



**LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN COMO INSTRUMENTO DE RECONVERSIÓN DEL  
LIDERAZGO Y LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR**

Que para obtener el grado de

**DOCTOR EN EDUCACIÓN**

Presenta

**ADA ELSA MENDOZA RIVERA**

Director de tesis

**DR. CARLOS RAFAEL RODRÍGUEZ SOLERA**

Ciudad de México

Junio de 2020

## CONTENIDO

	Pag..
<b>Resumen</b>	
<b>Introducción</b>	8
<b>Capítulo I.</b>	
1.1 Planteamiento del problema.	15
Preguntas de investigación	23
Objetivo general	23
1.2 Marco referencial para el estudio de la autonomía de gestión escolar	24
1.2.1 Ámbitos para el análisis de la autonomía	26
1.2.1.1 Efectos y problemas de la descentralización en el dominio de la gestión financiera	26
1.2.1.2 Efectos de la descentralización en el dominio de la gestión administrativa: la participación	30
1.2.1.3 Efectos y problemas de la descentralización en el dominio de la gestión pedagógica y curricular	34
<b>Capítulo II. Marco teórico</b>	
2.1 La gestión en el campo educativo	37
2.2 La gestión basada en la escuela	48
2.2.1 La autonomía como componente del modelo de gestión basada en la escuela	50
2.2.2 ámbitos y políticas de la autonomía escolar	54
2.3 El modelo de gestión basado en la escuela y su relación con la equidad.	56
2.4 Calidad y equidad dos conceptos en tensión	60
2.5 Riesgos de asumir un modelo de gestión basado en la escuela	64
2.5.1 El papel redistributivo de los bienes educativos	65
2.5.2 El riesgo de la desregulación y la disgregación del sistema educativo como servicio público.	68
<b>Capítulo III. Metodología</b>	
3.1 Construcción social de grupos objetivos	70
3.2 Selección de la muestra	78
3.3 Técnicas de investigación	87

<b>Capítulo IV. La gestión escolar en la agenda de la política educativa</b>	
4.1	El análisis de las políticas públicas 93
4.2	Evolución de las propuestas en materia de gestión educativa 97
4.3	Hacia la construcción de una nueva noción de liderazgo escolar 105
4.4	Programas que promueven el liderazgo escolar en México 111
4.5	Desarrollo de la autonomía de gestión en México. 119
4.5.1	Ámbitos de la autonomía escolar en el modelo mexicano 135
<b>Capítulo V. Política 1. La elección escolar y su relación con los resultados educativos.</b>	
5.1	La elección escolar 145
5.1.1	Factores de elección 146
5.1.2	Factores de descarte 148
5.1.3	Elección estratégica 150
5.1.4	Tipo de traslado y tiempos de recorrido 154
5.1.5	Escolaridad de los padres 157
5.2	Gestión del proceso de admisión 160
<b>Capítulo VI. Política 2. Reconfiguración en la capacidad institucional</b>	
6.1	Desigualdad en las condiciones de escolarización en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México. 183
6.1.1	Programas federales. La transición del PEC al PETC 185
6.1.2	Centros de Consumo Escolar “La tiendita” al rescate 198
6.1.3.	Personal docente y de apoyo a la educación 203
6.1.4	Infraestructura escolar 209
6.1.5	Autonomía curricular 212
6.2	Cargas y beneficios de los grupos objetivo 216
<b>Capítulo VII. Política 3. Reconversión Institucional. Cambios en los mecanismos de intervención.</b>	
7.1	El carácter híbrido de la gestión escolar 229
7.2	Cambios fundamentales en el ejercicio de la autonomía 240
7.2.1	El liderazgo escolar 240
7.2.2	El proyecto 246
7.2.3	El contrato 250
7.2.4	Participación social 259
	Conclusiones 272
	Bibliografía 312
	Anexos

<b>No</b>	<b>Tabla</b>	<b>Pag.</b>
Tabla 1.	Parámetro para establecer el tipo de demanda con base a la matrícula estimada y la estructura grupal determinada para cada escuela.	75
Tabla 2.	Descripción de tipos de escuela por grupo objetivo	77
Tabla 3.	Número de centros escolares según la demanda en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México por modalidad en el ciclo escolar 2017-2018	79
Tabla 4.	Muestra estratificada por modalidad de escuelas.	80
Tabla 5	Propuesta de escuelas Favorecidas A	82
Tabla 6	Propuesta de escuelas Contendientes	82
Tabla 7	Propuesta de escuelas Favorecida B	83
Tabla 8	Propuesta de escuelas Dependientes	83
Tabla 9	Propuesta de escuelas Desviadas	85
Tabla 10	Escuelas participantes	86
Tabla 11	Ámbitos de la autonomía escolar en México	135
Tabla 12	Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito organizacional	136
Tabla 13	Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito de administración de recursos	137
Tabla 14	Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito curricular	138
Tabla 15.	Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito de la participación social	138
Tabla 16.	Número de cuestionarios aplicados a padres de familia por escuela	145
Tabla 17.	Factores de elección de escuela secundaria	147
Tabla 18.	Factores de descarte de escuela secundaria	148
Tabla 19.	Nivel de anticipación para la selección de escuela	150
Tabla 20	Tiempo y medio de traslado por tipo de escuela	154
Tabla 21	Nivel de escolaridad de los padres de familia por escuela	156
Tabla 22	Requisitos de preinscripción a primer grado de secundaria en escuelas secundarias de la Ciudad de México	160
Tabla 23	Parámetro para establecer el tipo de demanda con base a la matrícula estimada y la estructura grupal determinada para cada escuela.	162
Tabla 24.	Número de centros escolares según la demanda en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México por modalidad en el ciclo escolar 2017-2018	162
Tabla 25.	Descripción de tipos de escuela por grupo objetivo	164
Tabla 26.	Puntajes solicitados y porcentaje de aciertos por tipo de escuela en la prueba IDANIS en el ciclo escolar 2016-2017	165
Tabla 27.	Resultados de logro de la prueba PLANEA 2015 y 2017 Lenguaje y comunicación por tipo de escuela	172

<b>No</b>	<b>Tabla</b>	<b>Pag.</b>
Tabla 28.	Resultados de logro de la prueba PLANEA 2015 y 2017 Matemáticas por tipo de escuela	174
Tabla 29.	Número de escuelas secundarias por modalidad	183
Tabla 30	Distribución de recursos para operación de programas federales para el año fiscal 2016 de la AEFCM	187
Tabla 31	Número de escuelas de educación básica con PEC y PETC en la Ciudad de México	189
Tabla 32	Distribución de figuras educativas de acuerdo al número de grupos en escuelas de educación básica	203
Tabla 33	Número de escuelas secundarias por estructura grupal en el ciclo escolar 2016-2017	205
Tabla 34	Mensajes relacionados con la percepción del centro	224
Tabla 35	Mensajes relacionados con la titularidad de obligaciones	224
Tabla 36	Mensajes relacionados con la titularidad de derechos	226
Tabla 37	Mensajes relacionados con la eficiencia del personal	226
<b>No</b>	<b>Figuras</b>	<b>Pag</b>
Figura 1	Construcción social para escuelas secundarias generales de la Ciudad de México	76
Figura 2	Alcaldías de la Ciudad de México	81
Figura 3	Modelo de Autonomía de Gestión	126
Figura 4	Oferta escolar	166
Figura 5.	Estructura escolar	203
Figura 6	Cargas y beneficios	218
Figura 7	Construcción social de grupos objetivos	219
Figura 6	Gestión escolar	231
<b>No</b>	<b>Gráficos</b>	<b>Pag.</b>
Gráfico 1	Porcentaje de escuelas por tipo de grupo objetivo	80
Gráfico 2	Elección de escuela secundaria por tipo de variable	147
Gráfico 3.	Descarte de escuela secundaria por tipo de variable	149
Gráfico 4.	Anticipación en la selección de escuela	151
Gráfico 5.	Número de centros visitados para la selección de escuela	151
Gráfico 6.	Medio de traslado por tipo de escuela	154
Gráfico 7.	Tiempo de traslado por tipo de escuela	155
Gráfico 8.	Nivel de escolaridad de los padres por tipo de escuela	157
Gráfico 9.	Planea 2015-2017 Lenguaje y comunicación por tipo de escuela	173
Gráfico 10.	Planea 2015-2017. Matemáticas por tipo de escolar	175
Gráfico 11.	Distribución del presupuesto para programas federales del año fiscal 2016	188

## Resumen

El trabajo de investigación ahonda en el análisis de la implementación del modelo de autonomía de gestión en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México, que impulsó el Estado mexicano en el 2014, quien diseñó una serie de reformas para replantear el papel de la escuela en el contexto de la globalización. Con base a la literatura especializada y las diversas investigaciones se parte del supuesto de que las reformas centradas en la evaluación transforman de raíz la estructura misma de los sistemas de educación pública a través de sus diversos mecanismos, promoviendo cada vez más que la educación se adapte a la apertura de los mercados y a las estrategias comerciales.

En este contexto se plantea que el modelo de gestión basada en la escuela, está estrechamente vinculado a la descentralización de las políticas educativas que buscan mecanismos de salida a los problemas de financiamiento para el sistema público, modelo que se traduce en un discurso que promueve los principios de eficacia y eficiencia, con el fin de crear mercados educativos.

La investigación parte de la hipótesis de que en aquellos países con sistemas educativos demasiado heterogéneos, la autonomía de gestión, bajo los principios de eficiencia y eficacia, lejos de elevar la calidad educativa para todos, genera condiciones estructurales que acentúan las brechas en la calidad de los servicios, habilita un conjunto de dispositivos para aminorar la responsabilidad directa del Estado para proveer lo necesario para la prestación del servicio educativo y activa mecanismos innovadores de fiscalización y evaluación, con el fin de trasladar a los centros la responsabilidad de los resultados educativos, el rezago y la deserción escolar; situación que puede desembocar en una desigual escolarización de los estudiantes que provienen de distintos sectores sociales.

En México la gestión escolar se presenta con un nuevo rostro acompañado de los principios de calidad, eficiencia y eficacia, resguardada por sistemas de rendición de cuentas, que busca estimular la diferenciación en la calidad de los servicios y la eficacia de los organismos públicos, para generar mercados educativos de acuerdo a los perfiles de las familias. En este modelo el papel asignado a los directivos es crucial porque responde a una tendencia que introduce en las escuelas un lenguaje propio de la lógica empresarial, en la que los directivos desarrollan una función híbrida entre gerente y líder

académico, en quien recae la responsabilidad por los resultados educativos, sin tomar en cuenta todas las operaciones de ajuste que tiene que enfrentar para llevar a cabo la gestión escolar en ambientes de profundas desigualdades económicas y sociales.

Bajo este panorama, el presente trabajo de investigación pretende comprender los significados que los directores de escuelas secundarias de la Ciudad de México otorgan a las acciones implementadas por la política educativa para fortalecer el modelo de autonomía de gestión, los efectos del modelo con respecto a su capacidad para incentivar la inclusión y la equidad educativa a partir de las prácticas de gestión, así como saber de qué forma y quiénes serán los grupos que resulten excluidos o afectados por la visión del modelo definido desde la política pública.

