

Promover la autonomía escolar: política educativa más allá de los recursos financieros

Promote school autonomy: education policy beyond the financial resources

La política de fortalecimiento de la autonomía escolar emprendida en este sexenio muestra algunos riesgos por la forma en que se está llevando a cabo, en particular, en el tema de fijar tanto la política desde el supuesto de “cercanía”, como la transferencia de recursos financieros a las escuelas, por lo que es preciso reflexionar sobre su pertinencia y afinar el procedimiento.

Una de las acciones que se planteó llevar a cabo la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el objeto de mejorar el aprendizaje del alumnado y abatir el rezago educativo, se refiere a la autonomía en la gestión de las escuelas (Compromiso 9 del Pacto por México). Según la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), “las escuelas deben tomar más decisiones para ser eficaces y estar en condiciones de responder a la demanda de mejorar sus resultados”, desde el supuesto de que “las decisiones más pertinentes pueden ser tomadas por las personas que están más cercanas a los problemas” (SEP-SEB, 2014).

Para el cumplimiento de este compromiso, la SEB manifiesta que es necesario que cada escuela active su Consejo Técnico Escolar (CTE) y su Consejo Escolar de Participación Social (CEPS). La activación del CTE se hace mediante el diseño del calendario escolar (una semana de planeación antes de iniciar labores con el alumnado y el último viernes de cada mes), y mediante los lineamientos pautados para ello (materiales y capacitación a directores y supervisores para realizar la Ruta de mejora). El cometido de los CTE es realizar un proyecto escolar denominado “Ruta de mejora” (más adelante se explicará este punto).

Para apoyar a la escuela en este trabajo, la SEB plantea el cumplimiento de la normalidad mínima (cubrir las 900 horas en el ciclo para las escuelas de medio tiempo, o entre 1 200 y 1 600 en las

escuelas de tiempo completo), la descarga administrativa y el apoyo cercano a la escuela mediante el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)¹ con el fortalecimiento de la Supervisión Escolar.

Al mismo tiempo, la SEB ha reducido sus múltiples programas para tener unos pocos, con énfasis puntuales, entre los que se destacan:

1. Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).
2. Proyecto a favor de la Convivencia Escolar (PACE).²
3. Programa de la Reforma Educativa (PRE).³
4. Programa para el Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica (PFCEB).
5. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE).
6. Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD).

De estos, hay tres por los que fluyen recursos financieros directamente a las escuelas: PRE,⁴ PETC y PACE, y tres transversales, por donde se apoya la política general de las prioridades (PFCEB), se atienden las condiciones especiales de inclusión y equidad (PIEE: indígenas, migrantes, educación especial, telesecundaria) y se distribuyen las tabletas al alumnado de 5° de primaria (PIAD).



¹ Se sabe que el SATE no está operando apropiadamente en el acompañamiento a las escuelas, entre otras razones, por la falta de personal que pueda llegar a estas y por la sobrecarga administrativa a la que están sometidos los supervisores y las directivas escolares. En lugar de estar disminuyendo esta carga, como lo expresa la SEB, está aumentando, sobre todo en las escuelas que gestionan recursos financieros, pues la comprobación de los gastos es engorrosa. En la siguiente liga hay una infografía sobre los concursos a plazas de supervisión, asesoría técnica pedagógica (ATP) y dirección escolar (<http://compromisoporlaeducacion.mx/datos-sobre-la-promocion-a-funciones-de-direccion-supervision-y-atp-en-educacion-basica/>), donde destaca el bajo número de sustentantes en el concurso de ATP: son datos que ilustran la falta de personal para operar el SATE.

² Este programa es la transformación de lo que hasta 2015 se conocía como Programa de Escuela Segura; hace suya una parte de las estrategias que se venían impulsando en PETC (enfocadas en 3° de primaria) y se generaliza a toda la educación básica.

³ Hasta 2015, se operaban más programas, pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) propuso la fusión de Escuelas Dignas, Escuelas de Calidad y Reforma Educativa en uno solo, que se llamará Programa de la Reforma Educativa.

