



Gestión de la calidad educativa: el PEC como experiencia de análisis en el municipio de Tecámac 2000-2016

Carlos Carpio Cortés,¹ Mayra Patricia Pérez Román,² María del Rosario San Martín Gamboa³

Resumen

En los últimos años, la calidad de la educación se ha convertido en un aspecto constante de debate internacional, sobre todo en los países en vías de desarrollo que, a través de programas de mejora educativa, buscan la universalización de ésta. En el caso particular de México, la calidad fue priorizada como un objetivo dentro del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) en el periodo de transición del gobierno; los tres ejes fundamentales de esta política fueron la capacitación del personal docente, la infraestructura y la autonomía de gestión.

Tomando en cuenta los rubros anteriores del PEC, el objetivo es analizar dicha Política Pública en los años 2000-2016 en el municipio de Tecámac como herramienta de estudio para comprender la gestión de la calidad educativa. Si bien es cierto que hablar de este rubro no es una tarea fácil ya que es un término que tiene origen en el sector privado y quiere ser acuñado en el ámbito público, reflexionar acerca de este concepto ayudará a comprender la autonomía de gestión que se implementó en las escuelas participantes del municipio.

Es por eso que una de las grandes virtudes de esta política educativa fue la autonomía de gestión, ya que las escuelas, a través de los consejos de participación social, junto con las autoridades educativas, pueden decidir sobre las necesidades de la institución; desafortunadamente, los actores principales no recibían una capacitación inicial para conocer más a fondo el funcionamiento del PEC y así tomar decisiones más asertivas para atender las necesidades de su institución utilizando al programa sólo como un recurso económico.

Palabras claves: Calidad, Gestión educativa, Programa de Escuelas de Calidad.

¹ División de Administración y Gestión Empresarial, Universidad Politécnica del Valle de México, Tultitlán, Estado de México, México, Av. Mexiquense s/n esquina Av. Universidad Politécnica, Col. Villa Esmeralda. Correo-e: <piotecafc@gmail.com>.

² Sección de Estudios de Posgrado e Investigación-UPIICSA, Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México, México, Av. Té #950, esquina Resina, Col. Granjas México. Correo- e: <mayra_0219@yahoo.com>.

³ Centro Universitario UAEM Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, Texcoco, Estado de México, México, Av. Jardín Zumpango s/n Fracc. El Tejocote. Correo- e: <mrsanmarting@uaemex.mx>.



Introducción

La presente investigación tiene la finalidad de analizar el Programa de Escuelas de Calidad en los años 2000-2016 en el municipio de Tecámac como herramienta de estudio para comprender la gestión de la calidad educativa, a través de la generación de proyectos por parte de la comunidad escolar para poder tomar decisiones que atiendan sus necesidades sin perder de vista que la calidad es el único objetivo para que los estudiantes puedan contar con las armas suficientes para la vida y así desarrollarse plenamente.

A fin de analizar el artículo de divulgación científica, el texto se divide en tres apartados. En el primero, se hace una revisión de la literatura sobre los conceptos de calidad y gestión apostados desde el sector empresarial hasta llegar al ámbito de la educación y así explicar la importancia del fenómeno de la gestión de la calidad educativa como eje de cambio en los centros escolares a través de la participación de los actores sociales que les concierne preocuparse por la enseñanza de los educandos.

En el segundo apartado se analiza el nacimiento de Programa de Escuelas de Calidad (PEC) como eje de innovación del periodo de transición por querer modernizar la Administración Pública. Se describe que la preocupación de la calidad nace en 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la descentralización de la educación básica; la gran crítica es que no se atendieron las exigencias del sistema educativo, por lo que nace el PEC como estrategia para atacar de manera ferviente la ambición por la calidad de la educación, a través de sus tres ejes: la infraestructura, la capacitación del personal docente y la generación de proyectos que en términos de interpretación de la praxis sería la autonomía de gestión.

