

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY  
EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA  
CIUDAD DE MÉXICO

**Análisis Comparativo de la Gestión Centrada en la Escuela en México y  
Colombia**



**EGAP**  
Gobierno y Política Pública  
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY**

**Biblioteca**  
Campus Ciudad de México

Nancy Paola Hernández Clavijo



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Administración Pública y Política Pública

Asesora de Tesis: Dra. Claudia Santizo Rodall

Fecha de término de tesina: Abril de 2014

## Resumen Ejecutivo

Este documento ofrece un análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela con base en el programa escuelas de calidad en México (PEC) y el proyecto educativo institucional (PEI) en Colombia. Se comienza proporcionando el concepto de la gestión centrada en la escuela, luego se da una caracterización de los sistemas educativos y de las reformas educativas que ha implementado cada país. Posteriormente se provee una descripción de cada uno de los programas y se revisa la forma en que se da la participación de la comunidad educativa, y la autonomía para la toma de decisiones en la escuela.

En el contexto de las reformas educativas en América Latina, la descentralización y la gestión escolar se han entendido como el proceso de reasignar responsabilidades, pero no la autoridad para la toma de decisiones en funciones específicas, sino que más bien se han otorgado algunas facultades que en la práctica son limitadas porque no van acompañadas de recursos o asesoría. Con excepción del apoyo que directamente se ha brindado a algunas escuelas a través de los programas mencionados. Por lo que con mayor frecuencia lo que pueden decidir las escuelas complementa el diseño curricular oficial, que autoriza el gobierno central o federal, pues en ambos países el currículo es en su mayor proporción nacional. En cuanto a la administración de la escuela se ha brindado financiamiento para realizar algunos proyectos pero con un presupuesto bajo y que no es permanente, en el caso de México se trata de un apoyo anual que representa un monto modesto para la escuela; adicionalmente, en términos acumulados solo el 30% de las escuelas públicas en 2014 cuentan o contaron en alguna ocasión con este apoyo. Con relación a la gestión del personal docente, en ambos países, las escuelas continúan sin poder contratar personal de acuerdo al perfil necesario, o sin poder despedir al personal que no cumple con el desempeño esperado. Otra cuestión común a ambos países es el énfasis en promover y dar sentido a la participación social de las comunidades escolares, todo esto enfocado a mejorar la eficiencia y la eficacia de la educación.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	1
<b>1. Marco Teórico.....</b>	<b>3</b>
1.1. Gestión centrada en la escuela.....	3
1.2. Liderazgo escolar .....	8
1.3. Gestión Centrada en la Escuela en América Latina.....	15
<b>2. Marco Metodológico.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Estudio de la gestión centrada en la escuela en Colombia.....</b>	<b>23</b>
3.1. El sistema educativo Colombiano.....	23
3.2. La descentralización educativa en Colombia.....	25
3.3. Proyecto Educativo Institucional -PEI.....	29
3.4 El sindicato como actor en la política educativa.....	33
<b>4. Estudio de la gestión centrada en la escuela en México .....</b>	<b>34</b>
4.1. El sistema educativo Mexicano.....	34
4.2. La descentralización educativa en México .....	35
4.3. Programa Escuelas de Calidad -PEC .....	37
4.4 El Sindicato como actor en la política educativa.....	44
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>45</b>
Bibliografía.....	55

## Introducción

Esta investigación busca realizar un análisis comparativo de políticas que tienen como base modelos de gestión centrada en la escuela en Colombia y en México. Estas políticas tienen como antecedente reformas estructurales<sup>1</sup> que se implementaron en la región, en Colombia desde la década de los ochenta, y en México a principios de la década del 2000. Es en estos periodos donde las reformas educativas adquirieron un papel central en la agenda de los gobiernos mencionados.

Las razones fueron diversas en cada país, en México la necesidad de las reformas cobró fuerza ante los resultados de los alumnos en exámenes internacionales, combinado con alarmantes cifras de deserción y necesidades de desarrollo profesional de los docentes. En Colombia, dada la caracterización política y social que ha marcado al país, la constante violencia interna que en algunas zonas obligó a los niños a cursar sus estudios de manera interrumpida, según cifras de la Defensoría del pueblo para el año 2007 fue de 5,3%, dando origen a que una parte considerable de la población, en edad de cursar la educación básica, presentara rezago educativo. Lo anterior aunado a la falta de autonomía de sus instituciones educativas y la necesidad de reducir los altos niveles de deserción y de bajo rendimiento observado tanto en evaluaciones nacionales como internacionales propiciaron las reformas de principios de la década de los noventa.

En el caso de Colombia el análisis inicia con el contexto a que dieron lugar los cambios implementados en la Constitución Política de 1991, donde se empezó a delegar a municipios el control y administración de las escuelas. Posteriormente, con la promulgación de la Ley General de Educación de 1994 se establecieron las bases para empezar a otorgar mayor autonomía a las instituciones educativas, esto bajo la implementación del proyecto educativo institucional, PEI, que será la política que por sus objetivos se comparará, en esta tesis, con otra política similar en México.

---

<sup>1</sup> Reformas estructurales "procesos que implican la aplicación de cambios políticos, institucionales y económicos. Se llamó así a las políticas destinadas a reducir la inflación y desregularizar la economía en países que sufrieron efectos de crisis en América Latina en la década ochenta. Esto implicó la reducción del papel del Estado en la economía", Melendres (2002, p.9) y, con el tiempo, también se buscaron transformaciones en el papel del Estado en otras áreas.

Para México el análisis se centra en el programa escuelas de calidad PEC, el cual surgió en el 2001 como una iniciativa de reforma a la gestión escolar. Éste busca motivar el trabajo colectivo al interior de las escuelas, promoviendo procesos participativos y de planeación que generen autonomía mediante el desarrollo de un proyecto escolar. Este proyecto lo formularían director, docentes y padres de familia en cada escuela, con la intención de mejorar el aprendizaje de los alumnos

Así, en la primera sección, se presenta el marco teórico del modelo de gestión centrada en la escuela. Se revisan diversos estudios que establecen el concepto y la importancia de la autonomía de las escuelas para la toma de decisiones. En la segunda sección se incluye la metodología de investigación. Esta tiene como base el análisis documental, cuyo propósito es seleccionar las ideas relevantes de un documento a fin de expresar su contenido (Finol y Nava, 1992), y un análisis comparativo que busca exponer las características de cada país, para interpretar los resultados de las políticas de acuerdo a los objetivos. En la tercera sección se ofrece un marco general de los sistemas educativos de Colombia y México, del proceso de descentralización educativa por los que han atravesado cada uno y, posteriormente, se presenta el programa escuelas de calidad – PEC de México y el proyecto educativo institucional –PEI en Colombia, que se han implementado en cada país y que se acercan al modelo de gestión centrada en la escuela propuesto por organismos internacionales. Cabe destacar que México podría obtener algunos aprendizajes de la documentación de la experiencia de Colombia pues ésta inició hace 23 años y en México este tipo de políticas tiene una antigüedad de 13 años. En la cuarta sección se realiza el análisis comparativo de estos programas y, finalmente, se presentan algunas conclusiones

## 1. Marco Teórico

### 1.1 Gestión centrada en la escuela

En los últimos años se han implementado políticas educativas enfocadas en el otorgamiento de facultades a los gobiernos locales y la redistribución de responsabilidades a las zonas escolares, que son las autoridades más cercanas a las escuelas, con el fin de incrementar la eficiencia de los sistemas educativos. En varios países de América Latina y en los Estados Unidos se le conoce a este tipo de reformas como “gestión centrada en la escuela<sup>2</sup> la cual es una política que busca otorgar capacidad a las comunidades para tomar decisiones de acuerdo con sus necesidades” (Santizo, 2012, p.11).

La gestión centrada en la escuela, data de los años sesenta en los Estados Unidos, de los años setenta en el Reino Unido y de principios de los noventa en América Latina. Este modelo ha influido de manera determinante en la implementación de reformas educativas que buscan incrementar la efectividad en las escuelas en diferentes países con entornos políticos y organizacionales diversos.

Según Fajnzylber (1989) para América Latina la década de 1980 se caracterizó porque prácticamente ningún país de la región había logrado compatibilizar avances en desafíos acordes a la globalización y la eficiencia educativa. Algunos autores se refieren a ella como una "década perdida", parte de la pérdida estuvo asociada a la desinversión educativa, a la falta de reflexión respecto del papel que podía jugar la educación y a las características que ésta debía asumir como variable para mejorar la calidad de vida de la población.

Durante las décadas de 1970 y 1980, diversos países de América Latina promovieron cambios para descentralizar la educación hacia los gobiernos estatales, para la “década de 1990 se comenzó a asumir la necesidad de promover políticas

---

<sup>2</sup> En la literatura de habla inglesa se le conoce como *school-based management* o *site-based management*. La traducción literal es administración centrada en la escuela. Se utilizará el término 'gestión' en lugar de 'administración' para enfatizar la importancia de las habilidades o capacidades de negociación que deben poseer los directivos o líderes en las escuelas” Santizo (2012, p.11).

multidimensionales de cambio educativo que sostuvieran el valor de la descentralización educativa, (...) se incorporó la necesidad de combinar la descentralización con empoderamiento (empowerment) entendido como la capacidad de ejercer poder a todos los niveles” (Byham, 1992, citado en UNESCO 2004:9).

En las políticas sectoriales dirigidas a la educación básica se diseñaron estrategias para promover la autonomía en las escuelas, por lo que numerosos países “elaboraron planes y programas de estudio actualizados para la educación básica, pusieron en marcha dinámicas de formación y capacitación docente, montaron sistemas de información y de evaluación e incentivaron la construcción de proyectos locales e institucionales” (Braslavsky, 1999:17).

Estos desafíos enfocados en un modelo de descentralización de la educación que persigue, al mismo tiempo, mayor eficiencia, mejor calidad y creciente equidad educativa obligaron a una re-conceptualización del perfil, funciones y responsabilidades del personal profesional dedicado a la educación. Esto logró permear críticas a la manera de dirigir las instituciones educativas y considerar la redefinición del papel que en ellas cumplen sus directivos para responder a los retos y cambios de la educación, así como re-pensar el papel de los padres de familia y la comunidad, y a la redefinición de las relaciones de poder.

En este contexto los países se vieron involucrados en nuevos desafíos vinculados a la gestión escolar y lo que su redefinición implicaría para el diseño de las políticas públicas dirigidas a la educación. En primer lugar, “se plantea la cuestión en relación con la ampliación y con la diversificación de los funcionarios y las personas involucradas en el gobierno de la educación. Históricamente, en muchos países de la región, la educación era gobernada por funcionarios de las administraciones nacionales, quienes además concentraban todo el poder de decisión, actualmente participan del gobierno de la educación funcionarios nacionales, provinciales y municipales, supervisores y directores de escuelas, funcionarios de organizaciones no gubernamentales y de empresas” (Braslavsky y Acosta, 2001:11).

En segundo lugar, “se plantea la posibilidad de articular decisión y acción. En los sistemas educativos con modelos centralizados de gobierno de la educación, las decisiones

se tomaban en la punta de una pirámide jerárquica y los funcionarios intermedios y directores de escuela debían actuar de acuerdo a lo decidido por otros. Por eso mismo, no se esperaba que asumieran la responsabilidad por los resultados obtenidos, sino por el seguimiento de procesos pautados” (Braslavsky y Acosta, 2001:11).

En tercer lugar, “se plantea la necesidad y la posibilidad de innovar y de crear estrategias originales utilizando los marcos de referencia y la información provista por los sistemas de información y de evaluación. En el sistema centralizado y piramidal se esperaba la repetición de cursos de acción y de estrategias en contextos diferentes, (Braslavsky y Acosta, 2001:12). En el sistema descentralizado, en cambio, se motiva el uso de la creatividad para la acción y para el diseño de estrategias apropiadas para las necesidades de cada comunidad Osorio (2011), en este caso para cada comunidad escolar.

Por otra parte, Urrea, Álvarez y Correa (2009) concluyeron que uno de los componentes de la gestión educativa surge de las reformas y planteamientos de las políticas educativas, dado que esto plantea a las instituciones de educación una transformación organizacional en sus áreas directiva, académica-pedagógica, administrativa-financiera, y comunitaria y de convivencia; al igual que en sus procesos de trabajo y en sus actividades.

Para López (2006) las características en torno a la toma de decisiones y responsabilidades de los centros escolares, se pueden observar desde diferentes componentes (véase el Cuadro 1). Uno de ellos es desde la gestión directiva, el cual “tiene que ver con la definición de la filosofía institucional mediante la misión, visión, prioridades y su estrategia pedagógica. Incluye también la formulación y seguimiento al proyecto educativo de la institución el seguimiento y evaluación de la gestión, y el suministro y uso de la información. Se ocupa entonces de definir las grandes orientaciones bajo las que se desarrollan las diferentes actividades de la escuela” (López, 2006:15).

Otra forma es desde la gestión pedagógica, donde se da autonomía para la “definición del plan de estudios de la institución –en donde existe autonomía para ello–, es decir, con el esquema estructurado de las áreas y sus asignaturas como parte del currículo institucional, los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología –jornada escolar, didáctica, política en relación con las tareas escolares, uso de las ayudas didácticas y

organización de los ambientes de aprendizaje– y los criterios de evaluación” (López, 2006:16)

**Cuadro No. 1 Componentes de la gestión escolar**

Componente	Descripción
La gestión directiva	Corresponde a las tareas de definición de las grandes orientaciones filosóficas y estratégicas de la escuela.
La gestión pedagógica	Concentra el deber ser de la escuela, hace posible y caracteriza la puesta en marcha del proceso de enseñanza-aprendizaje.
La gestión administrativa, de los recursos físicos, humanos y financieros	Consiste en la organización del proceso de apoyo para el correcto funcionamiento de las gestiones directiva y pedagógica, y el manejo de los recursos disponibles.

Fuente: López (2006, p. 11), Una revisión a la participación escolar en América Latina

Y desde la gestión administrativa de los recursos físicos, humanos y financieros, “la administración financiera se refiere a la formulación de presupuestos, actividades de tesorería y de contabilidad. En cuanto a la administración de bienes, se trata de las adquisiciones y el mantenimiento de la infraestructura y de bienes muebles, la realización de inventarios y la política de uso de dichos bienes. En relación con los servicios de apoyo se incluyen el transporte y el restaurante escolar, cuando estos servicios existen”. (López, 2006, p.17).

