar a las escuelas, sin tomar en consideración los diagnósticos ni los recursos que la comunidad considera que necesitará para operar el proyecto escolar que impulsa el propio programa. Además, los candados administrativos impuestos por las reglas de operación del programa ponen en serio cuestiona-

miento la confianza en la capacidad de autogestión de la propia escuela.

Si bien el PEC es una pobre alternativa a una política seria de financiamiento de las escuelas, especialmente en cuanto mejora de su infraestructura, equipamiento y condiciones de mejora académica, puede ofrecer mejores condiciones a las escuelas participantes si se preocupa más por consolidarse que por crecer. La consolidación tiene que ver con tomar en serio el proyecto escolar como base para la estimación de los recursos requeridos por cada escuela y mejorar los procedimientos administrativos, de modo que los recursos lleguen de manera efectiva en las fechas prometidas. Por su parte, las entidades deben flexibilizar sus propios procedimientos, especialmente con las escuelas rurales e indígenas. La centralidad de la escuela necesita una efectiva inversión en confianza, en la capacidad y el profesionalismo de maestros y directivos.

- 2) Considerar la permanencia de las escuelas en el programa con base en evidencias de indicadores de mejora continua en logros y/o en procesos escolares.



Una revisión de las reglas de operación del programa aporta evidencias de las dudas que han existido entre los responsables del programa en cuanto a la forma de aportar evidencias de su éxito. En un principio se formuló la expectativa de que el programa mejoraría en un 10% anual el nivel de logro académico promedio por escuela. Posteriormente se construyeron estándares de escuela que conformaron una interesante visión de la escuela pública que el programa deseaba apuntalar. Ante la falta de evidencias del programa sobre su impacto en los niveles de aprendizaje se procedió primero a eliminar todo propósito de mejora en los logros de aprendizaje. Posteriormente, también se procedió a disminuir la presencia de los estándares de escuelas hasta convertirlos en meras sugerencias. En estos momentos los indicadores del programa privilegian la cobertura y los indicadores de eficiencia terminal, con base en la información que se obtiene tanto por parte del propio programa como con la “forma 911” que, como se sabe, tiene serios problemas de confiabilidad en la información que re-

porta. Por otra parte, los comités estatales que deciden sobre la permanencia de las escuelas en el programa privilegian al papeleo y aspectos administrativos respecto a indicios de mejora académica continua.

El programa debe revitalizarse de manera que, efectivamente, se proponga metas relativas a la mejora de los niveles de aprendizaje de los alumnos (aunque de ninguna forma en el orden del 10% anual), así como en procesos relativos a la gestión, la participación social y la práctica pedagógica. Los indicadores y estándares deben ser claros para todos los actores y traducirse de manera efectiva a los procesos de autoevaluación y evaluación externa de las escuelas. De manera adicional, la escuela debe tener la capacidad para seleccionar y construir los indicadores y estándares que tengan más sentido para las propias comunidades.

- 3) Hacer viable la construcción efectiva de la noción de “comunidad educativa”, dando prioridad a estrategias federales y estatales que permitan la estabilidad y el trabajo en equipo en las escuelas.

Como programa que pretende impulsar la autogestión de las comunidades educativas, el PEC no puede soslayar que la inmensa mayoría de las escuelas carecen de las condiciones que permitan la configuración de colectivos escolares. Durante los cinco años del estudio hemos visto que la escuela pública es muy frágil desde el punto de vista organizacional. Esta fragilidad en mucho se debe a la alta tasa de rotación del personal académico en las escuelas y a la ausencia de poder de directivos y maestros para seleccionar el tipo de escuela donde mejor se pueda llevar a cabo su trabajo académico.

Consolidar efectivas comunidades en las escuelas públicas pasa por una mayor estabilidad en el personal, pero también por una mejor capacidad de trabajo colaborativo entre directivos, maestros, alumnos, padres de familia y miembros de la comunidad en general. Dentro de las condiciones para el trabajo colaborativo destaca el tiempo dedicado por los maestros a la planeación, la autoevaluación y a la capacitación en su propia escuela. Por eso,



tendría mucho sentido que la Secretaría federal y las de las entidades negociaran con el sindicato estrategias efectivas que aporten mayores incentivos a la permanencia de directivos y maestros, a la vez que aumenten la estabilidad de equipos docentes (especialmente en aquéllas donde existe alguna evidencia de mejora académica) y se considere en los incentivos el tiempo dedicado a la planeación, autoevaluación y capacitación en la escuela.

- 4) Impulsar de manera efectiva el liderazgo de los directivos, con base en normas que identifiquen, de manera clara, los ámbitos de decisión y acción en las escuelas.

