SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO DE LA GESTIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA

LA NUEVA VISIÓN

DEL

PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

2014

EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD A 12 AÑOS DE OPERACIÓN EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) desde el ciclo escolar 2001-2002, impulsa la transformación de la gestión de las escuelas públicas de educación básica, con el supuesto de que si se modifican las prácticas y formas de relación de los actores escolares con un enfoque sustentado en la gestión democrática y el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar se brindará un mejor servicio en la escuela que incidirá en la mejora de la calidad y equidad educativa.

En este contexto es importante señalar que las políticas educativas en materia de Gestión Escolar y Autonomía de Gestión han permeado desde años atrás el desarrollo educativo nacional e internacional con resultados ambivalentes, pero con un cúmulo de aprendizajes que tenemos que aprovechar ante el reto de mejorar la calidad y equidad del servicio educativo.

Las experiencias internacionales en materia de autonomía escolar han sido variadas, según lo muestra un análisis de diversos casos sobre Administración Descentralizada en la Escuela. Uno de los hallazgos es que existe una estrecha relación entre autonomía y una mayor participación de los actores escolares[1].

Los beneficios que se identificaron en estas experiencias internacionales son que la autonomía escolar facilita:

- Un uso más efectivo de los recursos, pues quienes toman las decisiones para cada escuela conocen íntimamente sus necesidades;
- La mejora en la calidad de la educación como resultado del uso más eficiente y transparente de los recursos para generar acciones de mayor pertinencia y contextualizadas;
- Un entorno escolar más abierto y acogedor porque la comunidad participa en su administración;
- Mayor participación de todos los interesados locales en los procesos de toma de decisiones, lo que propicia relaciones más participativas, colaborativas; y
- Mejor desempeño estudiantil como resultado de menores tasas de repetición, de abandono y eventualmente mejores resultados de aprendizaje.

En este estudio se destacó la experiencia de México con dos programas que han puesto en marcha las primeras bases para la autonomía de gestión de las escuelas: el Programa Apoyo a la Gestión Escolar, implementado a partir de 1996 y dirigido a contar con un apoyo financiero y capacitación para mejoras escolares, y el Programa Escuelas de Calidad.

Así, el PEC es reconocido internacionalmente como un programa que promueve, a más de una década, que las escuelas desarrollen dos elementos claves para mejorar la calidad de la educación: la

[1] *Barrera-Osorio, F., Fasih, T. y Patrinos, H. (2010). Toma de decisiones descentralizada en la escuela. La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada. Direcciones para el Desarrollo. Desarrollo humano. Washington, USA: Banco Mundial- Mayol Ediciones*

autonomía escolar y la rendición de cuentas. Según lo reportan distintas investigaciones[2], este programa ha incidido en las formas de trabajo y articulación de los diferentes niveles de gobierno, de los colectivos escolares, padres de familia y sociedad civil, lo cual ha impactado en la calidad de la educación en las escuelas incorporadas al programa; sin embargo, se tiene que reconocer que la evaluación cuantitativa no permite confirmar un impacto sustantivo en lo referente a la mejora en los aprendizajes de los estudiantes, encontrando resultados más consistentes en materia de aprobación y retención de éstos[3].

Por otra parte el PEC ha impulsado, con diferentes niveles de desarrollo, un modelo de autogestión basado en principios democráticos que ubican a la escuela como el centro de toda iniciativa educativa y que promueve el fortalecimiento de los colectivos escolares a través de un liderazgo compartido, un trabajo colaborativo, una planeación enfocada en prioridades, el seguimiento y la evaluación para la mejora continua y una participación social corresponsable; elementos que complementados con la toma de decisiones compartida, la flexibilidad en las prácticas y relaciones, el financiamiento de proyectos, la transparencia y rendición de cuentas, han generado bases para una autonomía escolar basada en los principios de equidad, pertinencia, relevancia, eficacia y eficiencia para impulsar una educación de calidad con equidad.

Junto con el PEC, en las últimas décadas, se han generado una serie de iniciativas educativas desde los diferentes ámbitos de gobierno – federal, estatal y municipal –, el sector social y privado que han apoyado a las escuelas con recursos e intervenciones de diversa índole para contribuir en la mejora de la calidad educativa.