Por último, se contempla la importante función de la administración del personal que comprende “procesos de selección y de inducción; ambos procesos determinarían la gestión pedagógica, es decir el conocimiento que se tiene en un plantel escolar para desarrollar los procesos de enseñanza. También se incluye la evaluación de maestros y personal directivo y la puesta en marcha de las políticas de desarrollo del personal como son las de bienestar de las personas que trabajan en la escuela, su capacitación y los estímulos para el mejoramiento de su desempeño” (López, 2006:17).

Esto conlleva a que el directivo revise aspectos como: “misión, visión, objetivos, principios, políticas, paradigmas, perfiles, estructuras, recursos físicos y financieros,

talento humano, cultura escolar, ejercicio del poder y de la autoridad, roles e interacción de sus miembros” (Urrea, et al., 2009:6). Así al responder a estos requerimientos las escuelas reinterpretan temas como la calidad, el aprendizaje y los resultados obtenidos en el proceso educativo.

Planteada así, la gestión centrada en la escuela se convierte en una práctica necesaria para “ejercer la dirección y el liderazgo integral en las organizaciones educativas y para lograr el cumplimiento de su función esencial: la formación integral de la persona y del ciudadano, de manera que logre insertarse creativa y productivamente en el mundo laboral” (Urrea et al, 2009:6).

En este contexto, según Delannoy (1999:35 - 43), la gestión centrada en la escuela se preocupa por la búsqueda de mayor eficiencia y orienta la acción hacia el logro de la productividad educativa y la rendición de cuentas; esto por medio de herramientas como la evaluación y la participación social. De igual manera este autor considera que esto debe ir acompañado de una gestión de calidad, para así responder a los retos y los cambios de la sociedad del conocimiento, de la revolución tecnológica, de la globalización, la democratización, la descentralización y la modernización.

Urrea, et al. (2009), afirman que avanzar hacia la descentralización y la autonomía en la toma de decisiones de las instituciones educativas, y en su modernización, es uno de los principales desafíos que enfrentará el sector en los próximos años, lo que podría derivar en un mejor servicio y una mayor responsabilidad de los distintos niveles de administración del sector, lo cual exige:

- “Fortalecer la autonomía y responsabilidad de las instituciones educativas mediante la definición precisa de los resultados que se esperan de ella.
- Fortalecer la gestión en todos los niveles, de manera que estén en capacidad de definir objetivos y planes estratégicos, asignar los recursos de acuerdo con prioridades, tener información suficiente y oportuna y utilizarla para la toma de decisiones.
- Contar con un liderazgo independiente y con organizaciones alineadas hacia el logro de los objetivos.
- Administrar los recursos en forma eficiente y transparente.

- Rendir cuentas sobre los resultados de gestión.
- Maximizar la participación de las comunidades educativas en función del bien general” (Urrea, et al ,2009:11).

Lograr lo anterior exige diversas tareas no solo por parte de las escuelas sino también por parte de las autoridades educativas.

Un complemento a estas exigencias es el reconocimiento del valor de las personas en la organización. Casassus (2000), lo considera como el tema central de la gestión, según este autor, “es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización”. De ahí que el esfuerzo de los directivos se oriente a la movilización de las personas hacia el logro de los objetivos de la escuela. En el mismo sentido, para Sacristán (2005:8) “la gestión es considerada como el conjunto de servicios que prestan las personas dentro de las organizaciones”; situación que lleva al reconocimiento de los sujetos y a diferenciar sus actividades.

Lo anterior permite deducir que el modelo de gestión centrada en la escuela retoma y re-significa el papel de las personas en las instituciones educativas, proporciona una perspectiva que exige responsabilidad, compromiso, y liderazgo, mediante el establecimiento de compromisos de participación del colectivo y de construcción de metas comunes. Se debe recordar que el establecimiento de compromisos y de metas comunes requiere de tiempos para el diálogo frecuente y de una agenda para las reuniones centrada en temas de enseñanza-aprendizaje y no en temas relacionados con trámites administrativos.

## **1.2 Liderazgo escolar**

En la gestión centrada en la escuela es importante resaltar la función directiva, autores como Moore (1999) consideran al directivo como “un creador de valor público”, es decir, tiene la capacidad de ofrecer un servicio de calidad a los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida e incidir en el desarrollo local, regional o nacional.

En el caso del sector educativo, esto significa que el directivo es quien orienta y lidera en la institución el direccionamiento estratégico, el clima organizacional y el manejo adecuado de conflictos desde procesos de concertación, evaluación y mejoramiento continuo. Para ello, lidera los procesos de toma de decisiones de manera participativa, involucra a los miembros en la construcción de metas y de visión compartida, alinea los objetivos individuales con los de la organización, para garantizar la coherencia del quehacer cotidiano con el horizonte institucional.

El propósito principal de la toma de decisiones en una escuela es hacerlo por medio de la colaboración, y no solo de manera jerárquica en donde dependerían solo del director. La participación horizontal (vs a la jerarquía) necesitara de la participación de los padres, el personal y la comunidad escolar, en general con la intención de mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Para ello deberán existir los espacios, tiempos y recursos que propicien este tipo de interacción.

Desde el punto de vista del director esta participación adquiere otra connotación pues ha creado incertidumbre para los directores, según, Petersen y Warren (1994, citado en Whitaker, 2002, p. 4), debido a cambios en la micro política, pues los directores deben pasar más tiempo en las reuniones formales e informales, y por los cambios en las estructuras de gobierno a menudo se ven envueltos en más conflictos, ya que asumen el papel de un mediador.

Esto ha conllevado a que se genere una tensión entre la dirección y el liderazgo, en aspectos como la rendición de cuentas, la cual se mantienen a la vanguardia de las responsabilidades del director. Los directores se han enfrentado cada vez más a presiones por ser los responsables del rendimiento estudiantil, en particular resultados de los exámenes, la calidad de la institución y el control y buen uso de los recursos financieros, Whitaker (2002).

Bajo estos cambios y nuevas presiones, los directores están obligados a trabajar con una amplia gama de individuos, tanto internos como externos a la escuela. La mayoría de las escuelas requieren la formación de consejos escolares que tienen el poder de establecer las políticas, aprobar los presupuestos, y evaluar los programas. Esta dispersión

del poder ha requerido cambios importantes en los roles de los directores, Caldwell (1992, citado en Whitaker, 2002).

Como lo establece Kochan, Spencer, and Mathews (2000, citado en Whitaker (2002:7) “esto ha conllevado a que los límites entre las escuelas y su entorno sean más permeables y los directores pasen más tiempo con los padres y la comunidad”. Este trascendental cambio en las funciones y responsabilidades abarca diferentes elementos, desde el trabajo con los padres y miembros de la comunidad en los consejos de toma de decisiones hasta la interacción con la comunidad

Es así como la gestión centrada en la escuela busca desarrollar un mayor liderazgo en los directivos, con el fin de que ejerzan una autoridad más horizontal, promuevan mayor participación en la toma de decisiones delegando funciones en sus equipos de apoyo administrativo y pedagógico, desarrollen nuevas competencias en los actores educativos, nuevas formas de interacción entre sus miembros y entre la organización y otras organizaciones.

Aunque el liderazgo generalmente se asocia con el desempeño del directivo, es necesario que se reconozca la existencia de una estructura organizativa donde se establezcan políticas que determinan el papel de los diferentes actores.

Santizo cita dos estilos de liderazgo, siguiendo los hallazgos del estudio TALIS, el primero es “el liderazgo por asesoría (Instructional Leadership), el cual se basa en administración por objetivos, donde de manera explícita se orientan los esfuerzos al cumplimiento de los mismos; y donde predominan las acciones para mejorar las prácticas de los maestros, y supervisión directa, que considera el seguimiento de los resultados de la asesoría a los maestros. El segundo es el liderazgo administrativo (Administrative Leadership), en el que predominan dos formas de gestión; por una parte, la administración por rendición de cuentas, donde predomina el objetivo de rendir cuentas a las autoridades y la sociedad (stakeholders), por la otra, la administración burocrática, donde se prioriza el cumplimiento de reglas y procedimientos” (Santizo, 2012:158).

Por otra parte Rowan y Miller, (2007) citados en Santizo, establecen otro estilo de liderazgo, “el liderazgo compartido, que se basa en la confianza y la colaboración; en general busca fomentar el trabajo en equipo” (Santizo, 2012:161).

En el informe *“Programa Escuelas de Calidad, Alianza por la calidad de la educación”*, llevado a cabo por la Secretaría de Educación Pública de México definió el estilo de liderazgo directivo efectivo como “el proceso de conducir a un grupo de personas en una determinada dirección por medios no coercitivos” (SEP, 2009:59), es decir, el papel que juega el directivo, que va más allá del desempeño del puesto en función del nombramiento, que se preocupa y ocupa del desarrollo de los procesos al igual que de las personas. Así, prima un interés superior por lograr los objetivos y cumplir las metas, que además son compartidas por el equipo de docentes, personal de apoyo, padres de familia y alumnos.

En el informe de la SEP (2009) citado anteriormente, también se aborda el liderazgo transformacional, el cual se define como aquel que considera las condiciones individuales; que estimula el desarrollo intelectual; que eleva los niveles de confianza y consiguen superar los propios intereses en beneficio de la misión y visión de la organización.

Otro estilo de liderazgo es el participativo, Hampton lo describe “como aquel que le da importancia tanto a la tarea como a la persona, dota de voz a los colegiados escolares y permite la corresponsabilidad por las acciones emprendidas, al instaurar en las escuelas una cultura con parámetros internos para lograr el bien común como cualidad del grupo. Esto no implica que el director pierda su liderazgo, simplemente éste se vuelve más efectivo cuando logra que todos participen en igual medida, conlleva un cambio en las relaciones de poder y en el control social a la hora de la toma de decisiones; así se refuerza la autonomía y el autoaprendizaje, formando organizaciones que aprenden orientadas hacia la mejora” (Hampton, 1983 citado en SEP 2009:61),.

La SEP concluye que los principales factores que han permitido a los directivos generar experiencias exitosas son: el trabajo en equipo, buena comunicación, adecuada visión y planeación, apoyo de colaboradores y libertad de acción, entre otros. Asimismo, distingue como prácticas decisivas para lograr un liderazgo efectivo, el que los directivos tengan que:

- “Desafiar los procesos, es decir, atreverse a innovar, a crear y a intervenir en los procesos establecidos.

- Inspirar una visión compartida, donde el beneficio colectivo trascienda más allá del conocimiento y potencial individual.
- Habilitar a otros para que actúen, entendiendo que el poder de decisión debe ser un ejercicio desconcentrado y compartido, para que “otros” sean también líderes y desarrollen sus potencialidades; es una nueva forma de promover la relación líder-liderados.
- Modelar el camino, lo cual significa que cada líder tiene como una de sus más finas funciones la liberación permanente, desde sus posibilidades, de aquellos obstáculos que puedan inhibir el desarrollo del liderazgo de otros.
- Dar aliento al corazón, es decir, que debe haber una fuerte carga anímica y motivacional generada desde la posición del líder hacia todos y cada uno de los colaboradores” (SEP. 2009.63).

Gronn (2002), establece que el liderazgo por mucho tiempo ha sido dominado por una concepción de liderazgo centrado en una persona y propone una nueva unidad de análisis como alternativa a este enfoque, un liderazgo distribuido, el cual no requiere de una sola persona para realizar todas las funciones esenciales, sino de un conjunto de personas que las puedan llevar a cabo de forma colectiva. Este autor afirma que algunas funciones de liderazgo (por ejemplo, la toma de decisiones importantes) pueden ser compartidas por varios miembros de un grupo, otras pueden ser asignadas a miembros individuales, y una función en particular puede ser realizada por diferentes personas en diferentes momentos, lo que da la posibilidad de que todos los miembros de la organización puedan ser líderes en algún momento.

En el documento “*Distributed leadership as a unit of analysis*” desarrollado por Gronn (2002) el autor señala que el liderazgo distribuido se basa en tres formas de conductas, cada uno representando a diferentes grados de solidez estructural: colaboración espontánea, las relaciones de trabajo intuitivas y prácticas institucionalizadas.

La primera, la colaboración espontánea, “se da cuando grupos de personas con diferentes habilidades y capacidades, o de diferentes niveles de la organización, que tienen en común su experiencia se reúnen para regularizar o resolver un problema, después de lo cual pueden disolverse. Estas ocasiones ofrecen oportunidades para breves explosiones de

la sinergia que puede ser la extensión del compromiso o el disparador para la colaboración en curso” (Gronn, 2002,:8).

La segunda son las relaciones de trabajo intuitivas, “se conocen con el tiempo, cuando dos o más miembros de la organización dependen unos de otros y desarrollan una estrecha relación de trabajo, en este caso, el liderazgo se manifiesta en un rol compartido” (Gronn, 2002:8).

Y la tercera son las prácticas institucionales, “tendencia a institucionalizar las estructuras formales. Se reconoce que las relaciones estructurales en las organizaciones están formalizadas, ya sea por diseño o por adaptación. En el primer caso, las nuevas estructuras pueden ser obligatorias y la insatisfacción con los acuerdos existentes con frecuencia puede estimular la búsqueda de nuevos elementos de diseño” (Gronn, 2002:8).

Para Gronn (2002) estas tres formas de acción representan etapas sucesivas en un proceso de institucionalización. En cada caso, los agentes que constituyen la composición de las unidades actúan conjuntamente, sincronizando sus acciones, teniendo en cuenta sus propios planes, los de sus compañeros, y su sentido de pertenencia con la organización.

Un buen liderazgo, en consecuencia, es determinante para el aseguramiento de propósitos que resultan fundamentales para la calidad educativa, la transformación de la organización y el funcionamiento interno de las escuelas, así como de la gestión de la función supervisora; el desarrollo de una gestión institucional centrada en la escuela y el aseguramiento de los aprendizajes; y en general, el alineamiento de toda la estructura educativa hacia el logro educativo.

Existen diferentes formas de gestionar esta política la diferencia radica, principalmente, en quienes reciben el poder para tomar las decisiones. Así, mientras algunos sistemas educativos delegan la autoridad sólo a los directores o a los maestros, otros alientan la participación de los padres de familia y de la comunidad como integrantes de consejos escolares para lograr decisiones consensuadas, en donde el director dirigirá los recursos de la organización al logro de éstas (Barrera, 2009.32).