## **Introducción.**

En el año 2006 se estableció un acuerdo entre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para proporcionar asesoramiento y apoyo sobre las formas en que pueden adaptarse las experiencias internacionales de los países miembros al contexto mexicano, así como el diseño y la implementación acertada de las correspondientes políticas públicas, con el fin de mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo en México.

Para tal fin el consejo asesor realizó una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de la formación de los docentes, y de igual forma se hicieron recomendaciones que permitieran mejorar la eficacia escolar mediante la gestión y el liderazgo (OCDE 2010). Se recomendó al Gobierno mexicano que era necesario revertir el énfasis que la gestión escolar colocaba en los aspectos administrativos del proceso educativo, y, por otro lado, se necesitaba impulsar los factores que pudieran incidir en el aprovechamiento académico, entre ellos el trabajo colectivo, para convertir a las escuelas en comunidades de aprendizaje, es decir, que era necesario cambiar un estilo de liderazgo administrativo, por un liderazgo de asesoría (OCDE, 2010).

Para tal fin, se recomendó otorgar mayor autonomía al líder académico, principio que tiene como base, el supuesto de que las mejores decisiones pueden ser tomadas por las personas que están más cercanas a los problemas. Aumentar la autonomía de gestión, significaría que las escuelas pudieran tomar decisiones que pueden ir desde adquirir material didáctico, lápices y hojas, hasta definir contenidos educativos o definir al personal que requieren según perfil para su contratación.

La OCDE considera que este principio puede correlacionarse de forma positiva con el rendimiento de alumnos, puesto que, de acuerdo con los resultados del examen PISA, aquellos países en los que los directores reportaron, en promedio, grados más altos de autonomía en las decisiones del centro escolar, el rendimiento promedio de los estudiantes tendió a ser más alto (República Checa, Hungría, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos de América).

Con base a los resultados obtenidos por el consejo asesor (OCDE, 2009), se encontró que México tenía uno de los niveles de autonomía escolar más bajo de entre los países



que participan en el Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS).

Se encontró que en México, de acuerdo a la Ley General de Educación, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, era responsable de todas las funciones normativas y diseño de políticas públicas, incluyendo formular planes de estudio y currículum para primaria, educación media básica y formación docente, autorizar los materiales didácticos para la formación docente y la educación básica, así como transferir la responsabilidad primaria de la educación básica a cada estado, en las decisiones clave, en lo que concierne al personal de educación y al financiamiento, aunque mucho del financiamiento disponible dependía de numerosos programas centralizados (Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuelas de Excelencia, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas al CIEN).

De acuerdo a la OCDE (2009) en diversos países miembros una mayor autonomía escolar se ha hecho una realidad mediante el desarrollo de la descentralización en la educación, y mediante la creencia de que esta, aunada a la rendición de cuentas local, puede responder con mucha mayor eficiencia a las necesidades locales.

Sin embargo, el grupo asesor alertó desde un principio, de la dificultad de implementar el modelo a gran escala: “muchos directores no están equipados para ser autónomos, y la distribución de recursos es mínima y demasiado desigual, por lo cual habría poco margen de maniobra, y se vislumbra pocas posibilidades para cambiar las cosas positivamente si antes no se atiende el problema de la distribución de recursos y la capacidad del liderazgo escolar”. OCDE (2010, p. 159)

Como consecuencia de los bajos resultados de aprendizaje de los estudiantes en México, medido de acuerdo a pruebas estandarizadas internacionales en las que los puntajes de PISA de México en 2012 lo colocaron en la última posición entre los países de la OCDE y en el lugar 53 entre los 65 países participantes, se impulsa una reforma educativa en el 2013 con el objetivo de mejorar la calidad de la educación a través de diversas acciones entre las cuales se encontraba el fomento a la autonomía escolar y la gestión basada en las escuelas.

Para tal fin se realizó una enmienda constitucional al marco legal para el fortalecimiento de la autonomía y la gestión basada en las escuelas con el objetivo de mejorar la infraestructura escolar, la compra de materiales educativos y la solución de problemas

básicos de funcionamiento, así como fomentar la participación social, de manera que los estudiantes, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, pudieran resolver los retos que enfrenta cada escuela.

Del mismo modo, las modificaciones a la Ley General de Educación especificaron que los programas de gestión escolar debían de utilizar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua; desarrollar planes escolares anuales que describan actividades y objetivos verificables (compartidos con las autoridades educativas y la comunidad escolar) y, de forma transparente, administrar de manera eficiente el apoyo directo que reciba la escuela.

La política de fortalecimiento de la gestión basada en las escuelas ya se implementaba a través de varios programas nacionales, entre otros, Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), cuyo fin era aumentar el número de horas de instrucción y promover la gestión escolar siguiendo el esquema PEC. El componente de gestión basada en las escuelas del PETC era exactamente el mismo que el del PEC y siguió las directrices para la gestión escolar descritas anteriormente, pero el modelo también incluía tiempo extra para la educación de los alumnos, comidas gratuitas (en escuelas en zonas de alta marginación) y materiales de aprendizaje adicionales.

Los dos programas compartían el objetivo de contribuir al aprendizaje de los estudiantes en un marco de mayor autonomía escolar, el uso de evaluaciones para mejorar las estrategias pedagógicas, la mejora de las capacidades de gestión escolar y la participación social activa.

El Gobierno Mexicano argumentó que la evidencia de diversos estudios presentados por los especialistas (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006; Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2012) mostraban que el PEC había mejorado la participación social, la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas y que esto había llevado a la reducción de tasas de deserción y repetición.

Se argumentó que la evidencia internacional sugería que la promoción de la autonomía escolar y la gestión basada en las escuelas se podía traducir en una mayor calidad de los servicios de educación si las escuelas tienen cierta capacidad institucional mínima (Hanushek, Link y Woessmann, 2013).

Sin embargo, las evaluaciones realizadas en México por la prueba estandarizada nacional ENLACE mostraron efectos limitados del PEC en los resultados del aprendizaje.

Se argumentó que, al mejorar la calidad de la educación, reduciendo las brechas de acceso entre ricos y pobres, se aumentaría el crecimiento y la productividad a largo plazo y se reducirían así las desigualdades sociales. Es así como en el año 2014 se toma la decisión de implementar en todas las escuelas de educación básica del país el modelo de gestión basada en la escuela con un doble objetivo: eliminar la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida mediante la mejora de los resultados del aprendizaje y aumentar las tasas de retención de los estudiantes en las escuelas públicas, particularmente en las zonas marginadas a través de una gestión escolar fortalecida (Banco Mundial 2014).

Sin embargo diversos autores (Cuban, Usdan y Hale, 2003; Santizo, 2013; Rivero, 2015), a partir de sus investigaciones, han señalado que las escuelas autónomas necesitan contar con estructuras de apoyo que permitan aumentar el grado de autonomía escolar, puesto que dicho modelo, puede ser una solución viable en aquellos sistemas escolares con directores de escuela bien desarrollados y preparados, con normas y reglamentaciones claras para las escuelas y con disposiciones de apoyo para asegurar resultados equitativos. Pero un alto nivel de autogestión tal vez no sea una solución adecuada para sistemas escolares en los que la capacidad y el liderazgo todavía necesitan ser desarrollados y las distribuciones de recursos es inequitativa.

Claudia Santizo (2015), plantea que los resultados de diversos estudios (Hanushek, Link y Woessmann, 2012 y Galiani, Gertler y Schargrotsky 2008), han mostrado que la autonomía afecta negativamente el logro del estudiante en los países de bajo desarrollo, pero de manera positiva en los países desarrollados y de alto rendimiento, lo cual implica mayores o menores oportunidades educativas.

La autora ha puesto de manifiesto que la autonomía de gestión no implica beneficios en todo momento y en cualquier lugar, " la autonomía puede ampliar la brecha entre países, localidades o personas cuyas condiciones son diferentes, puesto que las personas o comunidades con menos recursos, habilidades, formación, u otro factor que establezca una diferencia, pueden ser perjudicados por este proceso, debido a que no podrán hacer

uso de esa facultad, cuando exista una extensa marginación económica” (Santizo, 2015. p. 2).

En este sentido, la autora postula que México reúne dos condiciones que podrían afectar la efectividad de la estrategia: Instituciones débiles y una extensa marginación económica. Advierte que “es necesario hacer una reflexión sobre los aspectos institucionales que puede provocar, el impulso de la autonomía escolar en nuestro país, puesto que se corre el riesgo de que esta, ocasione perjuicios, y se deteriore el servicio de educación pública básica, particularmente, en las comunidades con mayores rezagos socioeconómicos” (Santizo, 2015. p. 2).

Santizo (2014), plantea que cuando en los modelos de autonomía de gestión se utilizan criterios como la competencia y la eficiencia para orientar la gestión educativa que los directores realizan para mejorar los resultados educativos se generan condiciones desiguales, debido a que la descentralización a ultranza se lleva a cabo en ambientes de profundas desigualdades económicas y sociales, dicha política puede tener más efectos negativos que positivos, es decir, no promoverá la equidad, la cual significaría dar a cada quien lo que necesita para no quedar en desventaja.

En este sentido el interés científico del presente estudio se basa en la importancia de contribuir al debate sobre la pertinencia de promover la autonomía de gestión en todo tipo de escuelas, para orientar las políticas de equidad en educación con el fin de avanzar hacia la igualdad de condiciones para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir, puedan ejercer su derecho a aprender.

En el capítulo I se realiza un planteamiento general acerca de las nuevas racionalidades que inundan los sistemas educativos, distinguidas por la reducción de la intervención estatal tales como la apertura de los mercados y las estrategias comerciales y la forma en que las reformas basadas en la evaluación en muchos países han mostrado que nunca conducen a una educación de calidad para todos, sino más bien producen una extrema polarización de los sistemas escolares, al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos.

Se realiza una revisión de la literatura acerca de los principales problemas en torno a tres ámbitos o dominios de acción a los que se refieren las políticas que impulsan la gestión basada en la escuela: la gestión económica-financiera, la gestión propiamente administrativa y la gestión pedagógica curricular, las cuales centran los actuales debates en relación con las políticas que constituyen los hilos conductores para el análisis de los documentos revisados.

En el capítulo II se aborda la noción de gestión y su relación con el ámbito educativo y se hace un recorrido por los principales marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional en la gestión. Se describen los componentes del modelo de gestión basado en la escuela y la función de la autonomía como mecanismo de las políticas de gestión, así como sus ámbitos y políticas para impulsarla, y se abordan los principios teóricos para dotar de sentido la relación entre autonomía y equidad y los riesgos de asumir un modelo de gestión basada en la escuela.

En el capítulo III se hace una reconstrucción de la teoría sobre el efecto del diseño de las políticas públicas en las dinámicas democráticas, denominado Construcción Social de Grupos Objetivo (CSGO) realizado por Anne Schneider y Helen Ingram, por medio del cual se pretende entender la forma en que el Estado a través de los formuladores de políticas articula juicios de valor que sustentan las opciones fundamentales sobre las cuáles los grupos objetivo deben ser tratados positivamente o negativamente por los organismos gubernamentales.

En el capítulo IV se presenta un panorama sobre el interés por el estudio de las políticas públicas de especialistas interesados en ayudar a los tomadores de decisiones para analizar las acciones que el gobierno, o el gobierno junto con la sociedad emprende para abordar problemas sociales que son de interés general resolver y crear situaciones de vida en común de mayor calidad y se presenta una ruta crítica a seguir para el estudio de políticas públicas.