Para finalizar, en el último subtema se describe la metodología utilizada en la investigación en la que el municipio de Tecámac funge como objeto de estudio, en la que a partir de una búsqueda documental se puede argumentar que los proyectos de la autonomía de gestión sólo se enfocaron en la infraestructura. Por otro lado, la gran preocupación que el investigador desea transmitir al lector es si realmente se atiende la calidad de la educación a través de la gestión por mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Es importante mencionar que el municipio contaba con una base de datos local del Programa lo que permitió el buen desarrollo de la investigación.

Gestión de la Calidad en la Educación

Para comenzar a dilucidar sobre del tema, es importante analizar el término de la gestión de calidad dentro de la educación, ya que si bien no es un concepto nada nuevo, es difícil de entenderlo de acuerdo al contexto que se plante, y no hay que olvidar que, en el caso de la calidad, proviene del sector empresarial, donde



surge como una herramienta para brindar de la mejor manera un producto o servicio; la gestión, por otro lado, procura un mejor funcionamiento en una organización.

En este apartado se describe el contexto de calidad y se aborda la definición del término. De acuerdo con Izaguirre (2001), fue durante la Edad media cuando se surgieron las primeras nociones al respecto, al ser una preocupación del maestro artesano que se encargaba de vigilar la calidad que siempre era solicitada por el cliente. Más tarde, al mecanizar los procesos, se modificaron los sistemas de producción artesanal, alterando las características de los productos para atender la oferta y la demanda. Posterior a esto, en la lucha de mercados, se intentó buscar una mayor competitividad, es decir el ofrecimiento de características particulares que pudieran atraer al consumidor de manera efectiva.

Bajo este contexto, hablar de calidad no es fácil ya que, como se mencionó en párrafos anteriores, nace en un medio de la competitividad en el sector privado. Según el diccionario de la RAE (2019), el término proviene del latín *qualitas* que se definiría como propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo y que permiten juzgar su valor, es decir algo que hace único el producto o servicio en el mercado, a diferencia de la competencia. Uno de los grandes detentores de la calidad es Ishikawa, quien de manera sintética afirmaba que tenía que ver mucho con un proceso: “calidad es calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad de la gente, calidad del sistema, calidad de la compañía, calidad de los sistemas” (2003, pág. 3).

Deming (1998) habla de la calidad total, quien considera que representaba las demandas futuras de los usuarios en características medibles, de modo que sólo así un producto puede ser diseñado para dar satisfacción a un precio que el cliente pagará. Es decir, la calidad solo puede ser definida en términos de la satisfacción del cliente. Con estos dos autores se pueden rescatar premisas muy importantes: la primera es atender las necesidades del cliente y, a su vez, buscar su satisfacción.

La Gestión de Calidad se resumiría como “una filosofía de gestión integral basada en el mejoramiento continuo de la calidad de productos y procesos, para alcanzar la satisfacción del consumidor” (Godet, 1999, pág. 201). Es decir, analizar el conjunto de métodos y procedimientos que se llevan a cabo dentro de una organización para poder alcanzar los objetivos planteados por la misma. Barriere (1992) esboza que “la gestión dentro de una empresa es el conjunto de procesos puestos en marcha, orientados por una adopción de decisiones que determina la actividad de la empresa” (Godet, 1999, pág. 192) en la gestión dentro de una estructura organizacional; junto con la calidad, va a ser una parte determinante para mejorar los procesos y, bajo estas directrices, satisfacer las necesidades del cliente.

Ahora bien, en el ámbito de la educación, el término de calidad, de acuerdo con la OCDE (2001), se define como aquella que asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles y así poder enfrentar la vida adulta. Esta definición, en



términos generales, se refiere a una formación para que el estudiante pueda formar parte de la vida y ser un ciudadano ejemplar. La OCDE lo distingue en dos aspectos principales: por un lado, la formación del personal docente y el desarrollo de habilidades; ambas juegan un papel crucial dentro de la formación del estudiante ya que le permitirán ser parte de una sociedad así y de una economía que esperará de ellos autonomía de aprendizaje, actitud y motivación para seguir aprendiendo a lo largo de su vida.