La escuela pública mexicana carece de normas que identifiquen el ámbito de responsabilidad de sus directivos e instancias colectivas. De igual medida se carece de procedimientos claros para resolver situaciones que se presentan en las escuelas de manera frecuente. Incluso el PEC ha aumentado el nivel de confusión al obligar a las escuelas a constituir los Consejos Escolares de Participación Social y no diferenciar suficientemente sus funciones respecto a las Sociedades de Padres de Familia. Por otra parte, los Consejos Técnicos Escolares carecen de funcionamiento homogéneo. Muchos de los directivos no tienen de plaza definitiva en su función y sus estilos de liderazgo son realmente muy variados. Los supervisores, salvo contadas excepciones, siguen estando ausentes de los procesos de mejora académica de las escuelas.

Si bien el PEC ha impulsado la formación específica de los directivos y éstos valoran en mucho las iniciativas que se han desarrollado en este aspecto, todavía existe un largo recorrido para que esos procesos de formación sean suficientemente universales y pertinentes a la cultura organizacional, propia de la escuela pública mexicana. Durante los últimos meses se ha trabajado en la elaboración de materiales para el apoyo de la función supervisora, pero se requiere un esfuerzo más integral que reestructure el perfil de los equipos supervisores, los recursos disponibles, sus competencias técnicas y, fundamentalmente, de los procesos de rendición de cuentas de los propios supervisores.



- 5) Reconfigurar los proyectos escolares de manera que articulen los programas e iniciativas, se orienten a los aprendizajes de los alumnos y a la transformación de las prácticas pedagógicas y sean el sustento de procesos de autoevaluación, que equilibren la rendición pública de los procesos de cambio, así como la evaluación externa.

El PEC inició como una iniciativa federal que retomó un proyecto anterior de la SEP denominado Transformación de la Gestión Escolar, al que le debe la perspectiva de gestión y muy particularmente su forma de instrumentalizar el proyecto escolar en los primeros ciclos. El PEC necesitó de tres años para configurar su propia propuesta de proyecto escolar, a la que ha denominado Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE), que ha estado lejos de ser una propuesta homogéneamente aceptada en todas las entidades. En los últimos años, el programa ha tenido que aceptar diversas variantes de proyecto escolar, ya que en algunas entidades se cuenta con experiencias previas a las federales, y el propio PETE ha sufrido una modificación reciente en su propuesta.

Sin embargo, todavía se está muy lejos de contar con una versión de proyecto escolar que supere sus principales retos, entre los cuales el más relevante para el programa consiste en la necesidad de integrar los resultados de exámenes estandarizados no sólo en el diagnóstico, sino en las metas y en la formulación de estrategias. Es importante señalar que a partir del ciclo 2005-2006, la Dirección General de Evaluación de Políticas ha aplicado exámenes estandarizados en el nivel censal, por lo que los resultados se encuentran disponibles para todas las escuelas y es factible que en todas ellas identifiquen si efectivamente progresan. Por otro lado, la autoevaluación debe ser pública para la comunidad educativa y formar parte fundamental de los procesos de rendición de cuentas, dejando de ser ámbito de simulación o de información controlada por los directivos.

- 6) Impulsar vertientes de representación auténtica de padres de familia en las decisiones y acciones de la escuela, aumentando las oportunidades de participación real en acciones académicas de la escuela.





Hasta ahora el PEC ha enfatizado procesos de participación de los padres de familia y otros miembros de la comunidad como proveedores de recursos y como participantes en procesos de rendición de cuentas administrativas. Existen evidencias de que, en un principio, los directores de las escuelas PEC controlaron las instancias representativas del PEC, configurando los Consejos Escolares de Participación Social como un ámbito de simulación. Sin embargo, en la quinta fase se ha visto un importante cambio, y esos Consejos representan, legítimamente, los intereses y perspectivas de los padres de familia, aunque todavía falta mucho para considerar que el Consejo es un espacio de ejercicio de representación democrática. Por otra parte, los padres están expresando la necesidad de incorporarse en la vida de la escuela, de formas más significativas que las disponibles para ellos hasta ahora: como proveedores de recursos, de trabajo o como partícipes en procesos de control social. De manera muy clara los padres se están haciendo presentes en muchos de los planteles con apoyos académicos o como actores que exigen cumplimiento del funcionamiento normal de la escuela. Los padres de familia, o mejor dicho, las madres de familia, no sólo apoyan académicamente a sus hijos, sino también a los maestros en sus aulas.

Abrir oportunidades de participación de los padres de familia en la vida académica de la escuela implica, claramente, abrir los *currícula* a la cultura de la comunidad, mejorando sus niveles de pertinencia, aunque también, en algunos casos, se reciben presiones para ser excluyentes de algunos tipos de alumnos, ser competitivos en vez de colaborativos y preferir aspectos como el inglés y la computación a la buena enseñanza del español y las matemáticas. Los casos excepcionales de buenas escuelas PEC muestran, sin embargo, que directivos y maestros son capaces de encauzar la participación de los padres a procesos de refuerzo e innovación pedagógica.

- 7) Impulsar de manera decidida diferentes modalidades de evaluación y certificación de escuelas, que incluya aspectos de logro y equidad, articulándolas a procesos públicos de rendición de cuentas, acompañamiento y evaluaciones externas.