Se presenta un panorama acerca de la resolución de las propuestas en materia de gestión educativa y su relación con la nueva gestión pública como mecanismo de reconceptualización de la gestión para introducir los conocimientos y técnicas

precedentes del ámbito empresarial en la administración pública, con el fin de favorecer una mejora en el rendimiento de los servicios públicos.

Se analizan las políticas propuestas por la OCDE para desarrollar el liderazgo escolar como elemento de influencia social en las escuelas, así como las propuestas de cambio en las prácticas de gestión que buscan desarrollar la fuerza de trabajo de directores. Se hace un recorrido por los programas que promueven los liderazgos escolares en México, como el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo y se describe el modelo de implementación para la autonomía de gestión en México.

En el capítulo V, VI y VII se exponen los efectos de la política de autonomía de gestión en la desigualdad educativa y se hace el análisis de tres políticas educativas que podrían influir para producir efectos no deseados en el modelo de autonomía de gestión en escuelas secundarias de la Ciudad de México: política 1) la elección escolar y su relación con los resultados educativos, política 2) reconfiguración en la capacidad institucional y política 3) reconversión Institucional y cambios en los mecanismos de intervención.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se discuten los principales hallazgos de la investigación.

# CAPÍTULO I

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1 La autonomía como una nueva forma de regulación

En este capítulo se realiza un planteamiento general acerca de las nuevas racionalidades que inundaron los sistemas educativos de América Latina en las dos primeras décadas del siglo XXI, distinguidas por la reducción de la intervención estatal tales como la apertura de los mercados y las estrategias comerciales, que dieron origen a las reformas basadas en la evaluación, y que en muchos países han mostrado que producen una extrema polarización de los sistemas escolares, al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos.

Se realiza una revisión de la literatura acerca de los principales problemas en torno a tres ámbitos o dominios de acción a los que se refieren las políticas que impulsan la gestión basada en la escuela: la gestión económica-financiera, la gestión propiamente administrativa y la gestión pedagógica curricular, las cuales centran los actuales debates en relación con las políticas que constituyen los hilos conductores para el análisis de los documentos revisados.

A partir de la tendencia mundial de la restructuración de los sistemas educativos definida por organismos internacionales interesados en que el Estado intervenga en menor proporción en el financiamiento de las políticas públicas (Banco Mundial, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros), los gobiernos incorporan nuevas estrategias de desarrollo para replantear el papel de la escuela y de los maestros ante los cambios que la globalización y el neoliberalismo proponen a la economía.

Derivado de esta tendencia se observan nuevas racionalidades distinguidas por la reducción de la intervención estatal tales como la apertura de los mercados y las estrategias comerciales. Martínez (2004) nos dice que bajo este enfoque, los organismos internacionales impulsan a los gobiernos a desarrollar nuevas racionalidades en la organización y funcionamiento de los sistemas educativos, con el fin de lograr que la educación se articule a la productividad y los procesos de acumulación de información

que la globalización determina, "a partir de la relación entre educación y productividad para una mejor competitividad aparece en el escenario económico, político y educativo, una nueva racionalidad en la organización y funcionamiento de los sistemas educativos al incluir principios y propósitos organizativos, de gestión, curriculares y pedagógicos significativamente diferentes a las etapas anteriores, colocando a la escuela y a los actores educativos en otra dimensión cultural basada en lógicas de mercado" (Martínez, 2004, p. 4). De esta forma en el discurso legitimado por las reformas educativas en Iberoamérica, la autonomía se presenta como un instrumento para promover la gestión escolar eficiente en tiempos de descentralización y modernización de las administraciones escolares.

La gestión escolar no es un tema nuevo en la agenda pública de México, por el contrario, se ha mantenido como eje estratégico de política educativa, cuyas acciones han variado a través del tiempo en las diversas administraciones, la diferencia estriba en que a partir de la reforma educativa del 2012, el tema de la gestión escolar se presentó con un nuevo rostro acompañada de los principios de calidad, eficiencia y eficacia, resguardada por sistemas de rendición de cuentas centrados en la evaluación.

Para otorgar el debido soporte legal a este planteamiento, se estableció que era necesario hacer ajustes al marco legal de la enmienda constitucional para el fortalecimiento de la autonomía y la gestión basada en las escuelas, con el objetivo de mejorar la infraestructura escolar, la compra de materiales educativos y la solución de problemas básicos de funcionamiento, así como para fomentar la participación social, de manera que los estudiantes, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, pudieran resolver los retos que enfrenta cada escuela.

Del mismo modo, las modificaciones a la Ley General de Educación especificaron que los programas de gestión escolar debían de: utilizar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua, desarrollar planes escolares anuales que describieran las actividades y objetivos verificables (compartidos con las autoridades educativas y la comunidad escolar) y, de forma transparente, administrar de manera eficiente el apoyo directo que recibiera la escuela. (LGE 2013).

En el proyecto que presentó el Gobierno mexicano para obtener un financiamiento de 350 millones de dólares para fortalecer la autonomía de gestión escolar en octubre del 2004, se argumentó que el proyecto contribuiría a un doble objetivo del Banco Mundial: a)



eliminar la pobreza extrema y b) impulsar la prosperidad mediante la mejora de los resultados del aprendizaje y las tasas de retención de los estudiantes en las escuelas públicas, particularmente en las zonas marginadas; todo esto a través de una gestión escolar fortalecida. El Gobierno mexicano argumentó que los programas de gestión basados en las escuelas podían ser una estrategia eficaz para aumentar la participación de los padres en las decisiones escolares; reducir las tasas de deserción, repetición y reprobación y; bajo ciertas condiciones, mejorar los resultados del aprendizaje.

Sin embargo, como lo han señalado diversos autores con base a la investigación actual (Euridice, 2005. Luzuriaga, 2012. Rivera, 2015. Santizo, 2015. Rockwel, 2018), los modelos de reforma centrados en la evaluación, lejos de elevar la calidad educativa, transforman de raíz la estructura misma de los sistemas de educación pública y gratuita de forma negativa, y en los países con amplias desigualdades, se corre el riesgo de ensanchar aún más las brechas de desigualdad debido a que los centros escolares que operan en condiciones diferentes pueden ser perjudicados por un proceso de desregulación, si no se establecen instrumentos, recursos y políticas que ayuden a resarcir estas debilidades estructurales, debido a que las escuelas que reciben menores recursos de capacitación, financieros, humanos y materiales, u otro factor que establezca una diferencia no podrán hacer uso de esta facultad.

La reforma centrada en la evaluación es un tipo de reforma orientado a destruir los sistemas públicos y reemplazarlos paulatinamente con sistemas que favorecen los intereses de lucro de diferentes actores, a costa del erario. No se trata tan solo de una reforma orientada a “formar trabajadores sumisos y obedientes”, como antaño, sino que intenta abrir más vías para la transferencia de recursos públicos a la iniciativa privada, vías que a menudo propician mayor corrupción y dispendio. Numerosos estudios y evaluaciones de estas reformas educativas en muchos países han mostrado que nunca conducen a una educación de calidad para todos, sino más bien producen una extrema polarización de los sistemas escolares, al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos. Los servicios públicos de mayor “calidad” se destinan a quienes tienen mayores recursos económicos, y se van abandonando o privatizando los servicios educativos destinados a quienes menos recursos tienen. Bajo la consigna de la “calidad” el modelo de hecho contrarresta el uso equitativo de los recursos públicos para las mayorías, aquellos grupos discriminados por clase social,

género, edad, color de piel, discapacidad, necesidades especiales, migración y pertenencia a comunidades rurales e indígenas. Las maneras de lograrlo son múltiples, y a menudo se ocultan bajo términos engañosos. (Rockwell. 2018. p. 2)

En el caso de México se plantea que el modelamiento de la autonomía de gestión que se implementó en la reforma del 2012, fue uno de los elementos clave que sirvió como intento de reconversión institucional de la educación básica, ya que se refirió, básicamente, al uso de los resultados de la evaluación para formular planes con metas verificables y a la administración de los recursos; los cuales se reglamentaron mediante los acuerdos secretariales 717 (acuerdo por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar) y el 716 (acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación).

En razón de examinar con detenimiento estos acuerdos secretariales y en acuerdo con Rivera (2015) en ellos se observa que las acciones planteadas para fortalecer la participación social y la autonomía de las escuelas, lejos de promover una política idónea para impulsar la innovación pedagógica en los centros y favorecer una educación más contextualizada, se perciben elementos que buscan mantener la regulación centralizada disfrazada de gobernanza. “Una revisión de estos acuerdos confirma que la participación social y la autonomía de gestión son dos caras de la misma moneda, ambas refieren a un conjunto de mecanismos de regulación centralizada sin prescindir de la descentralización en lo que a la operación se refiere; se define lo que se espera que hagan diferentes agentes internos o externos, pero las reglas comunes y la vigilancia de su cumplimiento, queda reservada a la autoridad estatal y central”. (Rivera, 2015. p. 8).

En este sentido se plantea que partir del intento por alinear la relación entre educación y productividad con el argumento de lograr una mejor calidad a través de la competitividad y fortalecer el modelo de Estado evaluador, la retórica oficial de la reforma del 2012 a filtrado nuevas racionalidades en la organización y funcionamiento sobre la participación y la gestión, ajenas a nuestra cultura escolar, al incluir principios y propósitos organizativos, de gestión, curriculares y pedagógicos significativamente diferentes a las etapas anteriores colocando a la escuela y a los actores en otra dimensión cultural basado en lógicas de mercado, situación que en realidad desde la administración parece apuntalar tres objetivos fundamentales:

1. Acentuar la calidad de los servicios y la eficacia de los centros educativos públicos, con el fin de generar mercados y perfiles educativos.
2. Habilitar un conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado mexicano intenta aminorar la responsabilidad directa de proveer lo necesario para la prestación del servicio educativo, a la par que alienta a los padres y otras entidades civiles y empresariales, a corresponsabilizarse bajo el abrigo de la gobernanza.
3. Utilizar el discurso de la autonomía para habilitar dispositivos de control que permitan la fiscalización y la evaluación de los centros, con el fin de trasladar a los centros la responsabilidad por los resultados educativos, el rezago y la deserción escolar, a través de la rendición de cuentas.

El papel que desempeña el liderazgo escolar en esta lógica es clave para concretar los fines, ya que este modelo de gestión responde a una tendencia que introduce en las escuelas un lenguaje propio de la lógica empresarial como lo ha mencionado Casassus (2000), en la que los directivos son considerados una especie de gerente. El gerencialismo se presenta a los educadores como una estrategia racional que se pueda aplicar en cualquier organización para hacer un mejor uso de los recursos públicos, más allá del tipo de servicios que se brinde o los sectores a los que atiende.

El discurso de la gestión escolar articulado con el de autonomía se anunció como una forma de ampliar los márgenes de decisión en la gestión, sin embargo, la autonomía anunciada es percibida por los directores como un nuevo mecanismo de burocratización y fiscalización en virtud de que las decisiones que pueden tomar están basadas en la elección de lo prescrito y determinado por la política educativa, con una gran carga de responsabilidad unidireccional por los resultados educativos de los educandos, lo que apuntala que las nuevas regulaciones del trabajo directivo promueven un liderazgo donde la dirección política se ubica en el centro, mientras la responsabilidad sobre la ejecución se delega a las escuelas.