Sin embargo, la falta de una política educativa integradora ha ocasionado que estos diversos programas y proyectos, incluido el PEC, se convirtieran en fines en sí mismos, provocando una serie de acciones aisladas que se descargan en las escuelas públicas de educación básica de manera desarticulada, provocando que los colectivos escolares dediquen más tiempo a la administración de iniciativas externas a la escuela y menos al desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Como algunos ejemplos de las consecuencias de estas acciones y proyectos desarticulados pueden mencionarse los siguientes:

- Suspensión de labores de docentes y directivos para capacitarse en los diversos aspectos que requieren los programas;

- Inversión de tiempo para dedicarse a cotizar productos y comprobar el ejercicio del recurso, así como para cumplir con diversos trámites administrativos propios de las diferentes iniciativas;

[2] *Bracho (CIDE 2006 y CONEVAL 2007) Evaluación del Programa escuelas de calidad y Evaluación de Diseño del PEC. Loera (Heurística Educativa 2006) Evaluación de Calidad del PEC. Santizo (2003) Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Social en el PEC. Skoufias (Oxford 2006) Impacto del PEC en el Desempeño Escolar. Murane (Harvard 2006) ¿Ha contribuido el PEC a mejorar la educación pública en México?. Miranda (FLACSO 2008) Consistencia e los planes estratégicos, entre otras.*

[3] *Skoufias y Shapiro (2006) Impacto del PEC en indicadores de desempeño escolar: Tasa de deserción, Tasa de reprobación y Tasa de repetición. Banco Mundial. Oxford, Inglaterra.*

- Limitada autonomía en el ejercicio de los recursos como resultado de la complejidad administrativa y sobre-regulación en su uso y comprobación, por lo que, en algunas ocasiones, el recurso no puede ser ejercido por la escuela o bien, se hace bajo presión y de forma poco estratégica para cumplir administrativamente;

- Simulación de procesos, convirtiendo a la planeación escolar y a la participación social en meros requisitos administrativos más que en instrumentos para la mejora de la calidad educativa;

- Implementación de actividades que en la mayoría de los casos están desarticuladas de los planes y programas de estudio;

- Realización de inversiones en infraestructura y equipamiento sin impacto en el logro educativo;

- Compra de materiales educativos y contratación de servicios (particularmente de formación continua) poco pertinentes para fortalecer los aprendizajes;

- Compra de equipos tecnológicos sin contar con la habilitación técnica y formativa necesaria, y sin un enfoque pedagógico;

- Distribución inequitativa de recursos, así como la operación de dos o más iniciativas en determinadas escuelas, dejando fuera aquellas que necesitan de más apoyos educativos;

- Poco involucramiento de los padres de familia en apoyo a la gestión escolar y, particularmente, en la corresponsabilidad del aprendizaje de sus hijos;

- Debilitamiento de los Consejos Técnicos Escolares orientándolos hacia diversas iniciativas ajenas a la labor educativa;

- Establecimiento de una estructura interna y especializada para la operación de cada intervención de tal forma que los programas y sus metas se convirtieron en fines y no en medios para mejorar las condiciones de las escuelas y el aprendizaje de los alumnos; y

- Estrategias poco eficaces de seguimiento y evaluación que convierten a la supervisión y a las autoridades educativas en recolectoras de evidencias e información que no se revisa ni utiliza y que no devuelven insumos valiosos para las escuelas.

En suma, acciones diversas que distraen a las comunidades escolares de su labor sustantiva, que no respetan su autonomía, los procesos de enseñanza, ni los de aprendizaje y que realizan un uso ineficiente y poco estratégico de los escasos recursos, disminuyendo su potencial de impacto. A lo anterior, podríamos sumar aquellas intervenciones que se generan fuera del ámbito del sistema educativo y que ubican a las escuelas y a la comunidad escolar como espacio de intervención: campañas de salud, medio ambiente, civismo, democracia, etc. Estás intervenciones, cuando se

realizan al margen de las prioridades, decisiones y tiempos de la escuela, no sólo impiden alcanzar los objetivos escolares planteados, sino que limitan las capacidades de ésta para brindar un servicio educativo de calidad con equidad.

En este marco, el 26 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia educativa con la cual se establecen las bases para una nueva comprensión del Sistema Educativo Nacional; se refuerza la idea democrática de educación a través de las nociones de gratuidad, calidad y equidad educativa, servicio profesional docente, autonomía de gestión y participación de los padres de familia.