Una publicación del Banco Mundial (2007), citada en Santizo, “da cuenta de los modelos de gestión centrada en la escuela definidos por las capacidades de decisión otorgadas a los actores, que son maestros, directores o comunidades. El primer modelo es

llamado de control administrativo, el cual le devuelve autoridad a los directores. El segundo modelo es de control profesional, que otorga capacidad de decisión a los maestros. El tercer modelo es de control de la comunidad, en donde se involucran padres de familia. El cuarto modelo es de control balanceado, en el cual las capacidades de decisión corresponden a los maestros y los padres de familia” (Santizo, 2012:51).

Una vez delegada la autoridad a las escuelas, como lo señala el Banco Mundial en diversos documentos, los directores y las instancias colegiadas en las escuelas junto con las instancias de la zonas escolares pueden tomar decisiones sobre alguna(s) de las siguientes actividades: “presupuesto (asignación), administración de personal (contratación y despido de maestros y otro tipo de personal), pedagogía (formulación del plan de estudios), mantenimiento e infraestructura (provisión de textos y demás material educativo, mejoramiento de infraestructura) y control y evaluación (del desempeño de los maestros y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes)” (Barrera y Patrinos, 2009:33).

Diferentes autores consideran la gestión centrada en la escuela como una política pública que contribuye a la mejora de los sistemas educativos, pues esta se basa en un “principio de eficiencia que señala que las comunidades escolares poseen información adecuada para seleccionar entre varias opciones aquellas que atiendan mejor los problemas que enfrentan. En la educación, este principio de eficiencia no se reduce a realizar cálculos económicos de costo-beneficio, sino que incluye valorar las prácticas de gestión para seleccionar las que mejoren el aprovechamiento escolar. Esta política de gestión escolar también involucra un principio de libertad de elección de las comunidades escolares” (Santizo, 2012:12).

Como podemos ver, se trata de una descentralización en la que la escuela es el eje del mejoramiento educativo y la principal forma de generar cambio es la participación y redistribución de responsabilidades generando las posibilidades de liderazgo para la toma de decisiones en la comunidad escolar. Esto conlleva a que existan distintos modelos de gestión centrada en la escuela pues son los objetivos de los directores escolares, las políticas nacionales y los contextos institucionales los que constituyen la base para la gestión centrada en la escuela en cada país. Los contextos institucionales establecen “las

reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones.... que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, las instituciones estructuran los alicientes en el intercambio, ya sea político, social o económico” (Douglas, 1990:3).

La gestión centrada en la escuela se ha convertido en un mecanismo de descentralización dirigido a incrementar la participación de los principales actores escolares transfiriendo facultades de decisión a las escuelas y su zona escolar, y poniendo énfasis en el papel que juegan los padres de familia en los asuntos escolares.

En este contexto la gestión centrada en la escuela se configura como una disciplina cada vez más necesaria para quienes lideran instituciones o procesos educativos, es también un mecanismo que permite obtener mayor eficiencia y orientar la acción hacia el logro de la productividad educativa y la rendición de cuentas, a través de la articulación de herramientas de la administración como la medición y la evaluación.

Es así como este nuevo modelo de gestión centrada en la escuela “debe posibilitar la conformación de una sociedad democrática, caracterizada por equidad social, política y económica, donde se privilegie lo personal, lo comunitario, lo pluralista y lo participativo, para lograr la realización del ser humano en todas sus dimensiones; donde se favorezcan los esfuerzos compartidos y se puedan armonizar las voluntades de manera que disminuyan las divergencias” (Urrea et al, 2009:12).

Por tanto, se deben implementar acciones que generen conciencia acerca de la necesidad de asumirnos todos como responsables de la educación, o “la educación un asunto de todos”, donde la comunidad sea la veedora del proceso, pero también participe en programas de cooperación y ayuda solidaria.

### **1.3 Gestión Centrada en la Escuela en América Latina**

En esta sección se presentan algunos ejemplos de países que han implementado las estrategias del modelo de gestión centrada en la escuela, en donde se ha otorgado a las escuelas diversas formas y grados de autonomía escolar, bajo la forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde el nivel de gobierno a la escuela, como por ejemplo,

la capacitación en servicio, la acreditación de docentes, la supervisión pedagógica, la obtención de material didáctico o la construcción y mantenimiento de la infraestructura.

En América Latina países como Salvador, Honduras, Guatemala, Brasil y Chile han puesto en marcha reformas de descentralización de la educación que incluyen la gestión centrada en la escuela, transfiriendo facultades de decisión a las escuelas y dando mayor énfasis en el papel que juega la comunidad y la administración por parte de los padres en los asuntos escolares.

*El Salvador:* Comenzando la década de los noventa el país enfrentaba una fuerte crisis social, “En ese momento, la educación básica enfrentaba importantes desafíos: baja tasa de matrícula, altos índices de deserción y tasas de repetición escolar, mala gestión y bajas asignaciones fiscales, fenómenos que en parte se debían a la guerra civil que asoló al país en el anterior decenio” (Di Gropello, 2005:6), dada esta crisis la comunidad se organizaba y administraba las escuelas donde el gobierno no les ofrecía esta garantía.

Es así como el Ministerio de Educación (MED) empezó a considerar fundamental la participación de la comunidad y en 1991 implementó el programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el cual está focalizado en escuelas rurales pobres y que tiene como objetivo “aumentar la oferta educativa en áreas rurales devastadas por la guerra, aumentar el acceso a la educación preescolar y primaria en las comunidades pobres, estimular la participación comunitaria en la educación, mejorar la calidad de la escolaridad y la gestión y administración escolar, ubicando la toma de decisiones más cerca de los padres y las comunidades” (Espinola, 2002 :22)

Como establece este programa algunas responsabilidades del MED se delegan a los niveles regionales y escolares y los miembros de la comunidad participan en la dirección de las escuelas, mediante la creación de una Asociación Comunal para la Educación (ACE), la cual se encarga del manejo de los recursos transferidos y está bajo la supervisión del MED, el cual se encarga de establecer directrices para el uso de tales fondos, procura materiales didácticos, supervisa a las escuelas y ayuda a organizar, legalizar y capacitar a las ACE (Di Gropello:2005).

Las ACEs pueden captar recursos adicionales por la vía de donaciones, contribuciones de otros organismos de gobierno y ONGs. Entre las responsabilidades de

las ACEs se cuentan la contratación y despido de profesores, el control de asistencia de profesores, el equipamiento y mantención de infraestructura y la organización del almuerzo escolar, una característica fundamental de este programa es la autonomía que tienen las escuelas para contratar elaborar los programas curriculares y elaborar proyectos enfocados a la mejora de las condiciones de salud de los estudiantes (Cardenas: 2010).

Guatemala: El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, (PRONADE) que se implementó a principios del decenio de 1990 constituye una opción de autonomía escolar en la que la gestión está en manos de la comunidad y tiene tres objetivos básicos: “descentralizar, aumentar la participación comunitaria y promover la diversidad indígena y lingüística”, (Di Gropello, 2005:22). Esto se promueve mediante la creación los Comités Educativos COEDUCA formados por quince miembros de la comunidad y creados por ley. A través de ellos se concede a la escuela un alto nivel de autonomía en la toma de decisiones otorgando voz y voto a los padres en su relación con el personal escolar.

Los COEDUCA tienen autonomía para seleccionar, contratar, remunerar y supervisar a los maestros, controlan la asistencia de los estudiantes, manejan los fondos transferidos de las autoridades centrales, organizan los programas de alimentación y definen el calendario y el horario escolar (Di Gropello, 2005:26).

*Honduras:* El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) se inició en 1999, basados en la experiencia de los programas EDUCO de El Salvador y PRONADE de Guatemala, este se implementó con el objetivo de incrementar el acceso a la educación de los niños de las zonas rurales y de fortalecer la participación comunitaria en la toma de decisiones escolares (Di Gropello, 2005:44).

Las escuelas pertenecientes a este programa están ubicadas en zonas rurales, deben tener al menos 25 niños en edad preescolar y escolar, y no estar ubicadas cerca de otra escuela (Di Gropello, 2005). Estas escuelas gozan con autonomía para el diseño de planes de estudios, coordinación de las actividades técnicas y financieras, tales como la formación de capacidad, la participación comunitaria, la recopilación de datos y el seguimiento y la evaluación. Deben formar un consejo escolar AECO conformado por miembros de la comunidad; el cual está cargo de supervisar el presupuesto, seleccionar y

pagar a los maestros, monitorearlos y controlar la asistencia y el desempeño de los estudiantes, y construir y mantener las instalaciones escolares. En el consejo escolar debe haber seis miembros de la comunidad y el consejo recibe fondos de la unidad coordinadora de Proheco, que a su vez los recibe del Ministerio de Finanzas (Di Gropello, 2006).

Las reformas a la educación en Honduras basadas en la gestión centrada en la escuela han tenido éxito al aumentar la cobertura en las zonas rurales. “En el año 2000 se inscribieron en el programa cerca de 400.000 estudiantes en los niveles preescolar y escolar, lo que representaba 11% de la inscripción total en las zonas rurales, otro efecto es la reducción de las tasas de abandono estudiantil y con relación a los puntajes en las pruebas, los estudiantes de Proheco presentan mejores puntajes en ciencias que sus equivalentes en las demás escuelas” (Di Gropello, 2005: 49).

*Brasil:* A mediados de los ochenta en medio de procesos políticos que buscaban la descentralización hacia los estados y dar mayor participación a la ciudadanía se empezó a implementar el modelo de gestión centrada en la escuela con el fin de dar mayor autonomía a las escuelas, “Los instrumentos más comúnmente usados por los estados para dar autonomía a las escuelas son: las estructuras de gestión colegiadas con capacidad jurídica para administrar fondos, la elección de directores y el plan de desarrollo escolar” (ESPINOLA, 2002:16), es así como en 1999 las 26 unidades federadas brasileñas adoptaron alguna forma de consejos escolares.

Uno de los casos más representativos de como se ha implementado la gestión centrada en la escuela en este país es el del Estado de Minas Gerais, este ha sido uno de los estados en los que el rendimiento académico el cual es medido por el Sistema da Avaliação da Educação Básica (SAEB), “ha aumentado de manera más significativa entre todas las unidades federadas, pasando del décimo lugar en 1992 al primero en 1998” (ESPINOLA, 2002:17).

Este Estado enfocó su reforma en dos estrategias: la reestructuración de los consejos escolares y la selección competitiva de los directores. En cuanto a los primeros, desde 1992 vieron ampliadas sus funciones permitiendo la participación de la comunidad escolar en el proceso de selección de directores con base en la evaluación de su capacidad

técnica y la aptitud para el liderazgo y mantenimiento de la infraestructura gestión y control del pago de salarios, evaluación del desempeño docente, fiscalización de los gastos y evaluación del sistema. Además, opinan sobre: planes escolares, las inversiones, la gestión de recursos humanos y el mejoramiento de la enseñanza, para esto la escuela debe elaborar un Plan de Desarrollo Escolar para un periodo de cinco años, en el que participa la comunidad, y la Caja Escolar, que es una sociedad civil sin fines de lucro que le otorga personería jurídica y la autoriza a administrar los recursos (ESPINOLA, 2002:18).

*Chile:* El caso chileno no constituye propiamente una descentralización de la toma de decisiones hacia las escuelas sino que se trata de un sistema en el cual todas las escuelas compiten por atraer alumnos, pues al inscribirse en la escuela la familia del alumno entrega el voucher que la autoridad educativa nacional les otorgó para que la escuela de su elección lo utilice. Esto generó la ampliación de las escuelas que gozaban de mejor reputación y la desaparición de aquellas que no pudieron atraer la demanda suficiente. Lo cual no significa que la calidad de las escuelas que han sobrevivido sea la mejor ni tampoco que hayan desaparecido las peores escuelas.

En 1980 se implementó el sistema de “vouchers” el cual otorga otorgaba a las escuelas un importante margen de autonomía, al transferirles los recursos directamente de acuerdo a un monto fijo por alumno atendido. Este programa tuvo como propósito “mejorar la calidad de la educación a través del financiamiento a la demanda. Se espera que mediante este sistema los padres tienen la opción de elegir escuelas según la calidad de la educación que cada una de ellas ofrece”. Este sistema otorga a la escuela autonomía administrativa en el manejo de los recursos, puesto que “los recursos son transferidos directamente a las escuelas y en teoría, éstos son recursos no atados que pueden ser usados según la escuela estime conveniente, una vez que se han pagado los salarios” (ESPINOLA, 2002:24).

Este sistema diferencia entre las escuelas privadas y las municipales, en el caso de las primeras “es el dueño en conjunto con el director de la escuela quienes deciden sobre el uso de los recursos, incluyendo a quienes se contrata y por cuál salario. En el caso de las escuelas municipales, los recursos son administrados por el sistema administrativo del municipio,” (ESPINOLA, 2002:25).

Como concluye Espinola (2002), en este sistema “las escuelas privadas subvencionadas son más autónomas que las municipales en tanto cuentan con: i) total decisión sobre recursos aportados por la subvención, una vez pagados los sueldos de los profesores, ii) recursos adicionales aportados por los padres, iii) control sobre la contratación y despido de profesores y iv) negociación de salarios” (ESPINOLA, 2002:26).

## **2. Marco Metodológico**

La metodología de esta investigación se basó en un análisis documental. Para autores como Finol y Nava (1992), la investigación documental va más allá del simple proceso de recolección de datos. Deben ser organizados de manera coherente de acuerdo a la proyección del tema de investigación y ser analizados e interpretados de acuerdo a las diferentes interrogantes que se presenten sobre el tema y cumpliendo con lo planteado en los Objetivos Generales y Específicos.

Esta se realizó a través de la recopilación de información literaria relacionada con el tema: Libros, Folletos, Revistas, artículos publicados por diferentes revistas, así como en la página electrónica del Ministerio de Educación de Colombia y de la Secretaría Pública de Educación de México, artículos de prensa, bases de datos y publicaciones recientes sobre los temas de interés.

Para la investigación se tomaron como ejemplos de sistemas educativos, Colombia y México, esto en base a que se observó características generales en estos dos países latinoamericanos, de los cuales analizaremos aspectos que los diferencian y que también cobran relevancia en la manera como se toman las decisiones sobre educación.