De esta forma se puede decir que la figura de los directivos se construye con un carácter híbrido de una función dualizada entre la figura del administrador y del líder académico,

constituyéndose estos moldes en dos de los referentes principales de la actividad de los directores en la nueva gestión. Se plantea que los mecanismos de regulación institucional incentivan el traspaso de responsabilidades y funciones, desde la administración estatal a la regional y de esta a la esfera municipal y a cada centro en particular. Una vez establecida la autonomía, los resultados ya no son responsabilidad del sistema, ni de la administración, sino del propio centro.

En este trabajo de investigación se plantea que con este mecanismo se busca acentuar la diferenciación de la calidad de los servicios y los resultados educativos entre centros educativos, situación que anteriormente se observaba en mayor medida entre escuelas particulares y oficiales, pero que ahora traspasa el ámbito privado y se traslada al ámbito público también, generando grandes diferencias entre las modalidades de escuelas. En el caso de las secundarias, las de tiempo completo, generales, vespertinas, telesecundarias y para trabajadores.

Diversas investigaciones han considerado que el tipo de escuela de procedencia del estudiante define en buena medida su progresión y su rendimiento escolar en las pruebas de ingreso existentes durante las transiciones educativas (Ducoing, 2007; Muñoz Izquierdo y Solórzano, 2007; Cárdenas, 2011, Solís 2013). Es decir, que los efectos institucionales se presentan como experiencia educativa en tanto los jóvenes han pasado por distintos tipos de escuelas previo su tránsito a un nivel educativo siguiente.

Este planteamiento nos lleva a pensar que la intención de acentuar la calidad de los servicios educativos en el sector público tiene la finalidad de generar perfiles educativos idóneos para el mercado, clasificando a los estudiantes por medio de exámenes de ingreso; en aquellos que de acuerdo a las aspiraciones de clase de sus familias de origen cuentan con altas probabilidades para continuar con sus trayectorias educativas, lo cual incrementa sus posibilidades de elección de centro escolar; y en aquellos alumnos que viven en contextos sociales más desfavorecidos y cuentan con menores disposiciones para participar del proceso educativo, quienes tienen menos acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad, resultado del efecto selección.

De acuerdo al estudio realizado por Rodríguez (2015. p. 52) en el Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y 22

municipios conurbados del Estado de México (COMIPEMS) el porcentaje de aciertos varía de acuerdo al tipo de secundaria de procedencia: el porcentaje de aciertos más alto lo obtienen los provenientes de las generales de carácter privado (61% de aciertos), siguen los de secundarias técnicas privadas (59.2%); más abajo se encuentran los de técnicas y generales públicas (50.8 y 50.6%, respectivamente), los de la modalidad abierta (47.5%) y los de secundaria para trabajadores (44.2%); y, finalmente, los de telesecundaria (43.5%).

Es sabido que en las escuelas secundarias de la Ciudad de México la elección de las familias supone un enfoque clientelar en el sistema público, ya que se otorgan estructuras completas de personal a aquellas escuelas que cuentan con el mayor número de grupos, se establecen estructuras grupales mínimas para que los docentes atiendan el mayor número de alumnos, y se incentiva con recursos financieros a las escuelas que aceptan ampliar su jornada y convertirse a escuelas de tiempo completo, orillando a los turnos vespertinos que comparten edificio escolar a cerrar sus aulas por falta de alumnos.

Basado en la revisión conceptual que sustenta las políticas derivadas de la descentralización educativa y de los antecedentes de investigación empírica con respecto a la implementación de los modelos de autonomía de gestión en diversos países del mundo, se plantea que el objeto de estudio se centra en analizar y explicar la forma en que el Estado, a través de los hacedores de política, moldea e implementa prácticas, ideas, supuestos, y simbolismos para lograr una reconfiguración institucional del sistema de educación básica utilizando los mecanismos propios de la autonomía de gestión; conocer la forma en que viven los actores educativos este modelamiento, así como sus efectos y consecuencias.

Bajo este panorama se sustenta la tesis de que en la reforma educativa implementada por el Estado mexicano a partir del 2012, existe un modelamiento de política educativa, operado desde la administración a través de los mecanismos de la autonomía de gestión, que busca desarrollar una estratificación sistemática de alumnos y centros educativos que en vez de llevar a cabo acciones concretas encaminadas a disminuir las desigualdades educativas y ampliar las oportunidades educativas de los más desventajados, se implementa un modelo de gestión y participación social que busca acentuar las carencias de aquellos centros que tienen menor capacidad de gestión por la falta de recursos y estimula con mayores recursos a las escuelas mejor posicionadas, cuyo efecto acentúa

las diferencias entre los centros educativos del sistema público; incorporando al ámbito educativo el principio de la competencia, que hace que las escuelas mejor posicionadas logren quedarse con los alumnos con mejores hábitos de estudio, y conseguir con ello mejores resultados, mayor financiación, acceso a programas educativos, mayor capacitación y mejores recursos humanos, situación que lejos de disminuir las brechas de desigualdad corre el riesgo de ensancharlas y aumentar los centros gueto en fracaso escolar.

Basado en el supuesto de que existe una reconfiguración institucional que busca penetrar la organización de los centros educativos, resultado de las racionalidades distinguidas por la reducción de la intervención estatal en la educación, la apertura encubierta a los mercados y estrategias comerciales, así como las modificaciones al papel histórico-tradicional del ejercicio de la participación y el liderazgo, se plantea que el foco de interés de la tesis se centra en el análisis de la implementación y los efectos de reconversión institucional a partir de tres políticas instituidas a través del modelo de autonomía de gestión:

- a) *Construcción de perfiles educativos*, política encaminada a favorecer la jerarquización de escuelas mediante la selección de alumnos para generar mercados educativos de acuerdo a las características clientelares de las familias.
- b) *Calidad de los servicios*, política encaminada a la polarización de los sistemas escolares al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos, y
- c) *Regulación Institucional*, política encaminada a fortalecer la autonomía de gestión como pauta de organización de la escuela para cumplir con dos objetivos complementarios: a) transitar de un liderazgo burocrático a un liderazgo transformacional para eficientar la organización escolar y b) fortalecer esquemas de control por medio de una normatividad general, políticas centralizadas y sofisticados sistemas de rendición de cuentas de los procesos para mejorar los resultados de los aprendizajes.

Con base a la tesis expuesta, el presente trabajo de investigación se plantea con el siguiente objetivo:

*Conocer los efectos que el modelo de autonomía de gestión escolar ha tenido en la reconfiguración de la organización escolar y analizar su capacidad para incentivar la inclusión y la equidad, con el fin de contribuir a la toma de decisiones en materia de políticas públicas que hagan más equitativas las oportunidades educativas de todos los alumnos de las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México.*

Puesto que la investigación tiene un énfasis en la obtención de información empírica, es necesario orientar la discusión teórica a través de dos preguntas generales:

¿Cuál es la capacidad de la autonomía para incentivar la inclusión y la equidad?, ¿Puede la reconversión organizativa mejorar los aprendizajes de los alumnos?

Con el fin de dar contestación a estas preguntas generales se derivarán una serie de preguntas particulares que orienten el análisis en cada una de las políticas documentadas:

*Sobre la construcción de perfiles educativos.* ¿Cómo funciona el mecanismo de selección de alumnos para generar mercados educativos de acuerdo a las características de las familias? ¿Qué perfiles educativos se agrupan en los diferentes tipos de escuela? ¿Qué relación guarda la clasificación de alumnos con los resultados de aprendizaje?

*Sobre la calidad de los servicios.* ¿Cómo operan los mecanismos que contribuyen a la segmentación y jerarquización de los servicios educativos? ¿Cuáles son las cargas y beneficios que la administración otorga a los centros escolares de acuerdo a su modalidad? ¿Qué mensajes manda la administración a la población para construir representaciones de los diferentes tipos de escuela?

*Sobre la regulación Institucional.*

¿De qué forma los mecanismos de la autonomía de gestión han reconfigurado la organización escolar? ¿Qué efectos ha producido el carácter híbrido de la función directiva en la practicas de gestión escolar impulsado por la autonomía? ¿Puede el modelo de autonomía de gestión basado en la eficiencia y la competencia mejorar las condiciones para el aprendizaje de todos los alumnos?

## **1.2 Marco referencial para el estudio de la autonomía escolar**

Desde la década de los ochentas, se ha generalizado en la literatura educativa internacional el argumento a favor de la descentralización de los sistemas educativos augurando que este proceso debería llegar hasta el nivel de la toma de decisiones por parte de las mismas instituciones educativas. Esta nueva tendencia en política educativa confronta con la tradición histórica de los sistemas educativos nacionales, que presenta al Estado como protagonista central en los procesos de financiación, regulación y provisión de la educación brindada en las escuelas.

Desde la literatura se han planteado diversos argumentos por los cuales los países latinoamericanos han decidido descentralizar sus servicios de educación básica o primaria. Algunos por motivaciones políticas (legitimación del Estado, control de situaciones conflictivas, democratización), otros por consideraciones fiscales (reducción del tamaño de la administración central y de sus costos, fomento a procesos indirectos de privatización), otros por razones de eficiencia y otros por una combinación de ambos motivos.

Estos argumentos hacen que los sistemas educativos se enfrenten a conjuntos de expresiones como: “gestión basada en la escuela”, “delegación”, “toma directa de decisiones en el centro”, “formas de educación centradas en la escuela”, “escuela al centro”, que a primera vista dan la impresión de una creciente participación y democracia, sin embargo, de acuerdo a Smyth (2001. p. 7) esto no necesariamente es así, “esta descentralización da la sensación de que se estuviera produciendo un desmantelamiento general de las burocracias centralizadas en la enseñanza remplazadas por formas delegadas de gestión dentro de las mismas escuelas”.

Esto nos lleva a pensar que la medida en que se transfieren las responsabilidades difiere entre los distintos países y dentro de ellos mismos, por lo que diversos autores (Hirsch 1995, Geoffrey, 1999) han planteado que en el sistema público se ha llevado tan lejos a la autonomía escolar que esta se está convirtiendo en una ilusión que desvirtúa el sentido original que implica básicamente impulsar participación.



En el estudio que realiza Di Gropello (1999. p. 153) en el cual analiza los procesos de descentralización de la educación en siete países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua) utilizando una tipología teórica de modelos de reforma, el autor plantea que “los modelos desarrollados en los distintos países son diversos, pero tienen algunos elementos comunes:

En primer lugar, cualquiera que sea el grado de descentralización del presupuesto y la naturaleza de las transferencias utilizadas, los niveles subnacionales siguen exhibiendo una alta dependencia financiera del nivel central, toda vez que la mayoría de los recursos aún proviene de éste, salvo en los sistemas estatales de Brasil.

En segundo lugar, en casi todos los países presentados persisten grados de rigidez importantes en el área de recursos humanos, debido principalmente a los estatutos de funcionarios públicos que rigen los aspectos de negociación salarial y de carrera administrativa; tal rigidez reduce en mucho el grado de autonomía en la provisión del servicio.

En tercer lugar, la participación de la comunidad en las decisiones sobre las distintas funciones de la provisión de servicios educativos en general es bajo.