En otro punto, de acuerdo con Martínez, la dimensión de calidad contempla cuatro máximas que pueden concretarse, para el caso particular de la educación, al señalar que un sistema de mejora continua es aquel que:

Primeramente establecer un currículo adecuado a las necesidades de la sociedad, en segundo lugar logra una alta proporción de destinatarios para que accedan a las escuelas de igual forma permanezca en ella hasta el final de sus estudios, el tercer rubro contempla que el estudiante consiga el aprendizaje esencial para que adquiera las competencias que le permitirán ser competente en la sociedad y en cuarto lugar aprovechar los recursos de la mejor forma que disponen las escuelas evitando despilfarros de cualquier tipo (Martínez, 2003, pág. 188).

Así, la calidad debe enfocarse en el sistema educativo que actualmente se está desempeñando, a través de políticas públicas que permitan alcanzar sus objetivos. Es importante destacar que en estas nociones se pueden observar algunas aristas de la calidad pura, como la relevancia, eficacias externa e interna, impacto, equidad y eficiencia; por eso, a continuación se definen estos postulados y se les compara con la calidad educativa:

Tabla 1. Cuadro comparativo de calidad frente a calidad educativa

El concepto de calidad, general y en educación		
Dimensión de calidad	Definición general de términos sistémicos	Aplicación: la calidad del sistema educativo
Relevancia de objetivos	Definición de los objetivos en función de las necesidades reales del entorno.	Objetivos curriculares congruentes con las necesidades sociales.
Eficacia interna	Congruencia de los productos del sistema con sus objetivos.	Cobertura, promoción, repetición y eficiencia terminal.
Eficacia externa	Congruencia de los productos del sistema con necesidades del entorno, a corto plazo.	Aprobación-reprobación; nivel en las pruebas de aprendizaje a la salida.
Eficiencia	Optimización de la relación entre productos e insumos del sistema.	Aprovechamiento de recursos, costos unitarios reducidos.
Equidad	Atención desigual a desiguales.	Funcionamiento compensatorio del sistema.

Fuente: Martínez, 2003.



Además de lo anterior, retomando los términos del sector empresarial de la calidad en el campo educativo, es muy importante que, dentro de los métodos y procedimientos, los planes de estudio tengan pertenencia, la capacitación del personal docente sea constante para el logro de los objetivos educativos, haya una correcta distribución de los recursos que vuelva eficiente el sistema administrativo, contemple no sólo los actores internos (directivos, docentes y estudiantes) sino también padres de familia y cuente con indicadores que permitan la medición del sistema de calidad dentro de la institución educativa a fin de contar con una retroalimentación del mismo para ajustar objetivos o continuar con lo que se viene haciendo bien.

Siguiendo la lógica, todo lo anterior se podría sintetizar en un buen sistema de gestión de la calidad educativa que se define como: “un proceso permanente y participativo, mediante el cual la institución obtiene, registra y analiza la información útil, confiable y apropiada para la identificación de sus aciertos y debilidades en función de una toma de decisiones eficientes, que contribuya a la efectividad de los procesos de planeación y cambio para lograr el desarrollo institucional” (Correa, 2018, pág. 102). Es por eso que a partir de un sistema de gestión de calidad eficiente se podrán alcanzar los objetivos, si hay una gran participación por parte de los actores que están involucrados en la institución educativa, lo que el PEC conocería como autonomía de gestión, a través de los consejos de participación social, lo que se verá en el siguiente apartado.

Génesis del Programa de Escuelas de Calidad

A partir de los años 90, con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), piedra angular de la descentralización del sistema educativo, las políticas educativas en México tomaron un rumbo muy importante. Esta política, de acuerdo con Álvarez (2003), significó también la preocupación por el aumento de la cantidad y calidad de varios insumos dentro del sistema educativo, como el incremento del presupuesto, la ampliación del ciclo básico obligatorio, la profesionalización del magisterio, la reorganización curricular y la participación de varios actores que contribuyeron a la mejora educativa.