Colombia se escogió por la caracterización política y social que marco al país antes de las reformas estructurales en la década de los ochenta, enmarcada en un cuadro de constante violencia y por la falta de autonomía de sus instituciones educativas. Dentro el proceso de transformación económica a inicios de los noventa se empieza a delegar a los municipios el control y administración de las escuelas.

En la década de los Noventa con la promulgación de la Ley General de Educación en 1994 se da un avance al fortalecimiento de la autonomía escolar, esto en base al establecimiento del Proyecto Educativo Institucional –PEI, “que es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico elaborado en cada establecimiento, cuyo propósito principal es el mejoramiento de la calidad de la educación en función de las necesidades básicas de aprendizajes. En su elaboración participa la comunidad educativa, padres, alumnos y personas que coadyuvan en el PEI y parte del diagnóstico de sus necesidades educativas y de esa manera se favorece con mejores oportunidades a las comunidades más pobres y desfavorecidas” (Melendres, 2002:87).

Este proceso de descentralización impulsado por las reformas políticas hacia una mayor participación de las comunidades, repercutió en la educación dotando de autonomía a la escuela. Desde estos cambios el país presenta un contexto educativo con experiencias positivas, como lo es el programa escuela nueva, que ha realizado un trabajo beneficioso para la educación rural durante treinta años aproximadamente y ha sido tomado como "experiencia exitosa" en varios países del mundo, entre ellos México.

Por su parte, México, en la década de los ochenta “estuvo inmerso en la crisis económica y fue el primer país que tuvo dificultades severas en el pago del servicio de la deuda y abrió su mercado hacia una gran potencia económica a través de pactos de intercambio comercial (Melendres, 2002:89), lo que al igual que a Colombia lo lleva a que se consoliden diferentes reformas estructurales centradas específicamente en el cambio de las instituciones políticas y sociales, dentro de las cuales, la educación se presenta como una de las fundamentales.

Otro factor común es que en los últimos años se ha caracterizado por la inseguridad ciudadana, provocada particularmente por la delincuencia organizada que afecta sus bases sociales y políticas.

Dentro de sus experiencias positivas en educación se encuentra su nivel de alfabetización, que corresponde a los más altos en América Latina, da pesar de la variedad lingüística que tiene. Este es un tema que pese a los avances realizados aun representa falencias en los sistemas educativos de ambos países, como podemos observar en el cuadro número 2, la tasa de analfabetismo para personas mayores de 50 años sigue siendo

alta. Otros de los temas que aún tienen pendientes los sistemas educativos de los dos países son el rezago educativo y la reprobación.

**Cuadro No. 2 Indicadores Educativos Colombia – México**

<b>Indicador</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>
Tasa de Rezago Educativo	38.9%*	38.5%**
Tasa de analfabetismo (15 – 24 años)	1.97%	1.67%
Tasa de analfabetismo (25 – 34 años)	3,16%	3.46%
Tasa de analfabetismo (35 - 49 años)	5.2%	5.59%
Tasa de analfabetismo (Más de 50 años)	15.57%	16.97%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SITEAL, \*DANE datos a 2010, CONAFE\*\*.

Datos a 2012 como porcentaje de la población total.

Este análisis para Colombia se contempla a partir de la promulgación de las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994. Con estas normas, el proceso de descentralización se consolidó al otorgar mayor autonomía a las autoridades locales y regionales para administrar los recursos humanos y financieros del sector. Específicamente con la Ley 115, Ley General de la Educación, se fortaleció el papel de la escuela como una unidad semiautónoma al establecer la figura de gobierno escolar y el PEI.

Para México es a partir del año 2001 con la implementación del PEC, el cual surge como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar en pro de la calidad educativa, que busca transformar el enfoque de la política educativa, de una posición central, a un esquema que involucre a las autoridades responsables del gobierno, a los directores de las escuelas y a la comunidad educativa en general, SEP (2009).

Cada país estableció políticas y programas dados sus características sociales, necesidades y objetivos planteados. En esta parte de la investigación se inicia con una descripción general del sistema educativo, luego se hace una revisión de la descentralización educativa, posteriormente se habla del PEI y PEC respectivamente de cada país y finalmente se hace una comparación de la gestión centrada en la escuela.

El tipo de abordaje propuesto para el análisis de la gestión centrada en la escuela en Colombia y México abordará elementos homogéneos, pero sobretodo hará énfasis en

las particularidades de ambos países, para comprender la forma que han tomado las políticas educativas para la educación básica.

### **3. Estudio de la gestión centrada en la escuela en Colombia**

La reforma educativa promovida en la década de los noventa hizo parte de procesos transformadores por los que atravesó el país, en busca de un equilibrio en la sociedad ante la situación del conflicto interno y de la poca credibilidad en sus instituciones. De una administración centralizada en el Ministerio de Educación y una concentración de decisiones en estamentos ejecutivos del nivel nacional, se pasó a una administración descentralizada y en algunos casos autónoma, con gran participación de los usuarios del servicio y de otros actores sociales.

#### **3.1 El Sistema Educativo Colombiano**

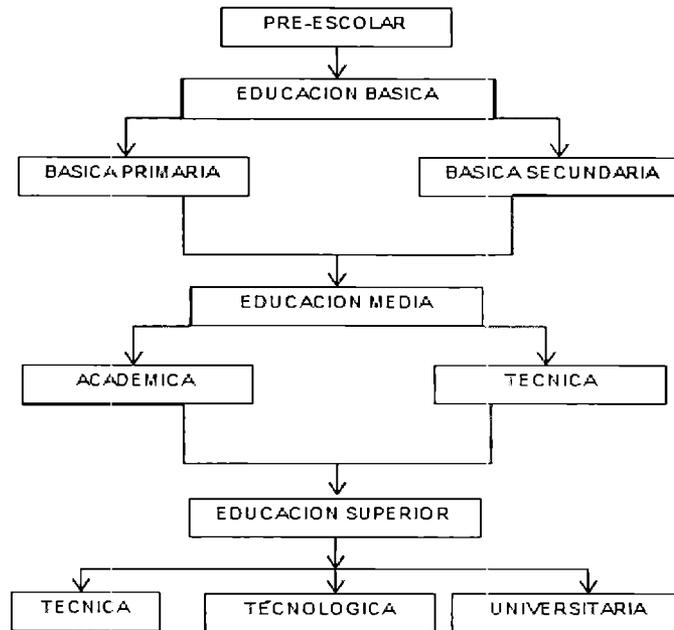
En Colombia el Ministerio de Educación Nacional define la educación como un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes, así mismo establece que el sistema educativo se organiza en los siguientes niveles:

1. El preescolar, que comprenderá mínimo un grado obligatorio,
2. La educación básica, con una duración de nueve grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco grados y la educación básica secundaria de cuatro grados,
  3. La educación media con una duración de dos grados,
  4. La educación superior.

La nación y sus diferentes entidades territoriales son las encargadas de ejercer la dirección y administración del servicio educativo, esta gestión está enmarcada en la

constitución política de 1991, la ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos y la ley general de educación.

**Figura No. 1 Estructura del Sistema Educativo Colombiano**



Fuente: Elaboración propia en base a documentos consultados del MEN.

Los principios fundamentales para el sistema educativo colombiano están consignados en la constitución política de 1991, en su artículo 67 establece: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; (...). El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica (...). Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad (...). La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”. Así el país se comprometió en un proceso de descentralización, que abrió nuevas posibilidades a la democracia, a la participación y a una ciudadanía plena.

### **3.2 La descentralización educativa en Colombia**

En Colombia el proceso de descentralización del sistema educativo se orientó a la entrega de competencias relacionadas con el manejo de recursos y de personal, a los diferentes niveles de gobierno (Estatad, Departamental, Distrital y Municipal) y a las instituciones educativas. Se ha tratado de una descentralización administrativa, que contempla la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos, MEN (2009).

Esto introdujo cambios significativos en las relaciones entre entidades territoriales, las instituciones educativas y la comunidad; dado que se reasignó “el grado de autonomía que entregan a los niveles subnacionales, territoriales e institucionales al traspasar responsabilidad, y en el grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones” (Di Gropello, 2006:158).

Estas nuevas relaciones tienen origen en las competencias del municipio y de la institución educativa, las cuales están determinadas en las normas que rigen la educación en el país, implementadas desde la “constitución política de 1991, y la expedición de las leyes 60 de 1993, posteriormente derogada por la ley 715 de 2001, que reglamentaron la distribución de competencias para la ejecución de las políticas sociales a cargo del Estado y la asignación de recursos para la atención de éstas; y de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, que desarrolló los principios constitucionales relacionados con la adopción de la descentralización para el caso del sector educativo” (Osorio, 2011:11).

Estas normas crearon un espacio donde los diferentes niveles de gobierno y las instituciones educativas, formulan las políticas educativas y las acciones orientadas al logro de mayor equidad, más eficiencia en la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la regulación, el establecimiento de incentivos, la asistencia técnica y la evaluación.

Es así como se inicia la descentralización educativa, con la ley 60 de 1993, se regulan las transferencias económicas a los departamentos y municipios, garantizando que los recursos financieros cumplan con los mandatos constitucionales de cobertura de la educación básica y premiar a los departamentos o municipios con mayor esfuerzo fiscal y redistribuir fondos educativos a favor de las regiones pobres. MEN (2009).

Por otra parte se fijaron las competencias legales y administrativas del Gobierno nacional y los departamentales y municipales, “se establecieron las reglas para asignar los recursos, se atribuyó a municipios, departamentos y distritos la administración del sistema educativo y se responsabilizó a la nación de los costos básicos del sistema mediante el situado fiscal. Éste debía cubrir los costos de personal docente y administrativo (incluyendo los aportes patronales de seguridad social) y los gastos generales de los establecimientos educativos” (MEN, 2009:29).

Para el año 2001 dado a diferentes inconvenientes y la falta de cumplimiento de las metas educativas se promulga la ley 715 la cual derogará la ley anterior (Ley 60 de 1993) pero que en materia de distribución de competencias conserva el mismo sentido y orientación. Bajo este nuevo marco normativo se unifica en un solo grupo los diferentes tipos de recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales, mediante la creación del Sistema General de Participaciones<sup>3</sup> (SGP).

También en el artículo 23 establece un nuevo concepto de Entidad Territorial Certificada<sup>4</sup>. Además de los departamentos y distritos, esta ley estableció que “todos aquellos municipios con una población superior a 100.000 habitantes serían certificados, es decir que debían asumir las mismas responsabilidades que los distritos”. De otra parte, aquellos “municipios con una población inferior podrían ser certificados bajo el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos, administrativos y financieros para asumir la administración de la educación en su jurisdicción”.

Asimismo, esta norma en el capítulo dos establece que las competencias de los distritos y municipios certificados comprenden: la dirección, planificación y prestación del servicio en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad; el mantenimiento de la cobertura y la propensión a la ampliación de ésta; la

---

<sup>3</sup> Según el Acto Legislativo 04 de 2007 El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

<sup>4</sup> Según la Constitución política de Colombia de 1991, en sus artículos 286 y 287, las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas que tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y de la ley.

evaluación del desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes; el ejercicio de la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción; la prestación de asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas; la administración del sistema de Información Educativa Municipal; la promoción de la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones educativas y la distribución entre las instituciones educativas del municipio de los docentes y la planta de cargos. MEN (2009).

En este mismo sentido, en el capítulo tres la Ley 715 señala las competencias que tiene la institución educativa, se relaciona con la estructuración de una oferta educativa de calidad y con pertinencia social, para ello debe desarrollar las funciones de prestación del servicio, de evaluación y de mejoramiento. De acuerdo con lo señalado en el artículo 9, las instituciones educativas pueden ser departamentales, distritales o municipales, entidades que en virtud de la competencia asignada según el artículo 11, pueden administrar fondos de servicios educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos que faciliten el funcionamiento de la institución, distintos a los de personal.

Por otra parte, la Ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de Educación, busca fortalecer el papel de las escuelas como una unidad semi-autónoma mediante el establecimiento de la figura del Gobierno Escolar y la construcción en cada escuela del PEI acorde a las necesidades de su entorno.

En López (2006) se establece que el Gobierno escolar está conformado por: el Consejo Directivo, como instancia de dirección, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento; el Consejo Académico, como instancia superior para participar en la orientación pedagógica del establecimiento; y el Rector, como representante del establecimiento ante las autoridades educativas y ejecutor de las decisiones del gobierno escolar. En cuanto a los padres, se les atribuye un involucramiento activo a través de su participación en las asociaciones de padres de familia, en el Consejo Directivo y en los comités que se crean en la institución para velar por la adecuada prestación del servicio.

En este contexto la autonomía otorgada a la escuela mediante la implementación del PEI es un componente de la ley general de educación que da las primeras

características a la gestión escolar, que define en el artículo 77 como: “Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.”

Dentro de las facultades otorgadas a las escuelas está la autonomía para elaborar su currículo de estudios, el cual lo define la ley en su artículo 76 como “el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional.” Buscando con esto que las instituciones educativas puedan diseñar sus currículos pertinentes a sus contextos y según sus necesidades contando con la participación de la comunidad educativa.

Estas facultades deben ser concebidas como un mecanismo que garantice la implementación y la ejecución de las normas establecidas, dando las pautas para su estructuración y dando además unas orientaciones curriculares para que cada institución en el marco de la autonomía elabore sus propios planes educativos los cuales deben contar con los siguientes aspectos: “Los fines de la educación y los objetivos de cada nivel y ciclo definidos por la misma ley; Los indicadores de logro que defina el Ministerio de Educación Nacional; Los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional para el diseño de las estructuras curriculares y los procedimientos para su conformación, y La organización de las diferentes áreas que se ofrezcan” (Osorio, 2011:48),

Bajo estos conceptos el eje para la gestión centrada escuela radica en la autonomía proyectada hacia el contexto de cada institución bajo unos parámetros establecidos previamente por el gobierno los cuales se visualizan claramente: “primero propiciando que el currículo sea un plan de estudios que se debe implementar en la institución con los lineamientos ya preestablecidos por normas emanadas por el gobierno y segundo creando

una carta de navegación o de presentación de la institución llamada PEI en la que además de participar los miembros de la comunidad educativa debe contener los ideales y la visión del gobierno planteadas en sus políticas educativas” (Osorio, 2011:50).