Con claridad, la Reforma Educativa establece que la autonomía de gestión no es un fin, sino un medio que contribuye a la mejora de la calidad educativa. Se reconoce que para lograr que las escuelas desarrollen niveles de autonomía en su gestión, resulta fundamental que las autoridades federales, estatales, municipales y los actores educativos asuman corresponsablemente los retos que esto significa, alineando esfuerzos y recursos que garanticen las mejores condiciones en las escuelas de educación básica y con ello hacer efectivo el derecho a la educación de calidad con equidad de todos los niños y jóvenes. Esta visión de la Reforma se mandata en el Artículo 12, Fracción V Bis de la Ley General de Educación y se concreta en el Acuerdo Secretarial, publicado el pasado 7 de marzo en el Diario Oficial de la Federación, por el que se emiten los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.

Ante el reto que plantea la Reforma Educativa en el sentido de garantizar una educación que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad, que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, y desarrolle en estos las competencias fundamentales para aprender a aprender y aprender a convivir, la Subsecretaría de Educación Básica impulsa la atención del *Sistema Básico de Mejora Educativa* con el propósito de que todas las escuelas públicas de educación básica cuenten con las condiciones esenciales para lograrlo.

Es por ello que el PEC, a sus trece años de vida, se constituye en la principal experiencia del país y de las entidades federativas, para dar cumplimiento a este mandato constitucional con la responsabilidad de trasladar sus aprendizajes a una política nacional de fortalecimiento de la gestión educativa, y al mismo tiempo continuar con acciones innovadoras que muestren caminos para fortalecer la capacidad de las escuelas para fortalecer el ejercicio de su autonomía de gestión pedagógica y escolar, y de la autoridad educativa local en su autonomía de gestión institucional en el marco del federalismo educativo.

Finalmente, el Programa tiene el enorme reto de orientarse con mayor claridad hacia el objetivo de la calidad y equidad educativa, ya que responde al mandado del artículo 28 bis de LGE de crear programas para el fortalecimiento de la Gestión Escolar que desarrollen los siguientes objetivos: uso de los resultados de las evaluaciones interna y externa para la mejora, planeación con metas verificables, recursos directo a las escuelas, ejercicio transparente de los recursos, rendición de cuentas y participación social corresponsable.

FORTALECER LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR: LA NUEVA VISIÓN DEL PEC

Bajo el entendido de que fortalecer la autonomía de gestión significa reconocer el derecho y la capacidad que tiene la comunidad escolar, para que a partir de su contexto, pueda identificar sus retos educativos, tomar las decisiones más pertinentes de una manera corresponsable para diseñar e implementar las estrategias para enfrentarlos, y contar con recursos y apoyos de todo el sistema educativo para alcanzar los objetivos y metas definidos, a partir de las Reglas de Operación PEC XIV el objetivo general del Programa se fortalece y alinea a la nueva política educativa:

Contribuir al fortalecimiento de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica, para la mejora de la calidad y equidad educativas en un marco de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, a partir de:

- Fortalecer y desarrollar el Sistema Básico de Mejora Educativa en las Escuelas participantes;
- Fortalecer la estrategia local para el desarrollo de la educación básica: plan de acción formulado por el Comité Técnico Local de Educación Básica con el fin de fortalecer la planeación local integrada y evaluar los avances en las metas establecidas en calidad y equidad. En esta estrategia se incluirá la propuesta local para el desarrollo del programa;
- Impulsar el desarrollo de las capacidades de gestión pedagógica, escolar e institucional centrada en los aprendizajes de los estudiantes, con el acompañamiento cercano de la supervisión y servicios de apoyo para el desarrollo de la escuela, bajo el liderazgo directivo, con la participación de estudiantes, maestros y padres de familia o tutores;
- Contribuir al desarrollo de competencias en gestión educativa de los integrantes de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona que fortalezcan el trabajo colectivo y la toma de decisiones eficaces y responsables en la escuela en el contexto de sus necesidades;
- Fomentar la corresponsabilidad social y fortalecer las capacidades de los padres de familia o tutores, enfocadas en el aprendizaje de los estudiantes, en la transparencia y rendición de cuentas; y
- Diseñar mecanismos que permitan a la escuela gestionar, obtener y ejercer recursos de manera más eficiente y con menor carga administrativa.

Ante esta nueva visión es importante tener claridad en los siguientes elementos:

- **Autonomía de Gestión Escolar.** Capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad y equidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende.