⁴ Este modelo de atención no es nuevo en México: tiene presencia desde el Programa Escuelas de Calidad (PEC), iniciado en el gobierno de Vicente Fox. Antes del sexenio de Fox estuvo el Programa de Transformación de la Gestión Escolar que, si bien no distribuía dinero en efectivo, procuraba atender la dimensión de gestión desde el supuesto de que el aprendizaje de los alumnos también tenía relación con la dinámica escolar.

Según materiales dispuestos por la SEB para articular el trabajo, se establece el siguiente ciclo de formulación y desarrollo de proyectos, que habrá de concretarse en la Ruta de mejora:

7. Detección de problemas escolares (diagnóstico) mediante:
 - a. La evaluación externa: hecha por las autoridades –SEP, Autoridad Educativa Local e INEE–, que será fundamentalmente a los profesionales de la educación (también contarán con los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea).
 - b. La evaluación interna: que hará la escuela sobre la gestión escolar y la práctica pedagógica de los docentes, y también hará, a partir del ciclo 2015-2016, la evaluación diagnóstica de aprendizajes de alumnado de 4º, mediante instrumentos y procedimientos diseñados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
8. Determinación de necesidades con base en esos problemas (prioridades).
9. Decisión acerca de los satisfactores (acciones y metas) más apropiados a esas necesidades.
10. Ejecución y rendición de cuentas.



Ahora bien, los tres programas a través de los que se hacen llegar recursos financieros a las escuelas hacen hincapié en ampliar el tiempo escolar, generar ambientes de convivencia pacífica y brindar apoyo para la atención de la infraestructura.⁵ Es decir, la escuela que pertenezca a alguno de los tres programas tendrá que organizar su Ruta de mejora a la luz del énfasis propio del programa al que esté suscrita.

No es muy claro cómo se define cuál programa llegará a cada escuela. ¿Qué sucede si los satisfactores son distintos a las necesidades?; es decir, ¿qué sucede si llega el PETC a una escuela que atiende a una comunidad que no requiere lo que provee el programa (más tiempo escolar y alimentación)? Es muy probable que la escuela se gestione más de acuerdo con el “satisfactor” y

⁵ Es importante aclarar que hay un enorme problema de carencia en infraestructura, por lo que se hace necesario que se sigan destinando recursos para este fin.

no con sus necesidades,⁶ y esto no puede ser lo que la SEB llame autonomía ni autogestión escolar.

El supuesto de “cercanía” en el cual se finca la política de autonomía escolar de la SEB, si bien es teóricamente acertado, no siempre funciona en el “mundo de las cosas”, pues la satisfacción de las necesidades requiere la existencia de un mercado de satisfactores disponible y asequible. Un ejemplo, tomado de la vida escolar, para ilustrar este punto es cuando la comunidad escolar observa un problema de violencia de género, y determina que su necesidad son espacios de igualdad entre hombres y mujeres. Para ello plantea como satisfactor un cine foro o una obra de teatro que aborden la igualdad de género. Lo que seguiría sería buscar la cinta o contratar al grupo de teatro. ¿Pero qué pasaría si no los hay, o, si habiéndolos, no es posible acercarlos a la escuela por estar ubicada en la sierra o en el valle o en la zona urbana marginal? Otro ejemplo es la dificultad administrativa y logística en las escuelas de tiempo completo, ubicadas en zonas semiurbanas y rurales, para establecer una cocina y un comedor, y donde no hay empresas proveedoras de lo necesario para proporcionar el servicio de alimentación (incluso hay escuelas donde están cocinando con leña, por la dificultad de acceder al gas o a la electricidad).