Los cambios desarrollados en el país se enfocaron en la redefinición del papel del Estado, en la calidad educativa, la centralidad del nivel local y de la institución educativa, y en las prácticas de enseñanza y aprendizaje en el aula. Las líneas de acción planteadas para lograr esto y fortalecer el sistema educativo fueron: “1) lograr mayor autonomía académica, administrativa y financiera de las escuelas; 2) amplia y profunda participación de la sociedad en la acción educativa; 3) responsabilidad de las escuelas por los resultados que producen, es decir, el éxito o fracaso de los niños; 4) promoción, desde el Estado, de políticas y programas compensatorios” Ezpeleta (1996, citado en Osorio, 2011).

La descentralización del sector educativo hizo mayor énfasis en el fortalecimiento del proceso de planeación dirigido a la formulación de políticas, establecimiento de metas y elaboración de planes, es así como a nivel nacional se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, apoyado en el plan de gobierno; a nivel departamental, el plan de desarrollo para la prestación del servicio educativo; a nivel municipal el plan de desarrollo educativo y por ultimo a nivel de instituciones educativas, se debe diseñar y poner en funcionamiento el PEI.

### **3.3 El Proyecto Educativo Institucional -PEI**

Con la promulgación de la Ley General de Educación se da un avance en el fortalecimiento a la gestión centrada en la escuela, por medio del establecimiento del PEI, el cual se define en el artículo 73 como “Proyecto educativo institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.”

Y este a su vez es reglamentado por el decreto 1860 de 1994 que en su capítulo 3, artículo 14 dice “Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio”.

Según establece el MEN, para lograr estos objetivos, el PEI se debe construir sobre los siguientes cuatro componentes; el primero es el componente de fundamentación: desde este eje, el PEI deberá dar respuesta a preguntas como: ¿cuál es el concepto de educación que seguirá la Institución Educativa?, ¿qué modelo educativo (constructivista, personalizado, etc.) desarrollará?, ¿será una institución educativa confesional o no?, etc.

El segundo componente es el administrativo: aquí se define el personal necesario para llevar a cabo los objetivos del PEI. Planta docente, administrativa, directiva, y además, las necesidades de infraestructura.

El tercero es el componente pedagógico y curricular: se define el enfoque pedagógico de la Institución, sus metodologías, plan de estudios, atención a poblaciones, entre otros.

Para la elaboración de estos tres primeros componentes debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. “Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
2. El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.
3. Los objetivos generales del proyecto.
4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.
5. La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.
6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente y, en general, para los valores humanos.

7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
8. Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.
9. El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio y, en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrícula.
10. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarios.
11. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
12. Las estrategias para articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
13. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
14. Los programas educativos de carácter no formal e informal que ofrezca el establecimiento, en desarrollo de los objetivos generales de la institución” (Decreto 1860 de 1994, Artículo 14).

Y el cuarto componente, el comunitario: se refiere a la relación de la institución educativa con el entorno y la comunidad, en el artículo 18 se establece que “la comunidad educativa está constituida por las personas que tienen responsabilidades directas en la organización, desarrollo y evaluación del proyecto educativo institucional que se ejecuta en un determinado establecimiento o institución educativa. Se compone de los siguientes estamentos:

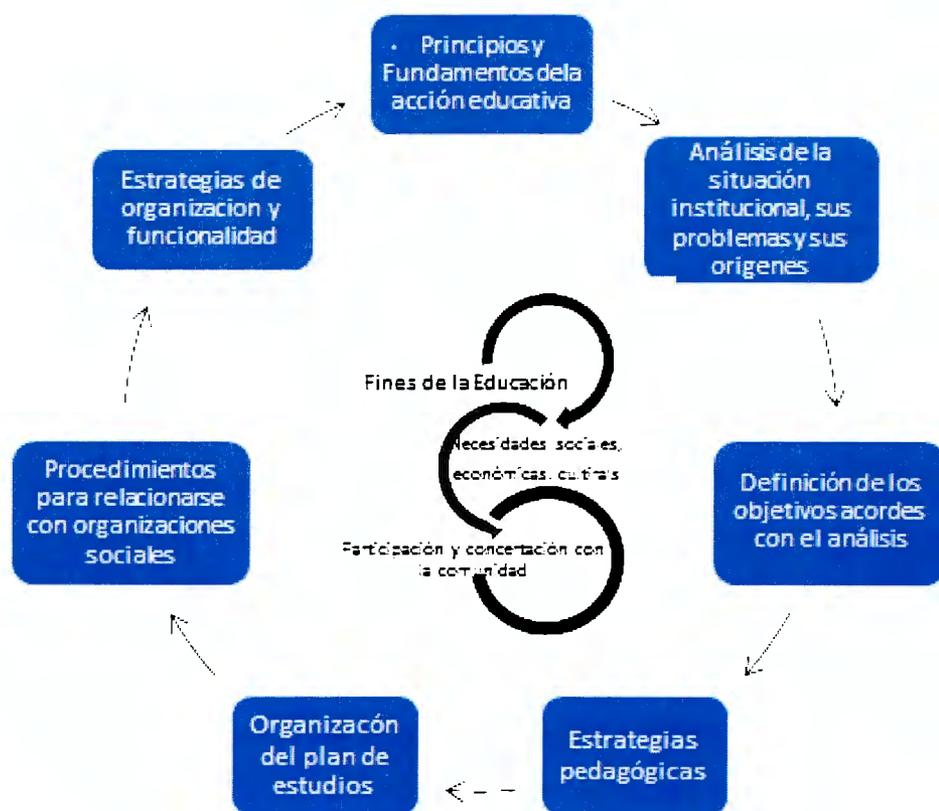
1. los estudiantes que se han matriculado.
2. Los padres y madres, acudientes o en su defecto, los responsables de la educación de los alumnos matriculados.
3. Los docentes vinculados que laboren en la institución”.

Así mismo se plantea la obligatoriedad de este, tanto en el ámbito de la educación oficial como en la privada generando que el PEI sea el que regule la vida escolar, de este modo es como la escuela sufre muchas transformaciones en sus dinámicas internas.

La definición de los alcances del PEI, como se muestra en la Figura 2, implica estrategias de participación y concertación con la comunidad educativa y el establecimiento de fines de educación claros; los cuales deben estar conectados con las necesidades presentes y futuras de la población que atiende la escuela.

En este marco ha de entenderse el papel privilegiado otorgado a la institución escolar, se le han trasladado responsabilidades y competencias que pertenecían al nivel central de la educación, se les ha concedido mayor autonomía pedagógica, administrativa y financiera, y se las concibe como unidad básica de reflexión, tratamiento e intervención para mejorar la calidad de la educación, Osorio (2011).

**Figura No. 2. Estructura del proyecto educativo institucional**



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 1860 de 1994

### **3.4 El Sindicato como actor en la política educativa en Colombia**

En el año de 1959 y bajo el reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional es fundada la Federación Nacional de Educadores (FECODE) como una organización de segundo grado formada por organizaciones sindicales de educadores. La FECODE “pretende mostrarse como una diversidad de sindicatos asociados bajo una autoridad central con el fin de contar con mayor poder como actor político; y hoy en día cuenta con 34 sindicatos filiales que corresponden a la representación de los maestros del sector público a nivel de los 32 departamentos, del distrito de Bogotá y de un sindicato de supervisores” (CEPP, 2008:27).

FECODE desde su creación se ha comprometido con la satisfacción del derecho a una educación integral de calidad y con un proyecto cultural para los maestros y para el país. Sus requerimientos se basan en dos estrategias. La primera se refiere a las “exigencias de tipo laboral entre las cuales se encuentran los salarios, las prestaciones, la atención en salud y las pensiones, así como todo lo relacionado con las condiciones mismas del trabajo y su reconocimiento, como son la defensa de derechos humanos y la profesionalización”. En la segunda se ubican las “exigencias relativas a la discusión más amplia de política educativa, ya sea en el plano pedagógico como en el organizacional y de gestión. Caben aquí temas como las reformas curriculares, la autonomía del educador, lo relacionado con la financiación de la educación pública y los modelos de gestión, desde la descentralización hasta la gestión escolar” (CEPP, 2008:21).

Pese a que existieron y aún existen momentos puntuales de diálogo, la relación del sindicato con el Estado ha sido básicamente de oposición, la consulta y la negociación no es una situación frecuente (CEPP, 2008:243), y desde su creación el Estado ha logrado avanzar en reformas del sistema educativo sin negociar con los sindicatos, consolidándose una relación poco fluida entre ambos, sin que este tenga mayor poder de decisión directa en las diferentes reformas educativas que se han gestado en el país, por lo que han recurrido a establecer relaciones con miembros del cuerpo legislativo. De esta manera el sindicato en Colombia no es una fuerza unificada que pueda entorpecer o evitar las reformas que realizan las autoridades educativas. Cabe destacar que en los noventa cuando

los docentes quisieron oponerse a las reformas educativas, desde la presidencia se ordenó utilizar al ejército para vigilar en cada escuela que las actividades se desarrollarán con normalidad y reportar a los docentes que no se presentaran a su lugar de trabajo para que fueran inmediatamente sustituidos por docentes recién egresados. Esto evitó que predominara el poder de los docentes sobre la autoridad del Ministerio.

#### **4 Estudio de la gestión centrada en la escuela en México**

Para México dadas las condiciones económicas, políticas y sociales que han caracterizado al país se enfrenta a un reto con el mejoramiento de la educación primaria. Los cambios implementados han planteado relaciones distintas con diversos actores en torno a la educación y para ello se busca mayor participación de la sociedad en general. Implementando acciones conjuntas que aumenten los esfuerzos para superar aquellos problemas de cobertura, baja calidad y diferenciación en la prestación del servicio educativo público.

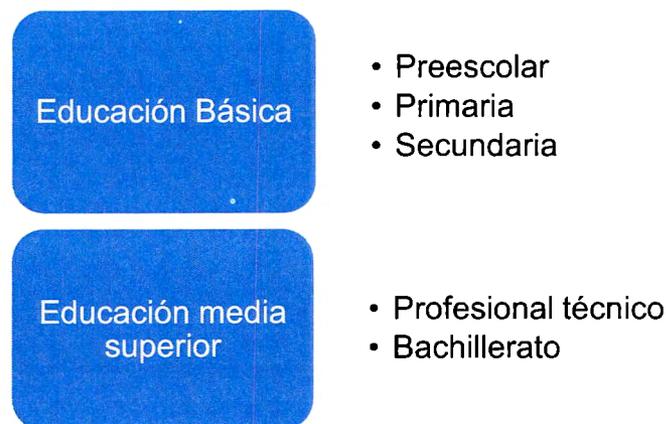
##### **4.1 El Sistema Educativo Mexicano**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 3 establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias (...) El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Generándose la base legal de la Ley General de Educación, en ella se plantean los principales elementos de las políticas educativas que dicta el Estado Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), los cuales le dan autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación. Según la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal son atribuciones de la SEP vigilar la enseñanza oficial así como las disposiciones relacionadas con la educación en todos los niveles y modalidades en el ámbito nacional. Melendres (2002).

**Figura No. 3 Estructura del sistema educativo público básico en México**



Fuente: Elaboración propia con base a documentos de la SEP (2009).

La ley general de educación establece tres tipos de educación: básica, media superior y superior. La educación de tipo básico se conforma por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. El tipo medio superior comprende el nivel bachillerato y la educación profesional técnica y por último el nivel superior que se conforma por tres niveles: el técnico superior, la licenciatura y el posgrado, (Figura No. 3).

#### **4.2 La descentralización educativa en México**

En 1992 se hizo público el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado por el gobierno federal, los estados y el SNTE, según Fierro, Tapia y Rojo (2009), este acuerdo representa un pacto entre los poderes reales del sistema educativo, la SEP y el Sindicato, para descentralizar los servicios educativos sin que perdieran su integridad ni su carácter nacional.

Los componentes de este acuerdo se sustentaron en la decisión de transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, coincidiendo este

proceso con un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. “Esto mezcló la transferencia de responsabilidades operativas-administrativas federales hacia las entidades, con un acto de reafirmación de la autoridad federal sobre la dirección técnica del sistema educativo ante los gobiernos locales” (Fierro et al (2009:5), con este acuerdo se busca un sistema educativo más flexible y más eficiente, en el que debía participar la comunidad de manera más directa.

A partir de las disposiciones del ANMEB se formula la Ley General de Educación en 1993, donde se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo.

Con estos procesos de descentralización se procedió a la transferencia de los establecimientos educativos de los niveles básico y normal hacia los estados, los que “se responsabilizan de la reestructuración y el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de la educación, además de lograr la mayor participación de la comunidad y así alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de la educación”. (SEP, 2009:5).

Esto ha venido constituyendo una nueva etapa en las transformaciones educativas en México, se habla con mayor énfasis del tema de la gestión, de cómo implementarlo en los colectivos escolares para transformar sustantivamente las características, sus formas de organización, de funcionamiento, de interacción entre actores y con la comunidad; pero sobre todo, comprometerse consigo mismos por los resultados educativos, SEP (2009).

Asimismo la SEP (2009) establece que para alcanzar tal objetivo, en el contexto nacional se diseñaron líneas de acción en la política pública educativa, entre las que destacan:

- “Establecer condiciones necesarias mediante modificaciones a la normativa, reorganización administrativa, fortalecimiento de la supervisión e impulso a la participación social, para lograr el cumplimiento efectivo del calendario escolar, el aprovechamiento óptimo del tiempo y la vigencia de las normas organizativas que regulan el funcionamiento de las escuelas.

- Fortalecer las facultades de decisión de directivos y colegiado escolar con el fin de que establezcan medidas organizativas y pedagógicas adecuadas para alcanzar los

propósitos educativos (...) reorientar el ejercicio de la función de los directivos escolares y fortalecer sus competencias profesionales, de tal modo que ejerzan eficazmente sus funciones académicas y promuevan el mejoramiento continuo de la calidad de la escuela.

- Promover la transformación de la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas, mediante la asesoría y la evaluación, con el fin de establecer prácticas educativas en el aula y en la escuela, congruentes con los propósitos fundamentales de la educación básica y los principios de la convivencia democrática.

- Extender el tiempo destinado a las labores propiamente educativas en la jornada escolar, de acuerdo con las características de los diversos niveles y modalidades de la educación básica y las necesidades de las escuelas, que aseguren el logro del aprendizaje de los alumnos” (SEP, 2009:28).