  La escuela, para fortalecer su autonomía de gestión, requieren de la atención permanente de las autoridades educativas locales y municipales; del liderazgo del director, del trabajo colegiado del colectivo docente, de la supervisión permanente de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las aulas, de la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar, del involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de

manera colaborativa participen en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos, evitando situaciones que generen o incrementen las desigualdades y la exclusión

- **Calidad Educativa**. Garantía del máximo logro de aprendizaje de todos los educandos, a partir de la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

- **Equidad Educativa.** Garantizar que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional en función de una atención diferenciada que considere su individualidad, su contexto social, su ámbito cultural y su entorno geográfico.

- **Planeación Anual**: Proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, mediante el cual, los Consejos Técnicos Escolares, generan un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permita identificar y priorizar necesidades, trazar objetivos, plantear y alcanzar metas verificables, y generar estrategias para la mejora del servicio educativo. Este proceso se concreta en la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de una Ruta de Mejora.

- **Ruta de Mejora**: La Ruta de Mejora es el documento, la herramienta de trabajo, en el que se concreta el proceso de planeación escolar anual. Su elaboración no deberá sujetarse a una metodología o formato específico. La Ruta de Mejora es un documento abierto; la escuela deberá, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realizar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones.

- **Proyecto Educativo**: En cada comunidad escolar, dependiendo del nivel de desarrollo y capacidades para ejercer su autonomía de gestión, se podrá fortalecer su Ruta de Mejora para que, con una visión de trabajo más amplia, se pueda sustentar un Proyecto Educativo a mediano plazo (dos o más ciclos escolares) en favor de alcanzar el máximo logro de los aprendizajes de todos los alumnos.

Por otra parte y atendiendo las nuevas políticas educativas, el Programa deberá dirigir sus acciones para contribuir en la atención a las prioridades y condiciones educativas que plantea el Sistema Básico de Mejora, a saber:

- **Prioridades**

  a) M**ejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas.** Asegurar que todos los niños adquieran oportunamente las herramientas básicas que les permitan aprender a aprender;

  b) **Normalidad Mínima de Operación Escolar.** Asegurar que las escuelas cuenten con los siguientes rasgos básicos:

- Todas las escuelas deben brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar;
- Todos los grupos deben disponer de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar;
- Todos los maestros deben iniciar puntualmente sus actividades;
- Todos los alumnos deben asistir puntualmente a todas las clases;
- Todos los materiales para el estudio deben estar a disposición de cada uno de los estudiantes y se usarán sistemáticamente;
- Todo el tiempo escolar debe ocuparse fundamentalmente en actividades de aprendizaje;
- Las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase;
- Todos los alumnos deben consolidar, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo; y
- Las demás que defina la autoridad educativa en función de la mejora de la calidad y equidad educativa.

c) **Abatimiento del rezago y abandono escolar.** Dar seguimiento puntual a los educandos que presenten bajos logros educativos para brindarles una atención focalizada, así como atender a aquellos en los que se observen situaciones que puedan originar el abandono escolar.

d) **Acceso, permanencia y egreso en la educación básica.** Garantizar el acceso a todos los niños y jóvenes en edad escolar y lograr que los educandos en sus diferentes niveles y modalidades educativas permanezcan y culminen su educación básica, con especial atención en aquellos que se encuentran en riesgo o situación de rezago o abandono escolar.

e) **Desarrollo de una buena convivencia escolar.** Asegurar que en cada plantel se logre un ambiente favorable para el aprendizaje seguro y ordenado, que propicie el aprendizaje efectivo, la convivencia pacífica de la comunidad escolar y la formación de ciudadanos íntegros, basado en el respeto mutuo entre educandos, madres y padres de familia o tutores, docentes, directivos y personal escolar,

- **Condiciones**

a) **Fortalecimiento de la Supervisión Escolar.** Alejar a la supervisión escolar de responsabilidades fundamentalmente de control administrativo y orientarla decididamente al aseguramiento de la calidad del servicio educativo. Esto significa, en primer lugar, que la supervisión centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes de las escuelas de su zona.

b) **Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona**. Fortalecer los Consejos Técnicos Escolares y de Zona para que se consoliden como espacios donde de manera colegiada se autoevalúa, analiza, identifica, prioriza, planea, desarrolla, da seguimiento y evalúa las acciones que garanticen el mayor aprendizaje de todos los estudiantes de su centro escolar.

c) **Descarga Administrativa.** En atención a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Educación, establecer los mecanismos necesarios para revisar permanentemente las disposiciones normativas, los trámites y procedimientos a los que están obligadas a dar cumplimiento las escuelas, con el objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de la supervisión escolar, directores y maestros.

d) **Fortalecimiento de la participación social.** Impulsar la formación y la corresponsabilidad de los padres de familia en el desarrollo educativo de sus hijos, así como la participación activa de los Consejos Escolares de Participación Social, de la Asociación de Padres de Familia y de la comunidad en general, en acciones de apoyo a la gestión escolar que contribuyan a la mejora de la calidad y equidad educativa.