Siguiendo la lógica anterior, en 1993 se reformó la Ley General de Educación, lo que se considerada como la descentralización centralizada, ya que el Gobierno Federal se reservó las funciones claves del sistema educativo: “desde el punto de vista de las escuelas, el sistema siguió siendo tan centralizado como antes, al no dar a los beneficiarios directos de la educación un control mayor sobre ésta” (Álvarez, 2003, pág. 4). Años más tarde, en el periodo de transición de Vicente Fox, un presidente que traía la idea de modernizar la administración pública, surge el PEC, diseñado con la idea de causar impacto en la mejora educativa y abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos que atiendan sus necesidades a nivel local a partir de la experiencia y talento de su propia comunidad escolar.



El PEC se divide en tres dimensiones: la capacitación del personal docente, el mejoramiento de la infraestructura escolar y la generación de proyectos en las escuelas. Lo que más destaca entre esto es la autonomía de gestión que pueden llegar a tener las escuelas a fin de generar procesos que atiendan la calidad de la educación, definida, según el DOF (2014), como la dotación de herramientas necesarias a los alumnos para el desarrollo de su aprendizaje a través de las tres dimensiones que se mencionaron líneas arriba.

El presente trabajo se enfoca en analizar la autonomía de gestión y, el objetivo del Programa es, según el DOF (2014), contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa. Esto quiere decir que la finalidad de esta política pública era crear una mejora continua a través de los procesos de participación de los actores, en los que, a través de los consejos de participación social, se consideraban directivos, docentes y padres de familia.

El PEC busca fortalecer procesos de trabajo colegiado que permitan construir una cultura escolar que refleje altas expectativas sobre el potencial de logro de todos los estudiantes y que promuevan el mejoramiento continuo de las prácticas pedagógicas. Álvarez (2003) sugiere que esto requiere desarrollar nuevas formas de trabajo en equipo, en las que haya comunicación frecuente, fluida y honesta; el liderazgo sea distribuido; las relaciones entre colegas sean respetuosas y de apoyo mutuo; y sea posible construir una visión compartida sobre los propósitos de la institución, conversar sobre los obstáculos y desafíos para lograr esa visión, identificar los procesos de cambio necesarios y movilizar los recursos para iniciar e institucionalizar los procesos y evaluar frecuentemente la eficacia de la organización escolar en el logro de sus objetivos:

El PEC entiende también que para apoyar el desarrollo de estos procesos en la escuela es necesaria una estrategia diferenciada y graduada, que responda a las condiciones institucionales de desarrollo y funcionamiento de cada centro. El principio rector es que el PEC debe responder a necesidades de apoyo definidas y solicitadas desde la escuela, con acompañamiento crítico al proceso de transformación. La estrategia de cambio es una que combina elementos de arriba hacia abajo con elementos de abajo hacia arriba (Álvarez, 2003, pág. 34).

La estrategia del PEC es apoyar los proyectos de desarrollo elaborados por cada comunidad escolar, a través de cuatro líneas de acción: reorientación de la gestión institucional federal y estatal para ampliar los márgenes de decisión en la escuela; capacitación a los agentes escolares y acompañamiento técnico especializado a las escuelas para enriquecer su proceso de transformación; apertura de espacios significativos para la participación social responsable, especialmente de los padres de familia; y provisión de recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela.



La Política Educativa proporcionaba un monto de hasta \$40,000.00 para poder financiar los proyectos de la comunidad escolar. Para ese fin, se hacían asambleas en las cuales se consensaba a qué rubro se podía destinar el gasto; luego, se llevaban a cabo los proyectos que beneficiarían a los alumnos, los más importantes dentro de esta comunidad, a través de un trabajo colegiado que buscaba dejar atrás un modelo tradicional de administración escolar que ha tendido a institucionalizar rutinas formalistas de diseño y control, inespecíficas y, por tanto, poco adecuadas para la heterogénea realidad de las escuelas.