Bajo esta visión entra en vigor la iniciativa del PEC y recupera este conjunto de supuestos al pretender incorporar en la escuela pública mexicana un modelo de autogestión basado en los principios ya enunciados, que ubica a la escuela como centro de toda iniciativa del sistema educativo. SEP (2009).

### **4.3 Programa Escuelas de Calidad –PEC**

Según el estudio *¿Qué hace a una escuela, una buena escuela?* realizado por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en el año 2003 en México el problema de la educación básica está en la calidad, según estadísticas “sólo un 48% de los estudiantes de sexto grado de primaria alcanzaron resultados satisfactorios en las pruebas de lectura y en el caso de las matemáticas este porcentaje disminuyó a 14%” (INEE, 2003:4). Ante esta realidad el PEC pretende mejorar el desempeño de las escuelas y mejorar el rendimiento académico.

El PEC “fue creado en 2001 con el objetivo de asignar recursos a escuelas de zonas marginadas que tuvieran necesidades de mejorar su infraestructura” Santizo (2009, p. 18). Según la SEP el “programa pretende transformar el enfoque de la política educativa, de una posición central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que posibilite la

creación de un modelo de gestión con enfoque estratégico de la escuela hacia el sistema educativo, que involucre a las autoridades responsables” (s.p.).

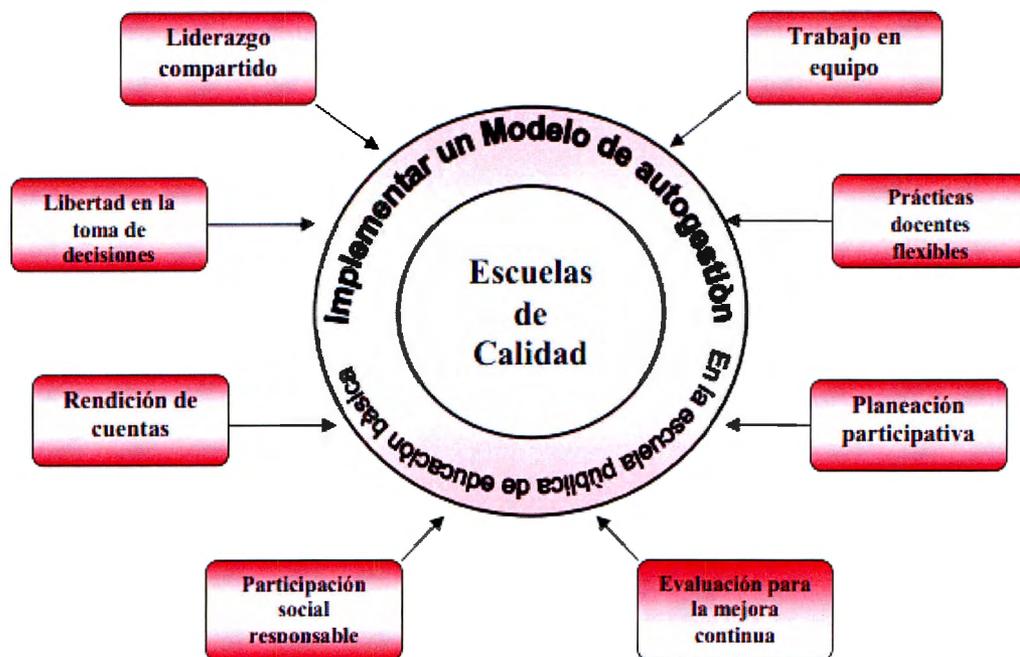
En el establecimiento del PEC la SEP considera que para formar una auténtica comunidad escolar que este en la capacidad de identificar sus necesidades, problemas y trazar metas dirigidas a mejorar la calidad de la educación se debe contar con la participación de los equipos de supervisión, directivos, maestros, alumnos y padres de familia.

El enfoque del PEC se basa en desarrollar condiciones que le permitan a la escuela gozar de una efectiva autonomía, como lo establece la SEP (2009) este se propuso ampliar los márgenes de confianza a las instituciones en la administración de manera directa los recursos que le ofrece el programa y establecer su planeación estratégica, lo cual es necesario para mejorar la gestión de la escuela en los asuntos pedagógicos, organizativos, administrativos y de participación social, bajo el supuesto de que, si transforman sus prácticas y relaciones, entonces habrá mejores condiciones para mejorar el aprendizaje y los resultados educativos de todos los alumnos.

La estrategia del PEC consiste en “apoyar las acciones que la comunidad de cada centro escolar decida para mejorar tanto la calidad del servicio educativo, como los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional, federal y estatal para ampliar los márgenes de decisión escolar, capacitación y acompañamiento técnico especializado para enriquecer el proceso de transformación escolar, apertura de espacios significativos para la participación social responsable y provisión de recursos financieros adicionales, administrados directamente por la escuela” (Valdés, A. y Rodríguez, A, 2005:4).

Por otra parte Bracho (2004) considera que la misión del PEC es incorporar en las escuelas un modelo de autogestión, (Figura No. 4), basado en los principios de libertad para la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, practicas pedagógicas flexibles acordes a las necesidades, planeación social responsable y participativa, evaluación y rendición de cuentas. Es a partir de esta percepción que se forman las escuelas de calidad.

Figura No. 4 Modelo de autogestión del PEC



Fuente: Bracho, T. (2004) Evaluación externa del PEC

En este marco, el PEC define a una escuela de calidad como “aquella que asume en colectivo la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos; se compromete con la mejora continua de los procesos y de los resultados educativos; se constituye en un centro seguro y útil a su comunidad que cuenta con infraestructura, equipamiento y tecnología de vanguardia; contribuye con equidad al desarrollo integral de sus alumnos para que desarrollen las competencias requeridas para alcanzar una vida plena que les permita una convivencia democrática, su participación en el trabajo productivo y aprender a lo largo de su vida” (SEP, 2009:18).

Las reglas de operación del PEC son determinadas, interpretadas y actualizadas por la Coordinación Nacional del PEC<sup>5</sup>, equivalen a un documento rector con la normativa esencial que rige la operación del programa de inicio a fin, tienen vigencia de un ciclo

<sup>5</sup> La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (Coordinación Nacional del PEC) tiene la responsabilidad de ejecutar el PEC en representación de la SEP con la colaboración de las Entidades Federativas (Coordinaciones Estatales).

escolar, y se publican anualmente en el diario oficial de la federación - DOF y tienen alcance a nivel nacional, su objetivo actual es: “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” (DOF, 2013:2.1).

Del objetivo general del PEC se desprenden seis objetivos específicos que afianzan el modelo de gestión centrada en la escuela, estos incentivan la participación de toda la comunidad educativa para analizar sus problemas, hacer una planeación para el uso de sus recursos monetarios y hacer evaluación de los avances en las metas establecidas, esto con el fin de lograr una mejor la calidad educativa, estos objetivos son:

- “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 del alumnado, con el acompañamiento cercano del SATE y/o la supervisión, bajo el liderazgo directivo, con la participación del alumnado, personal docente y madres 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 las madres y padres de familia, o tutores, enfocada en el aprendizaje del estudiantado, la transparencia y rendición de cuentas.

- Diseñar mecanismos que permitan a la escuela gestionar, obtener y ejercer recursos de manera más eficiente y con menor carga administrativa” (DOF 2013:2.2).

Según las reglas de operación del PEC, se establecen seis procesos para su operación. Incorporación, Acompañamiento, Financiamiento, Formación continua, Evaluación y Comunicación.

1. Incorporación: A la coordinación estatal del PEC le corresponde emitir y difundir la convocatoria, en la que se establecen los criterios de incorporación dependiendo de las condiciones de la región.

2. Acompañamiento: aquí se debe destacar que para participar en el programa se requiere que la comunidad escolar interesada elabore un proyecto estratégico de transformación escolar – PETE<sup>6</sup> y un programa anual de trabajo -PAT<sup>7</sup>, por lo que las escuelas participantes deberán comprometerse en a recibir capacitación y asesoría para su elaboración que se realiza a través de los apoyos técnicos-pedagógicos, que entre otras funciones realizan el seguimiento, evaluación y asesoría técnica del PEC.

3. Financiamiento: Las escuelas que cumplen con los requisitos para ser incorporadas al PEC pueden ser financiadas para desarrollar su proyecto escolar, de acuerdo a sus necesidades de infraestructura y/o necesidades técnico-pedagógicas, en el marco que establece el PEC para estos dos rubros.

Las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria con más de 100 alumnos, educación especial y telesecundaria recibirán los recursos conforme al siguiente cuadro:

---

<sup>6</sup> “El PETE es un documento que sintetiza los resultados de un proceso sistemático de autoevaluación y planeación y diseño de estrategias y acciones a mediano plazo (cinco años) para intervenir en la mejora de la gestión de la escuela. Debe realizarlo el director, los docentes y los miembros de la comunidad de la que es parte la escuela. En el documento se resumen los resultados de la autoevaluación inicial de la gestión escolar; la visión y misión de la escuela en su entorno comunitario; la función y compromisos del director y del equipo docente; y se describen los objetivos, estrategias, metas, acciones e indicadores que el equipo directivo-docente se propone realizar para mejorar la gestión de la escuela en sus cuatro dimensiones (pedagógica-curricular, organizativa, administrativa, así como de participación social.” (RO, 2014, Anexo Técnico:4.1)

<sup>7</sup> “El PAT es un documento que permite avanzar hacia el logro de los objetivos del PETE o equivalente. Representa el nivel concreto de actuación para un ciclo escolar. En el PAT el equipo directivo-docente (docente a cargo en las escuelas unitarias), con la participación del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, describe y establece metas, las acciones específicas que se desarrollarán, los responsables y la estimación de los recursos que aplicarán en un ciclo escolar. Para el periodo correspondiente, como parte de la formulación de las estrategias para lograr los objetivos del PETE o equivalente.” (RO, 2014, Anexo Técnico:4.1)

**Cuadro No. 3 Asignación de Recursos – Escuelas con más de 100 alumnos**

AÑOS DE PERMANENCIA	APORTACIÓN INICIAL FIDEICOMISO	APORTACIÓN ADICIONAL LA ESCUELA	APORTACIÓN ADICIONAL DEL FIDEICOMISO	TOTAL A EJERCER POR LA ESCUELA
NUEVO INGRESO	50,000.00	50,000.00	50,000.00	150,000.00
1	40,000.00	40,000.00	40,000.00	120,000.00
2	30,000.00	30,000.00	30,000.00	90,000.00
3 y 4	25,000.00	25,000.00	25,000.00	75,000.00
5 AÑOS o MÁS	25,000.00	20,000.00	20,000.00	65,000.00

Fuente: Manual de normas y formatos de gestión escolar para la operatividad del PEC

Las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria que cuenten en su matrícula con un máximo de hasta 100 alumnos, recibirán los recursos conforme al cuadro número 4:

**Cuadro No. 4 Asignación de Recursos – Escuelas con máximo 100 alumnos**

No. DE ALUMNOS	AÑOS DE PERMANENCIA	APORTACIÓN INICIAL FIDEICOMISO	APORTACIÓN ADICIONAL ESCUELA	APORTACIÓN ADICIONAL FIDEICOMISO	TOTAL A EJERCER POR LA ESCUELA
51 a 100	1 a 5	20,000.00	15,000.00	15,000.00	50,000.00
	6 o más	20,000.00	10,000.00	10,000.00	40,000.00
0 a 50	1 a 5	15,000.00	10,000.00	10,000.00	35,000.00
	6 o más	10,000.00	10,000.00	10,000.00	30,000.00

Fuente: Manual de normas y formatos de gestión escolar para la operatividad del PEC

Las escuelas podrán ejercer sus recursos según se observa en el cuadro número 5:

**Cuadro No. 5 Uso de los Recursos asignados**

COMPONENTE 1	COMPONENTE 2	ESCUELAS CON 6 AÑOS O MÁS DE PERMANENCIA EN PEC
<b>TÉCNICO-PEDAGÓGICO</b> Hasta el 100%	<b>MEJORAMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA</b> No más del 50%	<b>EJERCERÁN EL 100% EN EL COMPONENTE TÉCNICO PEDAGÓGICO</b>
Libros, equipo técnico, mobiliario y materiales didácticos.	Mantenimiento, rehabilitación, construcción y/o ampliación de espacios educativos.	<b>NO PODRÁN DESTINAR RECURSOS A REHABILITACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y/O AMPLIACIÓN DE ESPACIOS EDUCATIVOS.</b>
Entre cursos, congresos, encuentros académicos y visitas escolares Hasta un 25%.		
Papelería hasta 15%		

Fuente: Manual de normas y formatos de gestión escolar para la operatividad del PEC

4. Formación continua: la comunidad escolar debe aprovechar el respaldo y apoyo técnico ofrecido por las distintas instancias estatales.

5. Evaluación: Según las reglas de operación, la evaluación del PEC es interna y externa: la evaluación interna comprende los procesos y operación del PEC. y es realizada por la Coordinación Estatal junto con la escuela, al evaluar los resultados de las actividades del proyecto escolar en materia de desempeño escolar y uso de los recursos financieros.

La evaluación externa, es una obligación para toda política gubernamental, El PEC tiene la obligación cada año de ser evaluado por una institución independiente académica y de investigación, que las autoridades competentes establecen.

6. Comunicación: La Coordinación Nacional del PEC es la encargada de desarrollar mecanismos de información entre los niveles federal, estatal y la escuela con el propósito de retroalimentarse acerca de los logros, dificultades y retos del Programa. (Manual de Normas y formatos de gestión escolar para la operatividad del PEC)

Como lo establece la evaluación al programa realizada por C230 consultores, el PEC busca “motivar el trabajo colectivo en las escuelas para detonar la mejora continua en la educación y al desarrollo escolar. El Programa busca alinear recursos y actividades

escolares, lo cual se espera que se refleje en mejores rendimientos en el aprendizaje, en una disminución de tasas de deserción, reprobación y en el aumento de la asistencia (...) proporciona recursos a las escuelas y promueve procesos participativos y de planeación por parte de las comunidades escolares para mejorar la autonomía local y el fortalecimiento de la gestión escolar. Esto permite que las escuelas puedan enfocar recursos a identificar los retos que presentan sus alumnos, maestros, directores y padres de familia y reforzar sus habilidades a través de la capacitación y provisión de recursos materiales. (C230 consultores, 2012:4)

#### **4.4 El Sindicato como actor en la política educativa en México**

México se caracteriza por contar con un sindicato docente único a escala nacional. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es una organización sindical con bastante poder en el país el cual surge en la década de los cuarenta como resultado de una política de unidad sindical del magisterio, conducida exitosamente desde el poder político, a menos de una década de su creación este se convirtió en una organización monopólica de la representación docente del país con fuertes relaciones con el Estado. El SNTE reúne a los maestros y profesores, dependientes de la SEP y de los estados, los municipios y el sector privado, así como a los jubilados y pensionados del sector, afiliación automática (CEPP, 2008:27)

El SNTE tiene y ha tenido una participación importante en las comisiones de Educación del Congreso, por lo que “ejerce una función de guardián o *gatekeeper* de las iniciativas que eventualmente se convierten en ley o se rechazan. En la Secretaría, el SNTE mantiene posiciones importantes tanto en el ámbito estatal como federal. Además, participa de forma intensa en comisiones mixtas que rigen algunas de las actividades más importantes dentro del sector como evaluación docente, movimientos escalafonarios, basificación de empleados y cambios de adscripción” (Santibañez, 2008:3).