En cuarto lugar, y vinculada con la escasa participación, destaca la relativa ausencia de la escuela como actor importante en la toma de decisiones. En casi todos los países, las reformas tendieron a traspasar las responsabilidades a los niveles intermedios y/o locales e hicieron que las escuelas pasarán a depender de ellos en lo financiero, lo administrativo y lo pedagógico. Sólo en algunos casos la escuela ha adquirido un papel central dentro del sistema.

Norodosky y Andrada (2000), coinciden en que la casi totalidad de los países latinoamericanos en que ha ocurrido el proceso de descentralización a través del modelo provincialización o municipalización de las instituciones educativas, en el sentido de la transferencia de poder de las burocracias estatales de nivel central a las burocracias estatales de niveles subnacionales o locales, no se observa una masiva ampliación significativa de los márgenes de maniobra pedagógica administrativa en los centros escolares estatales, ni en las políticas activas de financiación a las familias.

### 1.2.1 Ámbitos para el análisis de la autonomía

A partir de la revisión de la literatura se distinguen tres principales ámbitos o dominios de acción a los que se refieren las políticas que impulsan la gestión basada en la escuela: la gestión económica-financiera; la gestión propiamente administrativa y la gestión pedagógica curricular.

En cada uno de los ámbitos es posible identificar los principales problemas en torno a los cuales se centran los actuales debates en relación con estas políticas y que de alguna manera constituyen los hilos conductores para el análisis de los documentos revisados.

#### 1.2.1.1 *Efectos y problemas de la descentralización en el dominio de la gestión financiera*

Hevia (1991) cuestiona si es posible un proceso de descentralización sin que, concomitante con la comunidad, los particulares o los gobiernos locales pasen a manejar parte importante de los recursos destinados al sector. Para dar respuesta a esta interrogante sugiere mirar el dominio de la gestión financiera desde dos niveles: a) en relación a la generación de los recursos, camino a la privatización, y b) con respecto a la distribución y fiscalización de los recursos.

De acuerdo a Norodosky y Andrada (2000. p. 200) a partir de la década de los 60s se produce un cambio altamente relevante en los sistemas educativos latinoamericanos: “los cuasimonopolios estatales comienzan a proporcionar una salida (normalmente a las escuelas privadas) a una porción creciente de su población escolar, y además, se promueve tal salida en algunos casos por medio de la utilización de financiación pública para el sostenimiento total o parcial de las escuelas privadas tanto en forma directa (subsidios), como en forma indirecta (exenciones impositivas)”.

Los sistemas privados conforman subsistemas relativamente autónomos respecto a la burocracia estatal y con formas de administración y control diferenciadas, lo que ayuda a que los componentes de este subsistema posean amplios márgenes de autonomía para definir diferentes items relativos a la actividad educativa: horarios de clase, calendario escolar, contratación de personal docente, adaptaciones curriculares, etc. Con respecto a las escuelas de dependencia estatal directa, estas se muestran descentralizadas en el

sentido de que históricamente fueron receptáculo de un proceso de transferencia de poder desde el nivel central y desreguladas en el sentido de que el Estado se autolimita en la producción de normativa que condiciona su actuación.

Los autores nos dicen que este proceso que usualmente se denomina privatización de la educación, consistió en el más importante proceso de descentralización educativa en América Latina, ya que porciones crecientes de matrícula escolar en todos los niveles del sistema educativo fueron contenidos por instituciones que poseían mayores márgenes de maniobra para educar frente a los dependientes directamente del Estado.

Ya sea por la necesidad de financiarse por medio de la matrícula pagada por los tomadores del servicio, sea porque el estado no financia totalmente las actividades ofrecidas, o sea porque esos fondos dependen del número de alumnos, Norodosky y Andrada, (2000) postulan que la necesidad del Estado de buscar nuevas formas de financiarse produce incentivos a la competencia entre instituciones educativas privadas para la captación de alumnos, instala mecanismos de marketing y conforma mercados educativos; “en los denominados cuasi monopolios estatales es posible identificar ámbitos que instituyen prácticas de mercado educativo susceptibles de generar subsistemas privados que con fondos públicos, conformen un mercado en el que al poseer altos grados de autonomía y la capacidad de construir su propio perfil educativo, se constituyan en centros de elegibilidad para las familias”.

Los autores nos dicen que en lo concerniente a la distribución y fiscalización a partir de las diversas experiencias de los procesos de descentralización que ha sufrido América Latina se observa que ha sido difícil lograr un financiamiento adicional por parte de las comunidades o del sector privado, sin embargo se espera que al menos sea posible que con los recursos con que se cuente puedan, a través de estas políticas, ser distribuidos de forma más eficiente y llegar más directamente a cubrir las necesidades de los beneficios del sistema.

Al respecto Hevia (1999) plantea que la discusión en torno a los criterios que desde las políticas de descentralización tienen que ver con el problema de la distribución de los recursos disponibles para el sector de la educación se puede abordar a partir de dos cuestionamientos: ¿cómo y mediante qué mecanismos las políticas de descentralización

aseguran que el Estado central no se va a desresponsabilizar de su función de asignar los recursos que el sistema necesite para su expansión y mejoramiento? y ¿cómo mediante estas políticas se regula y fiscaliza la utilización de los recursos asignados a la administración local?

Uno de los objetivos en que se basan las políticas de descentralización descansa en el supuesto de que permitirá generar más recursos para el sector y que posibilitará la utilización más eficiente de aquellos con los que se cuenta. Weiler (1998) cuestiona que esto ocurra necesariamente en todos los países, señala que es posible encontrar huellas de que así ha sucedido en países industrializados, pero en los que no lo son, puede ocurrir lo contrario. Diversos autores (Hevia, 1999. Bolívar, 1996. Sarramona, 2011. Santizo, 2014) han señalado que la descentralización es un indicador del descompromiso de los aparatos de la administración central por hacerse cargo del financiamiento de la educación básica.

Generalmente es difícil determinar la relación entre el rendimiento de las escuelas y los recursos con los que cuentan. La relación concreta entre el carácter de escuela autónoma y el uso más eficaz de los recursos, presenta complicaciones metodológicas para conocer la relación entre el financiamiento y la eficacia de las escuelas. La investigación realizada por Cooper (1994) en Estados Unidos indica que cuanto mayor sea la cantidad de dinero que se destina al contexto docente, incluyendo los salarios de los maestros mejor preparados o con mayor experiencia, más tangibles serán los beneficios en el rendimiento de los alumnos; la investigación de Cooper indica también que, si los fondos que se transfieren no llegan al contexto docente, es decir a los profesores y las aulas, sus beneficios serán más cuestionables. Si la relación entre cantidad y calidad de recursos del aula y el rendimiento es muy importante, como indica Cooper, constituiría un argumento en contra de las fórmulas de financiación a las que pueden acceder los centros a consecuencia de las oscilaciones del número de matrículas.

El estudio señala que esto tiene especial importancia porque frecuentemente las escuelas más afectadas por las dificultades presupuestarias (y que en consecuencia producen un impacto menos positivo en el aprendizaje de los alumnos) son las que acogen a alumnos procedentes de comunidades cuya situación es más precaria.

Cooper concluye (1994) que hay pocas pruebas de que las escuelas autónomas utilicen sus recursos de manera más eficaz para elevar el rendimiento de los alumnos; aunque tengan mayor control presupuestario ello no supone que llegue necesariamente más dinero a las clases porque los recursos y el tiempo pueden destinarse a sufragar el mayor número de procedimientos administrativos que exigen el gobierno y las estrategias de mercado, y que la financiación per cápita puede provocar la incertidumbre financiera y penalizar a las escuelas más necesitadas de recursos.

Del mismo la literatura plantea las dificultades para demostrar que las escuelas autónomas utilizan de forma más eficaz los recursos financieros. Diversos autores plantean que tampoco hay suficiente sustento de que la autogestión libere los recursos humanos para realizar cambios en las aulas. Mark y Louis (1995) intentaron relacionar la potenciación del profesorado, considerada como resultado de la gestión desde la escuela, con el rendimiento académico de los alumnos mediante el análisis de 24 centros elementales, medios y high school en reestructuración de los Estados Unidos.

Descubrieron que la potenciación del profesorado era una condición importante, pero no suficiente, para producir cambios en el aula. Aunque la potenciación del profesorado puede haber tenido importantes efectos indirectos en las prácticas de los docentes, los autores sostienen que no ha producido efectos directos en la potenciación pedagógica del profesorado, ni en el rendimiento.

El estudio de Caballero (1998) destaca que la autonomía en las escuelas es sólo interna, porque el gobierno limita la ejecución de los proyectos; la escuela no posee ningún tipo de control sobre sus recursos humanos que son asignados desde la burocracia educativa. Tampoco tienen control sobre los recursos financieros ni tienen instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal que se dan en los niveles municipal, departamental o nacional.

En términos de financiamiento se requiere un compromiso explícito del Estado para realizar una legislación que regule tanto la cantidad de recursos que deben destinarse al sector, como los mecanismos de asignación y control de ellos, ya sea que éste continúe financiando la mayor parte del sistema, o que exista un cofinanciamiento.

### *1.2.1.2 Efectos de la descentralización en el dominio de la gestión administrativa: la participación*

Uno de los principales argumentos para justificar una política de descentralización es el de colocar la gestión educativa más cerca de los usuarios para romper el aislamiento de la escuela y acercarla a la comunidad a la cual sirve. Al respecto Pereira De Souza (1987. p. 56) nos dice: “se trata de que la comunidad participara más en la gestión y el control de la educación para poder mejorar su eficacia, por tanto la escuela estaría más inserta en el medio, sufriría una fiscalización inmediata y próxima de sus usuarios, tendría que ajustarse permanentemente a los reclamos y necesidades locales y llegaría a ser por consecuencia, más auténtica eficiente y democrática. En este sentido el éxito de la reforma se medirá por la capacidad de descentralización y participación que logre”.

Por esta razón, a partir de las experiencias revisadas se plantea que el rubro de la participación puede ser confuso porque el término se puede utilizar para referirse a distintos actores sociales o a distintas formas y ámbitos de participación. En el caso de la participación de la comunidad, McGinn y Street (1999) mencionan que esta puede dificultarse por problemas de distancia, transporte o comunicación, por lo cual el tema clave se dirige a la participación del magisterio y de los funcionarios de los ministerios, sin embargo, en algunos países no se considera adecuadamente el tipo de participación que deben tener las organizaciones gremiales en los procesos de reformas.

Como una forma de articulación y producción de normas o reglas de juego, el Estado puede desarrollar diferentes formas de regulación. Puede haber una regulación normativa (o reglamentación) por parte del Estado y una regulación del propio sistema. Para tal fin los países latinoamericanos que han pretendido aumentar la autonomía de los centros educativos bajo su jurisdicción a través de innumerables modalidades de autonomía escolar usualmente han desembocado en Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los cuales pueden ser vistos como una regulación institucional, normativa o de control, en cuanto reglas, discursos o procedimientos de una autoridad que orienta las acciones e interacciones de los actores.