Uno de los riesgos de la actual política es considerar que la escuela deberá satisfacer, vía los recursos que le otorgan, todas las demandas políticas, sociales y económicas que el gobierno o la sociedad le adjudiquen. Es un error considerar que la población beneficiaria del sector educativo tenga que ser atendida por este sin distinción de la necesidad a atender. Si bien hay población infantil que asiste a la escuela y que tiene problemas de malnutrición (por falta de alimentos o porque, aun teniéndolos, no son de buena calidad nutricional), de esto no sigue que la escuela sea quien tenga que organizarse para proveer una buena alimentación. Sí es muy atinado que se escoja a estas poblaciones para dársela, pero esto lo puede hacer una Secretaría de Estado cuya función sectorial sea precisamente esa: en específico, la Secretaría de De-

⁶ En conversaciones con funcionarios federales, ellos mencionan que son los estados los que focalizan las escuelas; mientras que algunos funcionarios estatales mencionan que la selección de las escuelas se hace en el nivel federal. En todo caso, parece ser que no son los actores escolares quienes lo hacen.



sarrollo Social o los DIF estatales o municipales, quienes, además, tienen experiencia en ello. No hay, pues, necesidad de enviar los recursos a las escuelas para que construyan cocina y comedor, los administren y gestionen, si esto lo pueden hacer instancias más apropiadas. La función de las escuelas es que los y las alumnas aprendan, su función sectorial es formativa y educativa. Cabe, entonces, preguntar ¿qué tan pertinente es que las escuelas –los y las directoras– se ocupen de contratar las construcciones o mejoras de infraestructura?

Con lo anterior no se pretende indicar que la política de hacer llegar recursos financieros a las escuelas sea inadecuada o fatua; solo se pretende mostrar algunos aspectos que harían que, de manera integral, se siguiera caminando hacia la autogestión escolar.

Algunas recomendaciones para mejorar la política de autogestión escolar serían:

- Que la gestión escolar tenga seguimiento y acompañamiento reales por parte de la mesoestructura del sistema.
- Que se muestre que no todas las necesidades escolares requieren dinero: las comunidades de aprendizaje han mostrado que hay tramos de formación continua que pueden ser provistos por los pares de los alumnos en las mismas u otras escuelas (también en las escuelas se montan obras de teatro con recursos propios).
- Procurar que las escuelas solo tengan que gestionar lo propiamente formativo y educativo, dejando a otras Secretarías o instancias públicas la satisfacción de ciertas necesidades.
- Que se transite pronto a una bolsa total de recursos financieros dispuestos para que las escuelas, dadas sus necesidades, puedan acceder a los satisfactores más pertinentes y relevantes para ellas. Es decir, que los satisfactores no estén preestablecidos desde los programas.
- El anterior punto implicará hacer una campaña intensa de información a los actores escolares para que estén enterados de cómo acceder a ese fondo. La información acerca de la bolsa única no fluirá de manera similar entre todas las escuelas (la plena información ni siquiera existe en los mercados de bienes y servicios privados), por lo que es necesario cuidar su



distribución para que todas las escuelas puedan acceder a los fondos.

- Que se simplifique realmente la tramitología administrativa. El modelo tendrá que estar montado en la confianza en los actores escolares, y en el interés de los familiares para que estén al tanto de las inversiones que hace la escuela. Seguramente la SHCP puede crear facilidades en la comprobación fiscal de los gastos hechos en las escuelas.
- Habría que definir el universo de satisfactores que sí pueden atender las escuelas y cuáles no. Es claro que sabrá qué dotación de materiales didácticos es benéfica para mejorar el aprendizaje de su alumnado, o qué taller puede contratar para mejorar la enseñanza de las matemáticas o las artes, pero no tanto a la hora de gestionar una cocina y un comedor.
- Es importante la participación social en la escuela, pero hay que incentivarla y promoverla: aprendemos a participar participando. Por lo anterior, el fortalecimiento de los CEPS es una tarea pendiente y se puede aprender de experiencias en México.



REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Básica (SEP-SEB). *Ruta de Mejora... En el vértice del desarrollo de la autonomía de gestión escolar*, México, SEP, junio de 2014. Fecha de acceso, agosto de 2015. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/conv3.pdf>