El nombre del programa no es el más adecuado por implicar cierto elitismo y de hecho no es legítimo, ya que no se refiere a las mejores escuelas públicas, ni siquiera a las que están en condiciones de mejora académica. Por otra parte, puede ser cuestionable que en un sistema educativo como el mexicano sólo la calidad reciba prioridad, dejando a un lado aspectos de equidad. Pero, más allá del nombre, lo cierto es que las escuelas que participan en el PEC han incorporado ciertos procesos que, sin duda, son prometedores de cambios efectivos, y que eventualmente se traducirán en condiciones de mejora académica continua. Entre estos procesos el que más destaca en el ámbito de la gestión escolar, según las evidencias sistematizadas por la evaluación cualitativa del PEC, es la mayor capacidad de autoevaluación de las escuelas PEC. Este aspecto ofrece oportunidades que, bien aprovechadas por el programa, pueden implicar que las escuelas participen de manera diferenciada dentro del programa, con etapas sucesivas de certificación por niveles que sean significativos para las escuelas y sus comunidades.

Por otra parte, el PEC ha sido el programa más evaluado en la historia de la SEP, pero es muy poco lo que se ha aprendido de las evaluaciones por parte de sus responsables y operadores. El programa necesita profundizar y mejorar sus procesos de evaluación, pero al mismo tiempo instalar procesos de gestión del conocimiento obtenido en las evaluaciones, de manera que las principales lecciones logren considerarse en el diseño y gestión del programa.

- 8) Fortalecer las estrategias de capacitación y de formación de los equipos nacionales y estatales, así como incentivar su estabilidad, asegurando una visión común y compartida sobre el programa.

Los miembros de los equipos nacionales y estatales del PEC carecen de estabilidad, ya que se han visto sometidos a continuos cambios, mantienen énfasis diferentes sobre la naturaleza del programa —unos destacan aspectos administrativos, otros logísticos, y algunos pocos académicos— y se articulan de manera muy diferente respecto a las escuelas: mientras que algunos acuden



directamente a las mismas, otros se mantienen en sus oficinas centrales. Además, debe procurarse procesos de comunicación más frecuentes, claros y estratégicos entre los responsables políticos del programa y sus operadores, tanto en nivel federal como de las entidades.

El principal principio que los miembros del equipo deben sostener y operar es el de la centralidad de la escuela. Este principio debe caracterizar a los miembros del equipo, inspirar procesos operativos innovadores y generar cambios en la manera como se presenta la gestión del PEC respecto a otros programas e intervenciones.

- 9) Articular a diversos actores del sistema educativo que puedan acompañar de manera efectiva los procesos de cambio en las escuelas, apostando menos a la autoridad vertical y más a las capacidades de innovación desde la escuela.

Los procesos de mejora académica en la mayor parte de las escuelas requieren acompañamiento, apoyos puntuales, consistencia y tiempo. Como sabemos, los cambios en los centros escolares se presentan gradualmente, con diversos ritmos, dependiendo de los actores y sus circunstancias. El PEC ha aportado poco a que instancias de la propia SEP o de las secretarías de las entidades, organizaciones no gubernamentales o de la iniciativa privada se articulen a las escuelas en sus procesos de mejora. Esta articulación debe fomentarse de manera particular en los procesos de capacitación y de autoevaluación.

Las universidades —muy especialmente la Universidad Pedagógica Nacional— y las escuelas normales podrían “adoptar” escuelas que así se los soliciten en sus trayectos de mejora académica. De manera particular, parece pertinente procurar procesos de aprendizaje institucional sobre las condiciones específicas de los cambios en las escuelas, integrando esos conocimientos a sus programas de estudio y estimulando en las escuelas mayor apertura a las conversaciones con especialistas y académicos.

- 10) Promover redes de escuelas que tengan como propósito intercambiar aprendizajes horizontales, tanto entre escuelas PEC



como no PEC, bajo una estructura de conversaciones inteligentes e informadas, que entre otras fuentes considere las buenas prácticas y casos excepcionales, ya identificados en algunas de las escuelas PEC que han mostrado mejora académica continua.

Los responsables del programa frecuentemente han mencionado que sus objetivos trascienden a las escuelas participantes del PEC y que los principios del programa deben permear al resto de las escuelas. Sin embargo, no han existido iniciativas consistentes y universales para lograr ese propósito. La formación de redes de escuelas ha carecido de consistencia y agenda estructurada. Además, se han desdeñado los procesos de aprendizaje horizontal derivado de la identificación de buenas prácticas en gestión, participación y pedagógicas.

La gestión de redes eficientes debe dejarse en manos de supervisores o de las propias escuelas, ya que los diversos niveles burocráticos suelen ser torpes en su manejo y encuentran frecuentes contradicciones con la lógica de su operación cotidiana. Sin embargo, se requieren cajas de herramientas metodológicas, conceptuales, así como la disponibilidad de recursos para que emerjan círculos virtuosos en procesos donde colectivos escolares se comuniquen, formen y estimulen entre sí.