En el caso de Colombia, en las escuelas del distrito de Bogotá, tanto de gestión estatal como de gestión privada, el rector o el director es el responsable legal de dirigir la

preparación del PEI. La ley General de Educación buscó fortalecer a las escuelas a través de los PEI definidos por la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que las escuelas estatales puedan acceder directamente a recursos para financiar dichos proyectos. Dicha estrategia reposa en dos pilares: la construcción de los PEI, y la conformación de Consejos Directivos en cada escuela. Respecto a los alcances reales de los PEI, a la luz de las normas y políticas educativas. (Villa y Duarte 2002).

En el caso Argentino específicamente en la provincia de Buenos Aires desde el nivel central del sistema educativo se definió un PEI como herramienta que serviría para guiar y orientar las decisiones que se tomarán en el seno de la institución escolar. Se propuso entre otros objetivos transformar las instituciones educativas, tanto en sus aspectos organizativos como en sus circuitos de comunicación externos e internos, fortaleciendo su autonomía y modernizando la normativa interna para adecuarla a las demandas que exige el funcionamiento de un nuevo modelo pedagógico y técnico administrativo.

En el caso de Perú el Proyecto Educativo Institucional (PEI), pasó a ser un instrumento de gestión que reflejaría la participación democrática de los actores y la toma de decisiones concertada de la comunidad educativa concretándose en la formación de un plan de trabajo concertado. De acuerdo al estudio realizado por Cuglievan y Rojas (2007) se encontró que en ninguna de las escuelas estudiadas, el colegiado identificaba debilidades en el funcionamiento interno, lo que imposibilitaba la autoevaluación y autorreflexión acerca de las prácticas de los distintos actores de la escuela; el PEI se centró principalmente en aspectos externos a las escuelas (entorno socioeconómico y familiar de los estudiantes) y en el análisis de los problemas encontrados en las carencias de la población que atiende la escuela, lo que no permitió una mejora escolar centrada en el aprendizaje de los alumnos.

Se encontró que un aspecto que influía en la gestión cotidiana de la escuela son las normas que emite el Ministerio, lo que llevó a la reorganización de las programaciones escolares, a la transformación de los objetivos de las escuelas y por tanto al cumplimiento formal de la normatividad. Con respecto a los roles y funciones que se proponían en el marco de la autonomía escolar, se encontró que la débil apropiación de las nuevas funciones por parte de los actores educativos generaba cambios sólo a nivel formal, así

como la rápida burocratización de las nuevas funciones, con lo que se perdía el sentido de lo que se buscaba.

A pesar de la retórica descentralizadora, de acuerdo al estudio realizado por Norodosky y Andrada (2001), las escuelas poseen una creciente burocratización de la tarea educadora y en cierta forma una limitación para aplicar nuevas herramientas administrativas y pedagógicas. El estudio coloca en evidencia que el desarrollo del PEI en las escuelas posee serias limitaciones provocadas en gran medida porque las instituciones deben cumplir con lo establecido en la normatividad enmarcada del nivel provincial, incluso en los aspectos netamente pedagógicos (currículum, criterios de evaluación de los alumnos y docentes, extensión de la jornada escolar, días de la semana en los que se distribuye el ciclo lectivo, etc.).

Cuglievan y Rojas (2007), en un estudio realizado en Perú ponen de manifiesto que, a diez años de la introducción y aplicación progresiva de la normatividad para la autonomía escolar en Perú, esta no ha logrado modificar aún la estructura, dinámica y funcionamiento de las escuelas, hecho que sustentan en los hallazgos más recurrentes en las cinco escuelas primarias estudiadas. El análisis sobre la gestión escolar se centró en la operación y significado que otorgan los actores al Proyecto Educativo Institucional (PEI), ya que este instrumento de acuerdo a la política educativa pasó a ser un instrumento de gestión que reflejaría la participación democrática de los actores y la toma de decisiones concertada de la comunidad educativa a un plan de trabajo concertado.

El análisis de las regulaciones estatales da un panorama del margen de maniobra que las escuelas públicas y privadas tienen para operar en el momento de diseñar su propuesta educativa. Los análisis pueden mostrar escenarios de la forma en como los actores asumen el PEI como herramienta burocrática para materializar el discurso institucional.

Whitty (1999, p. 123) plantea que en el discurso de participación existe una aparente contradicción porque se apela a los valores comunes para fortalecer su atractivo. El autor nos dice que: “las diversas y opuestas ideas de participación de la comunidad que están presentes en las distintas reformas hacen difícil extraer conclusiones claras sobre el modo de plasmarse estos nuevos derechos.



Las funciones de representación de las comunidades y de los padres en la dirección de las escuelas se ha restringido hasta centrarse, en gran medida en los problemas administrativos y económicos. Esto hace probable que se considere que unos miembros del consejo escolar son más útiles que otros. Por otra parte, parece que algunas comunidades de padres serán también más deseables, en calidad de colaboradores, en el proceso educativo. Tanto el mercado como la necesidad de satisfacer los objetivos de los gobiernos pueden llevar a la transformación de los padres en útiles de consumo, de manera que algunos serán mucho más valiosos que otros por su experiencia profesional y la ayuda económica y la colaboración voluntaria que pueden aportar a la escuela.

La elasticidad del discurso sobre “la comunidad” en las justificaciones políticas de la delegación de poderes y la elección de centros ayuda a comprender porque resultan tan atractivas estas políticas a un conjunto tan diverso de públicos.

En la investigación realizada por Power y Whitty (1996) en relación con la política de las *grantmaintained schools* (escuelas subvencionadas), se hallaron pocas pruebas que indiquen que los padres participen más en la dirección o en la vida general de sus escuelas. Por lo general los padres participan únicamente en los proceso de votación si tenían hijos en el centro. Los autores menciona que la postura de los padres era más un reflejo de su lealtad al director que el resultado de la deliberación sobre las cuestiones relacionadas con la independencia de las atribuciones transferidas. La investigación demostró que el distingo del grado de autonomía de diversos centros no influía significativamente en los niveles de participación de los padres.

La investigación de Deem (1995), realizada en secundarias autogestionadas en Inglaterra, concluye que el gobierno de las escuelas se ha convertido en un campo importante de ejercicio de la ciudadanía, sin embargo, es imperfecto porque aunque se haya producido una redistribución numérica, inclinando la balanza a favor de los miembros no profesionales de los consejos escolares, estos no han conseguido poder alguno sobre la escuela. Los autores señalan que “cuando se trata de opinar acerca de las instituciones y los procesos educativos sus argumentos, suelen ser incompletos, fragmentarios y en ocasiones imprecisos” (Deem 1995. p. 85). En consecuencia, las perspectivas más

expertas e informadas del director y de los consejeros docentes suelen destacar y prevalecer.

Santizo (2015), menciona que en las escuelas es necesario crear ambientes de colaboración entre maestros y padres de familia, lo cual implica un proceso complejo de coordinación y de comunicación que no es fácil de desarrollar. La coordinación debe darse en torno al objetivo de mejorar el aprovechamiento escolar y la comunicación debe dar a conocer cuáles son los mejores caminos para hacerlo y así crear en cada comunidad escolar una visión común por la cual estén dispuestos a colaborar.

McGrinn y Street (1987) plantean que la descentralización se considera no como algo que aumenta la participación de los individuos en general, sino como un proceso que aumenta la participación de ciertos individuos o grupos. En algunos casos esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales, en otros casos de una institución centralizada a otra, y todavía en otros del gobierno al sector privado, lo que cambia no es la repartición del poder sino su ubicación.

#### *1.2.1.3 Efectos y problemas de la descentralización en el dominio de la gestión pedagógica y curricular*

Otra de las razones que ha justificado las políticas de descentralización es la de que son un medio adecuado para mejorar la pertinencia de la educación, es decir, que el currículo sea más significativo para los estudiantes y se ligue más estrechamente a las necesidades de desarrollo regional y local. Los currículos elaborados centralmente en general de acuerdo a Hevia (1999) han dejado escaso margen para adaptar los contenidos de los planes y programas de estudio de acuerdo a la iniciativa local. El autor plantea que más bien este ha tendido a ser uniforme y uniformador, lo que ha impedido rescatar para el currículo escolar la heterogeneidad cultural.

Bolívar (1996) plantea que el Desarrollo Curricular Basado en la Escuela (DCBE) puede ser considerado como un estadio superior de descentralización, en la medida en que el propio centro (incluida la comunidad social) toma propiedad y poder del currículum escolar, generando procesos y formas de trabajo dirigidas a autorevisar lo que se hace, repensar lo que se podría cambiar y consensuar un plan de acción. El DCBE, a pesar de

los problemas manifestados en su desarrollo, se ha configurado como una plataforma teórica y práctica para reconstruir culturalmente la escuela desde dentro.

El autor nos dice que por medio del DCBE se trata de promover un cambio en las pautas de trabajo o ethos del centro a través de un proceso de autotransformación colectiva y reflexión/revisión crítica de la propia realidad educativa, apostando por los valores de colaboración, colegialidad y compromiso. La autorevisión escolar y el desarrollo organizativo se convierten en el contexto para promover el desarrollo institucional del centro y profesional de los docentes.

Bolívar (1996) pone de manifiesto que a la política curricular le concierne a quién debe decidir lo que los alumnos tengan que aprender en los centros escolares y qué medios y condiciones puedan posibilitarlo. Postula que a la política curricular le atañe quién toma las decisiones, y sobre todo el impacto y repercusiones que unos modos u otros tienen en los profesores, alumnos y el currículum mismo; por esta razón en la política curricular la pregunta crucial es si la toma de decisiones debe ser hecha a nivel central, local o por los centros; y qué tipo de política en un determinado contexto favorece un desarrollo curricular orientado a la mejora.

Hanushek, Link y Ludger (2014) ponen de manifiesto en su estudio que la descentralización de la toma de decisiones es uno de los más intrigantes componentes de las reformas escolares recientes, en parte porque los países se fueron en direcciones opuestas durante la última década y porque la evidencia previa no es concluyente, se sugiere que la autonomía puede ser un mecanismo propicio para el logro de los estudiantes en los sistemas bien desarrollados, pero en detrimento de los sistemas de bajo rendimiento.

En el estudio se construyó un conjunto de datos del panel de las cuatro oleadas de pruebas internacionales PISA que abarcan 2000-2009, que comprende más de un millón de estudiantes en 42 países. Basándose en la estimación de panel con efectos fijos por país, se identificó el efecto de la autonomía escolar desde dentro del país y los cambios en la cuota media de las escuelas con autonomía sobre elementos clave de operaciones de la escuela. Los resultados muestran que la autonomía afecta negativamente el logro

del estudiante en los países de bajo desarrollo, pero de manera positiva en los países desarrollados y de alto rendimiento.

Robertson y Wohlstetter (1995) señalan el peligro de la acentuación de las desigualdades de oportunidades educativas, ya que, elaborar propuestas pedagógicas más adecuadas a la realidad local supone tener recursos materiales y humanos suficientes para hacerlo, y los municipios no necesariamente cuentan con ellos en la misma proporción que las áreas centrales, o que puede desembocar en que los más ricos tenderían a ofrecer una educación de mejor calidad. El autor sostiene la necesidad de elaborar un currículum local para hacer más pertinente y democrática la enseñanza, dentro de un marco de reconocimiento de un currículum mínimo para todo el país.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1 La gestión en el campo educativo**

En este capítulo se aborda la noción de gestión y su relación con el ámbito educativo y se hace un recorrido por los principales marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional en la gestión. Se describen los componentes del modelo de gestión basado en la escuela y la función de la autonomía como mecanismo de las políticas de gestión, así como sus ámbitos y políticas para impulsarla, y se abordan los principios teóricos que dotan de sentido la relación entre autonomía y equidad, así como, los riesgos de asumir un modelo de gestión basada en la escuela.