Al ser un gremio numeroso y con poder de decisión se convierte en un actor importante en la gestión de la política educativa del país, “En ocasiones, su posición ha sido clave para definir una elección, lo que ha consolidado su poder político, a su vez, la

conducción nacional ha tenido históricamente una fuerte relación con la presidencia de la nación y con el PRI (partido de gobierno durante más de 70 años, hasta el año 2000)” lo que desarrolló una relación de mutuo beneficio entre el sindicato y el gobierno, así mientras se daba una expansión del magisterio se incrementaba el poder de la dirigencia sindical y la del gobierno de turno pues a medida que se expandía el SNTE adquiría más poder, y esto beneficiaba al PRI, ampliando su base electoral (CEPP, 2008:27).

El SNTE ejerce una gran influencia sobre el sector educativo y aunque se promueve la intervención y la democracia en el sector educativo hay poca participación. “Los padres de familia, los maestros o la ciudadanía en general intervienen poco en moldear la agenda educativa y en cómo se administra el sector. Las decisiones en materia educativa casi todas son tomadas por la SEP, y si bien el SNTE no es el lugar donde se originan las reformas ni donde se ejecutan, su participación en ellas es fundamental. Debido a que, legalmente, el SNTE es el único interlocutor entre maestros y la SEP, su influencia en la educación en México, históricamente ha sido y continúa siendo muy grande” (Santibañez, 2008:5). Sin embargo, en materia de gestión escolar y en particular en la modalidad que ha adoptado en México, de apoyar proyectos escolares, el SNTE, la CNTE y otros sindicatos independientes de ambos, no han generado resistencia pues este apoyo a los proyectos escolares no representa una amenaza ni para la asignación de plazas, ni para la basificación de empleados o los cambios de adscripción. Mientras la contratación de docentes no dependa del desempeño escolar difícilmente los docentes se opondrán a las mejoras que se introduzcan a nivel de plantel.

## **5 Conclusiones**

Anteriormente vimos como los dos países han implementado programas enfocados en otorgar una mayor autonomía a las instituciones escolares, en donde se han creado organismos colegiados, consejos escolares o directivos, juntas escolares, en los que participan tanto la comunidad educativa por medio de sus profesores, directivos como padres de familia y miembros de la comunidad local, con el fin primordial de identificar los problemas y necesidades de su contexto para lograr una educación de calidad.

En esta sección se presentan las conclusiones de lo que los dos países han implementado para abordar el tema de gestión centrada en la escuela, esto con base en los programas escuelas de calidad para México y proyecto educativo institucional para el caso de Colombia.

Se revisó un conjunto de características en torno a la toma de decisiones y responsabilidades de los centros escolares, siguiendo tres líneas de investigación. La primera se centra en las características de la gestión directiva, la segunda línea se centra en la gestión pedagógica y, por último, la administración de los recursos físicos, humanos y financieros, tal como se expuso en el Cuadro 1.

Para López (2006) el componente de la gestión directiva tiene que ver con la definición de la filosofía institucional mediante la misión, visión, prioridades y su estrategia pedagógica. En Colombia, el gobierno escolar toma las decisiones que definen el funcionamiento de la institución; participa en la planeación y evaluación del PEI, donde se debe definir la misión, visión y objetivos de la institución y el tipo de educación que se impartirá, y los somete a la consideración de la Secretaría de Educación territorial. Establece estímulos y sanciones para el buen desempeño académico y social del alumno; fomenta la conformación de asociaciones de padres de familia y de estudiantes; y reglamenta los procesos para la toma de decisiones.

También incluye la formulación y seguimiento al PEI, probablemente uno de los temas más importantes puesto que dicho proyecto define el compromiso pedagógico de la escuela, el seguimiento y evaluación de la gestión, y el suministro y uso de la información. Se ocupa entonces de definir las grandes orientaciones bajo las que se desarrollan las diferentes actividades de la escuela

Para México las estrategias de acción del PEC, fomentan el modelo de gestión centrada en la escuela, dado que cada institución incorporada desarrolla un proyecto de acuerdo a sus necesidades de infraestructura, pedagógicas y administrativas, contando con la participación de toda la comunidad escolar. El diseño del PETE y PAT se debe iniciar con un proceso de autoevaluación y diagnóstico que identifique el contexto actual, esto contribuye a que las escuelas tomen el control de sus objetivos, establezcan la visión, la

misión, las metas y las estrategias, monitoreen sus avances y tomen decisiones, esto les permitirá definir el rumbo a seguir. Cada escuela perteneciente al PEC en sus proyectos debe expresar su visión, establecer metas mensurables, determinar acciones pertinentes, y establecer convenios anuales de desempeño.

El diseño de estos proyectos estratégicos hace que la planeación de la escuela sea proactiva, participativa y orientada a sus necesidades, “se convierte así en una filosofía y herramienta de trabajo que el director, los docentes y los padres de familia entre otros actores escolares, pueden utilizar para transformar su gestión escolar y asegurar los resultados educativos esperados” (SEP, 2009:161).

En este sentido, la escuela despliega sus acciones en el direccionamiento de su proyecto educativo y planear su desarrollo, de acuerdo con una visión y misión establecidas por la comunidad educativa. También debe definir la filosofía, valores y objetivos de la institución, y orientar las acciones de los distintos actores hacia el logro de tales objetivos. Así, los principales rasgos de la gestión centrada en la escuela son: “la planeación estratégica situacional; el ejercicio del liderazgo; la integración y desarrollo de los equipos de trabajo y la comunidad escolar; el seguimiento de procesos y resultados (autoevaluación), y la vinculación con el entorno y sus actores” (Alvarez, 2003:3).

Es así como el PEC busca dejar atrás el modelo de administración escolar tradicional donde tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas se ejercen verticalmente, dificultando la flexibilidad, el cambio y la innovación, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto y necesidades. Con el PEC se incorporara un modelo de gestión centrada en la escuela que incluye varios componentes y rasgos característicos, destacando el pensamiento integral y estratégico, el liderazgo pedagógico y distributivo, y el aprendizaje organizacional. Asimismo, sobresalen varios rasgos distintivos: centralidad en lo pedagógico, habilidad para tratar con lo complejo, trabajo en equipo, apertura al aprendizaje y a la innovación, asesoramiento y orientación profesionalizantes, culturas organizacionales cohesionadas por una visión clara de futuro e intervenciones sistémicas y estratégicas, (UNESCO, 2000, citado en Valdés, A. y Rodríguez, A., 2005)

En cuanto al componente de gestión pedagógica es un tema primordial de la autonomía de la institución escolar, puesto que en él se pone en práctica el proceso de enseñanza-aprendizaje, bajo la definición de un plan de estudios y gestión curricular de acuerdo a las necesidades de cada institución y su comunidad.

Para las escuelas de Colombia es en el componente pedagógico donde más se ve reflejada la autonomía escolar, aunque con limitaciones, el gobierno escolar aprueba el plan de estudios y el plan anual de actualización académica del personal docente presentado por el Rector que equivale al director de la escuela en México. Pueden definir la organización de las áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, la introducción de asignaturas optativas, la adaptación de algunas áreas a sus necesidades y características regionales, la adopción de métodos de enseñanza y la organización de actividades formativas, culturales y deportivas, todo esto siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad del Estado y del Ministerio de Educación Nacional, es por esta razones que se afirma que su autonomía pedagógica es aun limitada.

En Colombia en el desarrollo de estos temas se debe incluir la participación de los padres y de la comunidad. El Consejo de Padres de Familia tiene dentro de sus funciones analizar con el rector los resultados de las evaluaciones periódicas de competencias y de las pruebas de Estado (SABER); velar para que todos los estudiantes participen en esas pruebas; participar en la elaboración de planes de mejoramiento y en el logro de los objetivos planteados; promover actividades de formación de los padres de familia encaminadas a desarrollar estrategias de acompañamiento a los estudiantes para facilitar el afianzamiento de los aprendizajes y fomentar la práctica de hábitos de estudio extraescolares, MEN (2009.).

La Comisión de evaluación y promoción de la institución educativa, la cual está integrada por docentes, un padre de familia y el rector o su delegado, será la responsable de determinar, al finalizar el año, los estudiantes que no pueden ser promovidos, teniendo en cuenta que los establecimientos educativos deben garantizar un mínimo de promoción de 95% de los estudiantes que finalicen el año escolar, en cada uno de los grados (Decreto 230 de 2002).

El Decreto 230 de 2002 establece en su artículo 12 que cada institución académica debe implementar una autoevaluación, “proceso mediante el cual la institución educativa establece si ha alcanzado los objetivos y las metas de calidad académica propuestas en su PEI, y en su plan de estudios, y propone correctivos y planes de mejoramiento”, esto tiene por objeto mejorar la calidad de la educación que se imparte, por lo que se deben tener en cuenta los objetivos de calidad académica propuestos cada año, tanto en su plan de estudios como las establecidas por el gobierno central, y así mismo formular recomendaciones precisas para el mejoramiento.

En México el PEC reconoce la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, por lo que los maestros, además de incrementar su dominio en los contenidos, deben asumir estilos pedagógicos centrados en el aprendizaje haciendo énfasis en las diferencias de los alumnos y por ende, de cada centro escolar. En opinión de Valdés y Rodríguez la calidad de la educación sólo se “alcanzará en la medida en que los docentes adopten prácticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de sus estudiantes, les demuestren confianza en sus capacidades, estimulen constantemente sus avances, esfuerzos y logros y consigan de ellos una participación activa, crítica y creativa” (Valdés y Rodríguez, 2005:5).

Como lo establece la SEP (2009), la estrategia del PEC es implementar enfoques pedagógicos flexibles que atiendan a la heterogeneidad de los alumnos y que sustituyan las prácticas tradicionales, formales y rígidas. Así los maestros y los directores escolares pueden adoptar prácticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de los alumnos y de la comunidad, fortaleciendo las capacidades, estimular esfuerzos y logros y conseguir una participación activa y crítica.

Por otra parte en las reglas de operación del PEC se establece la evaluación no como un mecanismo de fiscalización o de sanción, sino como elemento clave para impulsar el mejoramiento continuo en las escuelas, perfeccionar sus instrumentos de planeación, reorientar sus acciones y rendir cuentas a la sociedad. El PEC promueve tanto la evaluación interna como la externa.

La evaluación interna consiste en “ejercicios periódicos de autoevaluación realizados en cada escuela PEC a fin de verificar y reflexionar sobre el alcance de las

metas que se fijó la propia comunidad en su proyecto de desarrollo, haciendo informes anuales públicos. La evaluación externa, por su parte, está compuesta por dos ejercicios: el primero es de carácter cuantitativo y censal, con el objeto de conocer los progresos en los resultados de aprovechamiento en los alumnos aplicando pruebas en habilidades lógico-matemáticas, de lecto-escritura y de razonamiento crítico y científico. El segundo es de carácter cualitativo y muestral a fin de identificar cambios en los procesos al interior de las escuelas como organizaciones, su fin es dar seguimiento a la organización y funcionamiento de la escuela” (Alvarez, 2003:5).

En cuanto a los resultados obtenidos desde la implementación del PEC, según la evaluación realizada en el año 2009 por CONEVAL, “las escuelas que se incorporaron al programa por segunda ocasión redujeron su tasa de deserción estudiantil en un promedio de 0.27%. En el caso de las escuelas que participaron tres años consecutivos en el PEC redujeron la tasa de deserción estudiantil en 0.33% en promedio” (CONEVAL, 2009:21)

En el caso de la gestión administrativa para Colombia es donde menos cuenta con autonomía la escuela, pues está limitado el manejo de los recursos financieros públicos y la contratación o administración de la planta docente y administrativa. El gobierno escolar aprueba el presupuesto de ingresos y de gastos de los recursos propios de la institución y los provenientes de pagos autorizados efectuados por los padres (derechos académicos que son regulados por el Gobierno Nacional para los colegios estatales y uso de libros de textos y similares). Aprueba el presupuesto y hace el seguimiento del Fondo de Servicios Educativos<sup>8</sup> creado para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones sociales del personal. El rector es el ordenador del gasto de este Fondo y responde fiscalmente por el adecuado uso de los recursos. Tiene a su cargo el mantenimiento preventivo de las instalaciones.

Esto nos refleja para el caso de Colombia, que el nivel de autonomía y descentralización con que cuenta la escuela es aún bastante limitado, en el caso de la

---

<sup>8</sup> Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables de los establecimientos educativos, creadas como un mecanismo de gestión presupuestal y ejecución de recursos propios de la institución para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal. (MEN).

gestión administrativa no se le permite a las instituciones educativas la administración directa y autónoma de los recursos financieros asignados a éstas para estructurar la oferta educativa, así como tampoco la contratación y evaluación del personal docente y administrativo para prestar el servicio educativo. Por otra parte en cuanto a la gestión pedagógica las escuelas plantean los objetivos de la institución, el desarrollo de su currículo, y pueden introducir materias de acuerdo a las necesidades de la comunidad pero esto debe ejercerse según los lineamientos, objetivos y normativa establecida por el Estado y el Ministerio de Educación Nacional.

Para México las reglas de operación del PEC establecen que sus recursos no podrán ser destinados bajo ningún concepto al pago de estímulos, sueldos o sobresueldos a docentes o directivos que se encuentren contratados por la SEP. Las escuelas que ingresen al programa reciben apoyos financieros que los agentes escolares pueden usar libremente, para cumplir sus objetivos, así estas podrán cubrir sus deficiencias en infraestructura y materiales, así como atender necesidades apremiantes de maestros (capacitación) y alumnos (otorgamiento de becas).