Este modelo tradicional ha concentrado en la punta del sistema tanto la toma de decisiones como el diseño y ejecución de políticas, dificultando la flexibilidad, el cambio y la innovación. Al estar definidas las funciones de manera vertical y jerárquica, el centro escolar ha tenido para sí la función de administrar la enseñanza, cumpliendo objetivos ajenos y ejecutando políticas que no responden a su propio contexto. En el caso particular del objeto de estudio de la presente investigación, el municipio de Tecámac contaba con bases de datos reales que podrían ser analizadas para entender de manera más puntual el PEC en el oriente del Estado de México, lo que se describirá en el siguiente apartado.

Metodología y Análisis de Resultados Del PEC en el Municipio de Tecámac 2000-2016

En el presente apartado, para estudiar cómo la gestión de la calidad educativa fue implementada, se analizará el impacto del PEC en el municipio de Tecámac en los años 2000-2016. Cabe señalar que la investigación es de carácter cualitativo ya que sólo se hizo una búsqueda exhaustiva documental para poder explicar el fenómeno de la autonomía de gestión; el método empleado es de carácter deductivo, pues se parte del marco de análisis de la calidad educativa para poder explicar el fenómeno.

En la actualidad, las investigaciones efectuadas en el campo de las Ciencias Sociales han permitido estructurar sistemas teóricos, diseñar mejores métodos y afinar técnicas para el análisis de los problemas. Sin embargo, “las ciencias que estudian a la sociedad, al igual que otras ramas del conocimiento humano, han sido utilizadas en ocasiones para satisfacer intereses del conglomerado social” (Rojas, 2004, pág. 21). Para poder indagar en este tipo de proyectos es necesario utilizar estrategias, técnicas y métodos que puedan ayudar a buscar respuestas a las inquietudes sociales que se sustenten en lineamientos derivados del estudio científico.

Para iniciar la descripción de la metodología usada en esta investigación es relevante recordar algunos conceptos, entre los que se empezará definiendo que el método “es un procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla” (RAE, 2010). En otras palabras, se puede argumentar que es una serie de técnicas de indagación acerca de un tema de interés; aplicado a las ciencias sociales, éste



“permite la más adecuada expresión de los procesos del pensamiento a través de enunciados y argumentos que explican los fenómenos del universo, la sociedad, las relaciones internas entre sus elementos y conexiones con otros fenómenos mediante el raciocinio y la demostración” (Rojas, 2004, pág. 5). Es decir, el investigador debe basarse en una teoría universal para interpretar la realidad.

Bajo esta tesitura, el municipio de Tecámac tiene un total de 394 escuelas, de acuerdo con la base de datos del PEC (2015). 198 instituciones fueron beneficiadas con esta política y de ellas se seleccionaron ocho para el análisis de la investigación: dos por cada nivel básico de educación con más de un año seguido en el Programa, a fin de dar seguimiento en el desarrollo de la misma. Para conocer los contextos más conflictivos del municipio, se puso atención en escuelas de la Unidad Habitacional de los Héroes Tecámac, uno de los conjuntos urbanos más poblados: el preescolar Niños Héroes, la primaria Rosario Castellanos, la secundaria Felipe Sánchez Solís y el Colegio de Bachilleres del Estado de México II (COBAEM-II). Las otras cuatro escuelas fueron seleccionadas en la cabera municipal, ya que, debido a la baja población, es una zona menos conflictiva. Estas instituciones fueron el preescolar Francisco León de la Barra, la primaria José Vasconcelos, la secundaria Gabriela Mistral y el Centro de Bachillerato Tecnológico IV (CBT-IV). En la base de datos del PEC se encontró que en las escuelas participantes se generaron los siguientes proyectos.