En los últimos años diversos países de América Latina han emprendido procesos de descentralización o desconcentración de la administración de los sistemas de educación formal, derivados de recomendaciones políticas de diversos organismos internacionales que tienen que ver con la promoción de la educación (OEA, AID, Naciones Unidas, Banco Mundial) con el fin de superar algunos problemas de los sistemas educativos.

En el caso de América Latina la experiencia en la aplicación de las políticas que se han desarrollado han sido sustentadas en las bondades de la descentralización (mayores cuotas de poder, redistribución de la autoridad, uso más eficiente de los recursos), lo cual deja ver que la autonomía de los centros se convierte en un mecanismo estratégico de las políticas que impulsan una lógica de mercado. Sobre la política de descentralización Santelises (2003) nos dice:

La estrategia descentralizadora pretende propiciar el involucramiento comprometido de los actores educativos, pero al mismo tiempo coexiste con esta visión, la presencia o dominio del enfoque neoliberal y sus mecanismos aplicados al campo de la organización escolar, que endilga una fuerte cuota de responsabilidad a los centros a través de la idea de dotar de un espacio propio de autonomía a los centros escolares, muchas veces sin la creación de condiciones adecuadas para asumirla y con la consiguiente competitividad entre los centros, en condiciones desiguales. (Santelises, 2003, p. 15)

Al respecto Barroso (1977) nos dice que para que las escuelas puedan crear una autonomía plena es necesario crear las condiciones que les permita propiciar la participación en la toma de decisiones para mejorar las condiciones escolares, puesto que las declaraciones formales de autonomía no la crean, aun cuando pueden favorecer o no su desarrollo; “es la creación de condiciones oportunas las que posibilitan, mejor o peor, capacitar a los centros escolares para construir, en distintos grados de desarrollo su autonomía, para un mejor servicio público de la educación, dado que la autonomía es un concepto construido social y políticamente en cada centro” (Barroso, 1977. p. 438)

Diversos observadores y analistas del mundo de la educación parecen coincidir (Anderson, G. y Dixon, A. 1993, Egido, I. 2008, Eurydice 2007, Gimeno, 2005) en que el curso de la descentralización educativa no se ha detenido durante los últimos 30 años, en países muy variados, especialmente en Latinoamérica donde la política de descentralización, bien por tradición, bien por las reformas introducidas, ha sido más notoria.

Gimeno señala que: “por el camino de la descentralización se llega a destinos muy distintos, pues hay muy variadas motivaciones y muy diversos credos políticos detrás de cada impulso descentralizador. Sin embargo, aunque no faltan obstáculos y resistencias prácticas a la autonomía de los centros, hoy el debate no se establece tanto en la opción entre centros dependientes y centros autónomos, sino en qué modelo de autonomía se desea y con qué fines”. (Gimeno, 2005. p. 23),

En los modelos, a primera vista aparecen dos concepciones netamente confrontadas: “ la neoliberal, que entiende la autonomía como gestión empresarial, y la comunitaria, en la que prima el propósito moral y el compromiso con la democracia”. (Laruzzea, 2011. p.36)

En las experiencias de países latinoamericanos se ha podido observar que las tendencias de delegación hacia los centros se han visto sacudidas en las dos últimas décadas por tendencias neoliberales que han arreciado en el panorama internacional.

De acuerdo a estas experiencias, donde el sentido originario tenía una justificación en la cual los conceptos de libertad, responsabilidad, equidad, justicia social, adaptación y

respuesta al entorno próximo se vinculaban con el movimiento hacia la autonomía de las escuelas, se ha terminado por establecer políticas dentro de otro marco de valores, adoptando tintes neoliberales enmarcados por la lógica de mercado.

Los valores que enfrentan ambas concepciones al parecer se convierten en polos opuestos. Por una parte están los principios de la cooperación, la participación democrática y la equidad y, por otra, los de la competitividad del mercado, la eficiencia en los resultados y la libre elección de centro por parte de los consumidores de los productos educativos. Como dice Cabada (2007): “existe una confrontación en la concepción de la producción de capital humano para una economía competitiva, frente a la educación de una ciudadanía libre, responsable y cohesionada. Libertad y equidad son nociones, que no encuentran conciliación en ninguna de las dos concepciones”.

En este sentido, un nuevo modelo de gestión supondría entonces procesos permanentes de reestructuración institucional de los sistemas educativos con el fin de lograr nuevos y más eficientes sistemas de interacción y organización entre los actores y la comunidad; ello implicaría entonces, refundar las condiciones institucionales con las que sus actores interactúan, para lo cual se hace necesario desarrollar capacidades, reestructurar la armazón organizativa de las instancias, procesos y canales de acción, así como, renovar la cultura organizacional. TESIS

El concepto de gestión tiene un significado amplio y no se restringe sólo a lo burocrático administrativo; de acuerdo a Casassus (2005): “su concepción es más global, ya que contempla la gestión de los recursos, de las personas, de los procesos y de los resultados; es integral, y tiene que ver con las ideas, los propósitos, el diseño y la ejecución orientados al logro de las políticas, acciones y metas trazadas”. Dicho de otra manera, la gestión es la capacidad de articular los recursos de los que se dispone para lograr lo que se desea.

La gestión educativa busca aplicar los principios generales de la gestión al campo específico de la educación. Su objetivo es estudiar la organización del trabajo en dicho campo y está determinada por el desarrollo de las teorías generales de ambos campos.

En la actualidad, la práctica está muy influenciada por el discurso de la política educativa y por los distintos esfuerzos que se despliegan para aplicarla, se tiende a avanzar en medio de cambios derivados de dichas políticas educativas y de presiones para que estas entren en vigor, además de resultados provenientes de ajustar la práctica a intereses particulares, por este motivo Casassus (2005, p. 5), plantea que: “la gestión educativa no es solamente pragmática, como podría pensarse, sino que lleva inscrita la dimensión política en su hacer cotidiano”.

En América Latina, bajo el régimen de sistemas educativos centralizados, hasta fines de los ochenta, existieron dos corrientes que en el fondo respondían a una visión autoritaria o verticalista de la gestión: la primera apuntaba a la planificación y la segunda, a la administración: de un lado se encuentran los sujetos encargados de planificar, y del otro, los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes. Esta práctica, que acompañó los sistemas educativos centralizados, tiende a ser substituida por procesos de descentralización, que cambian las competencias de gestión de los actores involucrados.

De acuerdo al planteamiento de Casassus (2005, p.7), gestión es un concepto más genérico que administración, puesto que la práctica de la gestión va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que proceden del centro. “Las personas con responsabilidades de conducción tienen que planificar y ejecutar el plan. El concepto de gestión connota tanto las acciones de planificar como las de administrar”.

El autor nos dice que si se observa a la escuela como una organización que no existe en un vacío, sino que cuenta con un entorno, entonces esta se nutre de este entorno y, en igual sentido, depende de él; por lo tanto los sistemas operan dentro de un contexto externo con el cual interactúan y poseen un contexto interno:

El contexto externo está constituido por todo lo exterior a la organización. En términos de la educación, el entorno externo de las escuelas está constituido por entidades tales como los padres y apoderados, las otras organizaciones sociales, la economía que entorna a las escuelas, el sistema legal, el cultural o el político. Las organizaciones no existen en un vacío, existen en el entorno. La organización se nutre de su entorno, y en este sentido depende de él.



El contexto interno lo constituyen las personas que son los miembros de la organización. Esto llama la atención a que las personas son el contexto interno, pero no en cuanto a cualquiera característica de las personas, sino a aquellas características que los hacen miembros de esa organización. En las escuelas, el contexto interno está constituido por personas, pero solo en cuanto ellas son alumnos, docentes, técnicos, directivos, y no en tanto de seres humanos. La gestión educativa, es la gestión del entorno interno orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela. (Casassus, 2005, p.7).

Esto hace que el tema de las escuelas y su entorno revista suma importancia en el tema de la gestión; sin embargo, el autor comenta que las relaciones de la escuela con el entorno han tendido a ser más de carácter pasivo (descripción del conocimiento respectivo) que activo (interacción concreta con él).

La interacción concreta de un sistema con sus entornos internos y externos, es substancial en la práctica de la gestión, para que esta no quede limitada solo a su aspecto ilustrativo, es decir, que si se interviene sin una reflexión sobre la situación concreta de los entornos, la acción se abstrae de la realidad y se opera en forma alienada, separada de ella, y por el contrario, si se opera de manera cercana a la realidad, es posible abrirse al sujeto. Cuando esto ocurre, se abre la posibilidad de que existan maneras diferentes de organizar las escuelas y el sistema educativo. (Casassus, 2005, p.7).

Cuando se aborda el tema de la gestión relacionado con la educación, resulta necesario establecer distinciones conceptuales entre la gestión educativa y la gestión escolar.

Mientras la primera se relaciona con las decisiones de política educativa en la escala más amplia del sistema de gobierno y la administración de la educación, la segunda se vincula con las acciones que emprende el equipo de dirección de un establecimiento educativo en particular. Tanto los procesos de gestión educativa como los de gestión escolar son secuencias de acciones deliberadamente elegidas y planificadas en función de determinados objetivos que posibiliten la tarea de conducción.

Con respecto a la gestión educativa, De la O. (2003, p.1) nos plantea que esta: “involucra las acciones y decisiones provenientes de las autoridades políticas y administrativas que influyen en el desarrollo de las instituciones educativas de una sociedad en particular”, lo que nos indica que el ámbito de operación de dichas decisiones puede ser el conjunto del sistema educativo de un municipio, un partido o un departamento, una provincia, un estado o una nación. Generalmente, las medidas incluidas en la gestión educativa se articulan con otras políticas públicas implementadas por el gobierno o autoridad política como parte de un proyecto político mayor.

El autor plantea que: “las medidas relativas a la gestión escolar corresponden al ámbito institucional e involucran objetivos y acciones o directivas consecuentes con dichos objetivos, que apuntan a lograr una influencia directa sobre una institución particular de cualquier tipo”. (De la O. 2003, p.1)

Y con respecto a la gestión escolar Casassus (2003) nos plantea que la noción de esta es un concepto más genérico que administración, ya que la práctica de la gestión escolar va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que vienen del centro. La noción de gestión escolar connota tanto las acciones de planificar como las de administrar:

La administración, como ejecución de las instrucciones de un plan, independientes de los contextos, no es lo que ocurre en las situaciones reales. Por ejemplo, los directores de escuelas encargadas de ejecutar un plan, tienen que realizar una serie de operaciones de ajustes, tales como lograr la viabilidad política del plan, adecuar los recursos disponibles con las necesidades de la ejecución de un plan, determinar el nivel de competencias de las personas para llevar adelante el plan. En la práctica, el plan es solo una orientación y no una instrucción de ejecución. Por ejemplo, en su trabajo de traducir de un plan en acciones concretas, los directores de escuelas se encuentran frecuentemente en la necesidad de replanificar, administrar y demostrar talento político para encauzar el plan. (Casassus 2003, p. 7)

En este sentido la gestión escolar implica impulsar la conducción de la institución escolar hacia determinadas metas a partir de una planificación educativa, para lo que resultan necesarios saberes, habilidades y experiencias para realizar las operaciones de ajuste,

conocimiento respecto del medio sobre el que se pretende operar, así como sobre las prácticas y mecanismos utilizados por las personas implicadas en las tareas educativas.