Para fortalecer la autonomía de gestión escolar en las escuelas de educación básica el Programa, en atención a su objetivo, deberá impulsar los siguientes elementos de la gestión escolar a partir de las necesidades y prioridades que establezca la comunidad escolar:

- **Liderazgo Directivo**. Dirigido el desarrollo de las competencias directivas, particularmente el liderazgo pedagógico;

- **Trabajo Colaborativo y Colegiado.** Para impulsar la consolidación de los equipos de trabajo de los centros escolares a través del CTE y su involucramiento con los padres de familia y la comunidad mediante el CEPS y la APF;

- **Ambientes favorables para el Aprendizaje.** Para la gestión de ambientes de convivencia pacíficos, armónicos, democráticos e inclusivos que contribuyan a la mejora de la calidad y equidad educativa en los centros escolares;

- **Asistencia de la Supervisión.** Dirigida a implementar los mecanismos idóneos para brindar a la escuela la asesoría y acompañamiento técnico y pedagógico en aspectos de gestión escolar, gestión pedagógica y en los demás retos en los que la escuela lo solicite;

- **Dignificación de Espacios y Materiales Educativos.** Con la misión de impulsar estrategias para la dignificación de los centros escolares apoyando la construcción, rehabilitación y mantenimiento de los espacios educativos, equipamiento y la adquisición de materiales que contribuyan a la mejora de la calidad y equidad educativa;

- **Administración de Recursos.** Con la tarea de implementar los mecanismos sencillos y simplificados para el ejercicio eficiente de los recursos dirigidos a las escuelas públicas para fortalecer su autonomía de gestión, cuyo destino sea definido por la comunidad escolar para atender las necesidades consideradas en la Ruta de Mejora;

- **Participación Social Responsable.** Para promover la participación corresponsable e informada de la comunidad en el desarrollo de acciones que apoyen la autonomía de gestión escolar, y le den seguimiento a ésta, a través de la transparencia de sus procesos y en la rendición de cuentas de sus resultados;

- **Evaluación y Seguimiento.** Con el objetivo de asesorar y acompañar a la comunidad escolar en el uso de los resultados de las evaluaciones, en la identificación de sus retos y avances para que a partir de su autonomía de gestión, fortalezca sus procesos y mejore sus resultados de forma sistemática, priorizando a aquellas escuelas que más lo requieran; y

- **Capacidades de Gestión para el Fortalecimiento de la autonomía escolar:** Impulsar el desarrollo de las capacidades de gestión de la escuela a fin de que tome las mejores decisiones para ofrecer un servicio educativo de calidad con equidad considerando:

  a) **Ruta de Mejora**. Supone la capacidad de la escuela de establecer anualmente un plan de trabajo que contenga elementos mínimos tales como, objetivos, metas y acciones para mejorar el servicio educativo que ofrece;

  b) **Desarrollo de Capacidades Técnicas**. Éstas implican poder identificar las necesidades de formación del colectivo docente y la comunidad escolar en general, para construir buenos ambientes escolares, mejorar los logros de aprendizaje, prevenir el rezago y evitar el abandono escolar;

  c) **Gestión de Materiales e insumos Educativos.** Facultad de la escuela, con el apoyo de la autoridad educativa, el Consejo Escolar de Participación Social y la comunidad, para desarrollar, seleccionar y adquirir materiales educativos que apoyen el desarrollo de su Ruta de Mejora;

  d) **Autoevaluación.** Se refiere a la posibilidad de la escuela para establecer mecanismos prácticos, oportunos y confiables de evaluación interna que le permitan identificar las áreas de oportunidad asociadas al aprendizaje de todos los alumnos, la eficiencia terminal y la gestión escolar, información que le permitirá retroalimentar su Ruta de Mejora; y

  e) **Asistencia Técnica.** Facultad de la escuela de gestionar y obtener asesoría y acompañamiento técnico eficaz y útil para mejorar oportunamente la calidad educativa de su centro escolar.