En cuanto a los recursos económicos asignados a la escuela, los padres de familia comparten con los maestros la responsabilidad de decidir sobre su destino, administración, uso y supervisión, esto fomenta la transparencia y rendición de cuentas en las escuelas incorporadas al PEC, es una responsabilidad de la comunidad escolar, presidida por el director de realizar informes trimestrales acerca de los avances del proyecto escolar, el uso y destino de los recursos y entregarlos a su respectiva coordinación estatal.

En cuanto a los resultados obtenidos desde la implementación del PEC, según la evaluación realizada por investigadores de la Universidad de Harvard en el año 2006, “las escuelas que se incorporaron al programa por segunda ocasión redujeron su tasa de deserción estudiantil en un promedio de 0.27%. En el caso de las escuelas que participaron tres años consecutivos en el PEC redujeron la tasa de deserción estudiantil en 0.33% en promedio”, (...) “las escuelas PEC lograron que sus tasas de deserción fueran menores que las de escuelas no PEC”, el mecanismo de este programa permite la coordinación de acciones educativas de distintas dependencias, órdenes de gobierno y la participación

social; la transparencia de la asignación y el gasto de los recursos. (Murnane et al, 2006:21)

Por otra parte la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 establece que el programa ha cumplido sus metas de cobertura anual y hace la recomendación de identificar y cuantificar su población objetivo, para que se pueda dar una mejor focalización y se destaca la importancia de prestar el servicio en zonas marginadas, pues esa población no es atendida con apoyos adicionales.

El PEC ha puesto interés en promover la rendición de cuentas y en una mayor transparencia en el uso de los recursos, disminuyendo las oportunidades para la corrupción, pues toda la comunidad educativa debe velar por el cumplimiento de los objetivos y dentro de las reglas de operación se establece la capacitación a directores de cómo rendir los informes financieros y de gastos según periodos establecidos, y el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de resultados previstos

El PEC es un programa que refuerza la convicción de que para mejorar la educación es necesario introducir cambios en el nivel escolar, liberando a la comunidad educativa de restricciones que limitan su capacidad y otorgándoles mayor autonomía que les permita obtener resultados según sus necesidades y que se fortalezca la rendición de cuentas tanto social como a los órganos reguladores.

El programa tiene aspectos que pueden fortalecer la evaluación del desempeño. En el periodo 2009 – 2010 se reitera que hay poca participación de escuelas indígenas, por lo que esto se convierte en un tema a fortalecer, es importante que la administración del PEC conozca las características de las escuelas que solicitan ingreso y en cuales se puede promover el programa y se ofrezca una atención y capacitación según las características de su población. Así mismo debe ampliar sus indicadores de evaluación, no solo basarse en los resultados obtenidos por variables como la deserción, repetición y reprobación sino incluir un análisis del funcionamiento de los cuerpos colegiados y de las prácticas de diálogo y generación de acuerdos dentro de las escuelas. Solo a través de instancias colegiadas los proyectos escolares que logren apoyo representarán los intereses y las necesidades de las comunidades escolares.

En Colombia aún no se cuenta con evaluaciones de impacto de la implementación del PEI, tema que no nos permite definir si los criterios son claros, si el diseño de los currículos y planes de estudio están orientados a las necesidades educativas de las escuelas y saber si se están cumpliendo expectativas comunes de calidad.

Un aspecto importante a resaltar en el PEI es la inclusión de la comunidad en su diseño y que, generalmente, son los padres de los alumnos los que participan, y como éstos tienen un incentivo para que la educación de sus hijos mejore es de esperarse que exigirán un control más cercano sobre el personal de la escuela, mejores evaluaciones de los estudiantes, mejor concordancia entre las necesidades y políticas escolares, y un uso más eficiente de los recursos y de los programas académicos. El asunto aquí es que las autoridades educativas centrales apoyen con mecanismos e instancias a los padres de familia para darles voz en la vigilancia del desempeño del sistema educativo.

Entre las conclusiones principales de esta investigación destaca el hecho de que cada país implementa la gestión centrada en la escuela de manera distinta, no hay homogeneidad entre los sistemas educativos de los diversos países en América Latina de los parámetros que se requieren para lograr la descentralización, o la toma de decisiones en las escuelas. Es decir, tampoco existen acuerdos sobre los apoyos que necesitarían las escuelas, a nivel nacional, por parte de sus autoridades educativas para ser capaces de tomar decisiones, pues en algunos casos falta capacitación, orientación, acompañamiento y en otros todo lo anterior más presupuesto. En todos los países de América Latina los únicos territorios en donde se ha podido experimentar la administración de las escuelas por parte de las comunidades, con el apoyo de las autoridades educativas y las poblaciones a las cuales sirve la escuela, se encuentran en dos tipos de contextos: i) en zonas rurales con condiciones de pobreza extrema, en donde la presencia del Estado y de las autoridades educativas es remota por el aislamiento geográfico, o bien ii) en situaciones en donde el Estado está ausente por la situación de guerra civil como en el caso de los países de Centroamérica.

Como indica el Banco Mundial (2007) cada país implementa la gestión centrada en la escuela de acuerdo con sus posibilidades técnicas y presupuestales. Es importante mencionar que, al menos en México, las medidas para otorgar capacidad de decisión a la

escuela en cuanto a contenidos, capacitación y trabajo por proyectos no han encontrado resistencias sindicales. Esto es debido al hecho de que ninguna variante de la gestión centrada en la escuela ha propuesto asuntos como la contratación del director o de los docentes por parte de cada escuela, pues éstos son aspectos que continúan en manos de las autoridades educativas federales y las estatales, por ello la resistencia sindical no se ha presentado con fuerza.

Uno de los aspectos que ha sido cuestionado por los docentes, en México, a través de los directores de las escuelas y no mediante movimientos sindicales, ha sido el alcance y las modalidades de la participación social en las escuelas. Este es un punto pendiente que las autoridades educativas deben definir con claridad en México para no generar obstáculos innecesarios pues lo que busca la política nacional de participación social en la gestión escolar es que los padres de familia se involucren y coadyuven con el docente para lograr un mejor desempeño escolar por parte de los alumnos.

Lo anterior denota que en México no hay un debate que ponga en entredicho que sea la Secretaría de Educación Pública la que defina perfiles para los docentes. La reciente Ley General del Servicio Profesional Docente, de 2013, introduce la necesidad de contar con el perfil adecuado para el puesto pero no modifica que la comisión nacional mixta SEP-SNTE sea quien autorice las contrataciones, asigne plazas y así determine la escuela en donde deberá ubicarse al docente.

En México la gestión centrada en la escuela iniciará por modificar procesos de rendición de cuentas al interior de las escuelas al incorporar la participación social y hacer que ésta evolucione hacia una contraloría social. Esta contraloría social se está orientando para estar al tanto, también, del aprovechamiento escolar y de la capacitación que deben recibir los docentes en servicio y de la orientación que necesitan recibir los padres de familia; sin embargo, aún faltan los instrumentos, los tiempos, los cuerpos colegiados y los recursos financieros, para que los aspectos mencionados de la gestión escolar y la contraloría social se realicen en las escuelas para el beneficio de las comunidades escolares.

En Colombia en la formulación del PEI se definen los objetivos y las orientaciones generales de la institución, por lo que es fundamental que haya presencia de los padres y

de la comunidad local. Aunque hay un compromiso de los consejos escolares en la toma de este tipo de decisiones, sigue siendo importante mejorar la calidad. Para ello se requiere que los consejos cuenten con una base de información mínima y estratégica, sólida y confiable, acerca de lo que pasa en la escuela en los diferentes ámbitos, y sobre la cual se tomarán las decisiones y se hará el seguimiento correspondiente.

En cuanto a la gestión pedagógica para que los padres y la comunidad en general puedan opinar y participar en las discusiones y decisiones que se dan al respecto se requiere que cuenten con algún nivel de competencia profesional en ese sentido, lo cual reduce bastante las posibilidades de que haya un involucramiento amplio y eficaz en este componente de la gestión escolar.

### **Bibliografía**

Alvarez, J. 2003. Reforma educativa en México: El programa escuelas de calidad. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol 1, núm. 1. 2003 Recuperado en <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n1/Alvarez.htm>

Barrera, F. y H. A. Patrinos (2009) Decentralized Decision-Making in Schools, The Theory and Evidence on School-Based Management Washington, DC: The World Bank

Bracho, T. (2004). Evaluación Externa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., CIDE. Recuperado en <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/evaluaciones/informe2004.pdf>

Braslavsky, C. (1999). Re-haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires, Santillana

Braslavsky, C y Acosta, F. (2001). El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América latina. UNESCO, Buenos Aires, Santillana

Caballero, P. (1997). La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad, Bogotá Colombia.

Casassus, J. (2000): Problemas de la gestión educativa en América Latina. UNESCO. Chile. Recuperado en [http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/casassus\\_problemas.pdf](http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/casassus_problemas.pdf)

CONAFE, (2012). El impacto del CONAFE y del SED en las trayectorias de vida, formación y laboral de los beneficiarios. Recuperado en <http://www.conafe.gob.mx/transparencia/estudiosopinones/eval-impacto-sed.pdf>

Congreso de la República de Colombia. Decreto 1860 de 1994

Congreso de la República de Colombia. Decreto 230 de 2002

Congreso de la República de Colombia. Ley 60 de 1993

Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994. Ley General de Educación

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 de 2001

Constitución Política de Colombia de 1991

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Centro de Estudios en Políticas Públicas, CEPP, (2008). Los sindicatos docentes en América Latina. Documento de trabajo, Septiembre de 2008. Recuperado en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_14800-1522-1-30.pdf?081008144714](http://www.kas.de/wf/doc/kas_14800-1522-1-30.pdf?081008144714)

DANE, (2012). Encuesta Nacional de Calidad de vida 2012. Boletín de prensa Marzo de 2013. Recuperado en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Boletin\\_Prensa\\_ECV\\_2012.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Prensa_ECV_2012.pdf)

Defensoría del pueblo – Colombia, (2007) Desplazamiento forzado en Colombia, Derechos, acceso a la justicia y reparaciones. Recuperado en <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/desplazamiento.pdf>

Delannoy, F. (1999). *Reformas en gestión educacional en los noventa*. En: La gestión: en busca del sujeto. Santiago de Chile: UNESCO.

Diario Oficial de la Federación – DOF. (2013). Acuerdo No. 703, Reglas del programa escuelas de calidad. Recuperado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328360&fecha=28/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328360&fecha=28/12/2013)

Di Gropello, E. (2006). A comparative analysis of school-based management in Central America. Washington, DC: The World Bank

Douglas, N. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge

Ezpeleta, J. y A. Furlán, (1992) La gestión pedagógica de la escuela. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

Fajnzylber, F. (1989) *Industrialización en América latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). Descentralización educativa en México. Un recuento analítico. OCDE. Recuperado en <http://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>

Finol, J. y Nava, R. (1992). Procesos y productos en la investigación documental. Editorial de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. Faculty of Education, Monash University, Box 6, Victoria, 3800, Australia.

Instituto para la evaluación de la calidad educativa (2003): ¿Qué hace a una escuela, una buena escuela? México, México, Recuperado en <http://www.jornada.unam.mx>

López, M. (2006). Una revisión a la participación escolar en América Latina. PREAL Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe Partnership for Educational Revitalization in the Americas No. 35. Recuperado en <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREAL%2035.pdf>

Melendres, M. (2002). El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1990 – 2000). FLACSO, México Recuperado en <http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/27>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Página oficial. [www.mineducacion.gov.co/](http://www.mineducacion.gov.co/)

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (1994). Proyecto Educativo Institucional PEI, Recuperado en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-79361.html>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2009). Organización del sistema educativo. Conceptos generales de educación preescolar, básica y media, Recuperado en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-205294\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-205294_archivo_pdf.pdf)

Moore, M. (1999). Gestión Estratégica y creación de Valor Público en el sector público. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica,

Presidencia de la República – estados Unidos Mexicanos. Ley General de Educación de 1993

Osorio, D. (2011). *Caracterización de la gestión educativa y curricular en Colombia: Una búsqueda desde la política educativa y la normatividad legal 1990 – 2006*, Medellín Colombia, Universidad de San Buenaventura.

Santibañez, L. (2008). Reforma educativa: el papel del SNTE. Revista Mexicana de investigación educativa RMIE vol.13 no.37 México abr./Jun. 2008. Recuperado en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662008000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662008000200005&script=sci_arttext)

Santizo, C. (2012). Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México, México, Editores: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa-Juan Pablos.

Sacristán, J. (2005). La educación que aún es posible. Ensayos acerca de la cultura para la educación. Madrid: Morata, Recuperado en: <http://www.ugr.es/local/recfpro/Rev92REC.pdf>

Secretaría Educación Pública, (2009). Programa Escuelas de Calidad, Alianza por la calidad de la educación, México. SEP. Recuperado en <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/MatGestModulo2.pdf>

SITEAL. En [http://www.siteal.iipe-oei.org/base\\_de\\_datos/consulta?i=13#](http://www.siteal.iipe-oei.org/base_de_datos/consulta?i=13#)

The World Bank. (2007). *What do we know about school-based management?* Washington, DC: The World Bank

UNESCO (2004). Proyecto de actualización de formadores en gestión y política educativa. IPE – UNESCO, Buenos Aires. Recuperado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001443/144346s.pdf>

Urrea, A., Álvarez, A. y Correa, S. (2009). La gestión educativa un nuevo paradigma. Fundación Universitaria Luis Amigó. Medellín Colombia. Recuperado en <http://virtual.funlam.edu.co/repositorio/sites/default/files/61a%20gesti%20educativa%20un%20nuevo%20paradigma.pdf>

Valdés, A. y Rodríguez, A. (2005). Estudio comparativo de los conocimientos de los alumnos de sexto grado de primaria que estudian o no en escuelas con el Programa Escuelas de Calidad Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653) <http://www.rieoei.org/deloslectores/1259Valdes.pdf>

Whitaker, K. (2002). Principal role changes and influence on principal recruitment and selection. An international perspective. Division of Educational Leadership and Policy Studies, University of Northern Colorado, Greeley, Colorado, USA. <http://www.emeraldinsight.com/0957-8234.htm>.