Tabla 2. Proyectos escolares

Nivel	Escuela	Proyectos
Preescolar	Niños Héroes	Ludoteca
	Francisco León de la Barra	Acondicionamiento de salón de usos múltiples
Primaria	José Vasconcelos	Construcción de invernadero
	Rosario Castellanos	Compra de equipos de cómputo
Secundaria	Felipe Sánchez Solís	Acondicionamiento de sala de cómputo
	Gabriela Mistral	Techo en las canchas de la escuela
Preparatoria	COBAEM Tecámac-II	Pláticas socioemocionales
	CBT-IV	Acondicionamiento de laboratorio de química

Fuente: Elaboración propia con base en PEC Tecámac (2015).

Como se puede observar en el cuadro anterior, casi todas las escuelas dirigieron sus proyectos a la infraestructura, como el acondicionamiento de espacios que sirven para el buen desarrollo de la enseñanza —aprendizaje de la comunidad escolar—, a excepción del COBAEM-II, donde se desarrollaron pláticas que cultivaron las habilidades socioemocionales de los alumnos. También se puede observar que no hay muchas diferencias en atender las necesidades de las escuelas; la riqueza del programa fue que las escuelas tuvieron injerencia para decidir sobre su presupuesto. Aunque, más allá del financiamiento, la autonomía de gestión de la calidad no sólo se debe enfocar en la infraestructura, pues la dimensión va más allá de tener una escuela bien arreglada.



Conclusiones

Para finalizar, el Programa de Escuelas de Calidad fue una Política Pública perfectamente diseñada para atacar la centralización administrativa de los recursos; la autonomía de gestión fue un eje fundamental para la toma de decisiones en las escuelas; con el PEC, mediante la participación comprometida de la sociedad, se pretende crear un sentido de corresponsabilidad en la educación, y el Estado continúa siendo un actor clave en la generación y ejecución de política.

En este sentido, con la elaboración y ejecución del proyecto de desarrollo de cada escuela se propicia la participación activa de los padres de familia y de la comunidad, desde el ejercicio inicial de autoevaluación, la construcción compartida de la visión y misión de su organización escolar y el establecimiento corresponsable de los objetivos a medio y largo plazo. Respecto a los recursos económicos asignados a la escuela, los padres de familia comparten con los maestros la responsabilidad de decidir su administración, uso y supervisión.

En el caso del municipio de Tecámac, la participación de la comunidad escolar es muy demandante; sin embargo, a la hora de poner en marcha y consensar cómo se ocuparían los recursos, muchos padres de familia regresan al punto de la infraestructura, pues para ellos apelar por una escuela más bonita es una muestra de la calidad de la educación, que sólo parte de afuera, con sus instalaciones de primer nivel. Realmente, la calidad de la enseñanza aprendizaje se pierde a la hora de apostar por este tipo de proyectos.

Referencias

- Álvarez Del Castillo, G. (2003) *Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México: FLACSO.
- Correa, C. (2018) *Gestión y evaluación de la calidad*. México: Magisterio Editorial.
- Deming W. (1998) *La calidad como filosofía de gestión*. México: Mc Graw Hill.
- DOF (2014) *Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014
- DOF (2015) *Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2476/Criterios_de_Operaci_n_PEC.pdf
- DOF (2016) *Reglas de Operación del Programa de Escuelas de Calidad*. Recuperado de: <http://ru.iiec.unam.mx/3951/1/123-V%C3%A1zquez-Vidal-Le%C3%B3n.pdf>
- Godet, M. (1999) *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. México: Alfa omega, Grupo Editor.
- Ishikawa, K. (2003) *¿Qué es el control de calidad?* México: Editorial Norma.



Izaguirre, L. (2001). *ISO 9000 en la educación*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política

Martínez, B (2003), *El Programa de Escuelas de Calidad en las escuelas primarias del Estado de México como política pública*. México: IAPEM.

OCDE (2001) *Escuela y calidad de la enseñanza* Barcelona, España: Paidós Ministerio de Educación y Ciencia.

Real Academia de la Lengua Española (2019) *Concepto de calidad*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z>

Real Academia de la Lengua Española (2019) *Concepto de método*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=P7dyaFK>

Rojas, R. (2004) *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés editores, segunda edición.