En la historia de la gestión se puede identificar una secuencia de marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional. Casasuss (2005, p. 7 a 12) describe diferentes tipos de modelos, los cuales han surgido como respuesta a limitaciones que presentaba el modelo anterior o a situaciones restrictivas del entorno de los anteriores, para lo cual el autor genera una serie de principios conceptuales para describirlos que no invalidan a los anteriores pero que sí representan avances con respecto a los pasados, los modelos son:

La *visión normativa* se constituyó en los años cincuenta y sesenta, hasta inicios de los setenta, como un esfuerzo mayor para introducir la racionalidad en el ejercicio de gobierno, en sus intentos de alcanzar el futuro desde las acciones del presente. Esta visión se construía a partir de técnicas de proyección de tendencias a mediano plazo y su consecuente programación.

En el ámbito educativo, la visión normativa fue una planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema. La visión normativa expresaba una visión lineal del futuro, el cual se concebía como único y cierto. La planificación consistió en aplicar técnicas de proyección del presente hacia el futuro.

En la visión *prospectiva*, el futuro no se explica necesariamente sólo por el pasado, sino que también intervienen imágenes del porvenir que se imprimen en el presente y que, en consecuencia, lo orientan; de esta manera, el futuro es previsible a través de la construcción de múltiples escenarios inciertos del mañana.

La necesidad de considerar la idea de futuros alternativos en la planificación, y de reducir la incertidumbre que ello produce, generó lo que podría ser considerado como la flexibilización del futuro en la planificación. El instrumental de la visión prospectiva fue el mismo enfoque proyectivo de la visión normativa, sólo que aplicado mediante matrices de impacto a la construcción de distintos escenarios.

*La visión estratégica* plantea que si se concibe un escenario o un futuro deseado, para llegar a él es preciso contar con un modelo de gestión de normas que puedan llevar a ese lugar, es decir, normas que permitan relacionar la organización con el entorno, para ello surge la noción de estrategia.

La gestión estratégica consiste en la capacidad de articular los recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros) que posee una organización con la identidad institucional (misión, visión, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas).

De acuerdo con Casassus (2005), esta visión tiene tanto un carácter estratégico (normas), como un carácter táctico (los medios para alcanzar lo que se desea), y tiene como base un pensamiento de tipo militar porque su visión de la acción humana se sitúa en una perspectiva competitiva de organizaciones y personas que se constituyen en aliados *versus* enemigos.

*En la gestión situacional* el planteamiento de la planificación reconoce no sólo el antagonismo de los intereses de los actores en la sociedad, sino que plantea, además del tema de la viabilidad política, el de la viabilidad técnica, económica, organizativa e institucional. Se preocupa del análisis y abordaje de los problemas en el trayecto hacia el objetivo o el futuro deseado; la gestión se presenta como un proceso de resolución de nudos críticos de problemas.

Derivado de las crisis económicas a inicios de los ochenta, a la planificación estratégica se le incorpora la dimensión situacional<sup>1</sup>, la cual impacta la viabilidad de las políticas, por lo que, en términos operativos, se inicia un triple desplazamiento.

La escasez de recursos hace de la planificación, por una parte, un ejercicio de técnica presupuestaria; por otra, una preocupación de conducción política del proceso, en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación; y una tercera, una fragmentación del proceso de planificación y gestión en acciones que ocurren en diversos

---

<sup>1</sup> Concepto sugerido por el economista chileno Carlos Matus, para quien, una situación es donde está situado algo. Ese algo es el actor y la acción. Acción y situación forman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación con relación al actor y a la acción de éste. Por eso, una realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su situación. Esto hace que en una realidad se planteen muchas viabilidades.

lugares del sistema. Con lo cual se quiebra el proceso integrador de la planificación y se multiplican, en consecuencia, los lugares y entidades planificadoras.

Este proceso de fragmentación conduce a redefinir la unidad de gestión educativa, es decir, el objeto de la gestión educativa deja de ser el sistema en su conjunto y se determinan otras unidades de gestión (más pequeñas que el conjunto del sistema), que pueden señalar objetivos propios, frente a los cuales se pueden asignar recursos. Este proceso ha sido denominado descentralización educativa.

La *gestión de calidad total* se refiere a la planificación, el control y la mejora continua, lo que permite introducir estratégicamente la visión de la calidad en la organización. “Sus componentes centrales son, por una parte, la identificación de los usuarios y de sus necesidades, el diseño de normas y estándares de calidad, el diseño de procesos que conduzcan hacia la calidad, la mejora continua de las distintas partes del proceso y la reducción de los márgenes de error que encarecen los procesos. Por otra parte, se tiene la preocupación de generar los compromisos de calidad” Casassus (2005, p. 9).

El autor nos dice que, al introducirse el tema de la calidad en la educación, surgen dos hechos de importancia: de un lado, se reconoce la existencia de un usuario, más allá de las necesidades del aparato del Estado y, del otro, se generaliza la preocupación por el resultado del proceso educativo. Es decir, un proceso en el cual se reconoce el derecho de los usuarios del sistema educativo a exigir un servicio de calidad de acuerdo con sus necesidades.

Como parte de los mecanismos de gestión, aparece entonces la necesidad de hacer visible el resultado del proceso educativo para que los usuarios puedan verlo y emitir juicios acerca de la calidad. Se generaliza así el desarrollo de sistemas para medir y evaluar la calidad de la educación.

Sin embargo, la preocupación por los resultados y, en general, por la percepción de un bajo resultado, ocasiona que se analicen y examinen los procesos y factores que en ellos intervienen para orientar las políticas educativas en consecuencia. La emergencia del juicio del usuario sobre el resultado hace que la mirada se vuelva rápidamente hacia los procesos que llevan al producto o servicio que se presta.

En la práctica, la perspectiva de gestión de calidad total en los sistemas educativos se orienta a mejorar los procesos mediante acciones tendientes, entre otras cosas, a disminuir la burocracia, reducir costos, ampliar la flexibilidad administrativa y operacional, al aprendizaje continuo, aumento de la productividad o la creatividad en los procesos.

La *visión de la reingeniería* se sitúa en el reconocimiento de contextos cambiantes dentro de un marco de competencia global. De acuerdo con el autor en ella se pueden distinguir tres aspectos de cambio.

En primer lugar, se estima que las mejoras no bastan y que, para responder más adecuadamente a las cambiantes necesidades de los usuarios, no basta con mejorar lo existente, sino que se requiere un cambio cualitativo. Por otra parte, se reconoce que los usuarios tienen, por intermedio de la descentralización, la apertura del sistema, y dada la importancia de ella en las vidas de personas y naciones, mayor poder y mayor exigencia acerca del tipo y calidad de la educación que esperan. El tercer aspecto se refiere al cambio: se estima que no sólo se evidencia mayor modificación, sino que la naturaleza del proceso consiguiente también ha cambiado, lo cual lleva a percibir la necesidad de un reajuste social en sus estructuras, cambio en los valores y en la manera de ver el mundo.

En la *gestión comunicacional*, el rediseño organizacional supone el manejo de destrezas comunicacionales entendidas como procesos de comunicación que facilitan o impiden que ocurran las acciones deseadas. Desde este punto de vista, el gestor es considerado como un coordinador de acciones que resultan de las conversaciones para la acción.

La gestión es concebida como el desarrollo de compromisos de acción obtenidos de conversaciones para la acción; estas se consiguen mediante la capacidad de formular peticiones y obtener promesas. Así, los instrumentos de la gestión comunicacional son el manejo de las destrezas comunicacionales definidas en los actos del habla; es decir, el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas.

La *gestión basada en las emociones*, en esta perspectiva se reconoce que las emociones son el impulso para actuar. Esta visión toma como fundamento las ideas de Heideidegger (1927), las cuales plantean que, en la base de toda acción hay una emoción. La emoción

es la predisposición a la acción, es decir que, si se quiere actuar de una determinada manera, el sujeto se tiene que poner en la emoción que le permita hacerlo. Si no se está en la emoción adecuada para lograr algo, no se logrará.

Si el sujeto se encuentra apático, resignado, desmotivado, no contribuirá a lograr la finalidad de la organización. Por el contrario, en esa emoción, lo que se hará es obstaculizar el logro del objetivo. Si se quiere lograr algo, es necesario ponerse en la emoción de la ambición o el deseo de hacerlo. De lo contrario, no se alcanzará lo que se ha planteado como objetivo.

A partir de los modelos, Casassus (2005, p. 13) nos dice que: “la secuencia de principios de los modelos denota trayectorias que van desde una visión abstracta y determinista, para luego pasar por distintas etapas de concreción y flexibilización donde permea la pérdida de rigidez, para definir e interpretar el entorno en donde opera la organización”.

El autor apunta que, en el transcurso de esta trayectoria de concreción y flexibilización, se producen una serie de desplazamientos entre dos visiones distintas de los contextos internos y externos de la organización:

- La visión paradigmática que representa un universo estable: en él, los supuestos acerca del ser humano son de tipo trivial y los referidos al contexto, son invariantes. En esta representación, el cambio es acumulativo en torno a ciertos objetivos preestablecidos. Estos supuestos requieren de un cierto tipo de teoría y de práctica gestinaria caracterizada por una perspectiva de tipo técnico-racionalista-lineal.
- La visión paradigmática que representa un universo inestable: en él, los supuestos acerca del ser humano son de tipo no trivial y los referidos al contexto son fluidos, complejos y cambiantes. En esta representación el cambio es turbulento y cualitativo.

De acuerdo con el autor, lo anterior tiene algunas consecuencias; entre ellas, las que se refieren al conocimiento y las que se refieren a los estilos de gestión que de ahí se desprenden.

En cuanto al conocimiento, el autor comenta que la representación del universo estable orienta destrezas necesarias para operar en un mundo invariante, y por lo tanto se trata de destrezas invariantes de primer grado: saber leer, descifrar, etc. Por otro lado, la representación del universo inestable orienta destrezas requeridas para operar en un mundo turbulento, perplejo y cambiante. En este universo, las destrezas son otras, se trata de metadestrezas tales como el autoconocimiento, la capacidad de análisis, autoevaluación, capacidad comunicativa, capacidad de adaptación, creatividad.

En cuanto al estilo de gestión, las preferencias por un tipo u otro implican privilegiar unos tipos de gestión por sobre otros. Casassus (2005) nos dice que el situarse en el modelo de representación del universo estable conlleva un cierto tipo de técnicas de gestión, de carácter homogéneo, porque las prácticas se focalizan en los resultados, la discreción de sus indicadores, su medición y su referencia a estándares para poder responder a sistemas clasificatorios determinados por la normalidad, que emerge de la política educativa.

Por otra parte, situarse en el modelo de representación del universo inestable supone la aplicación de otras técnicas en las cuales se privilegia la diversidad y se focaliza la gestión en los procesos y la calidad de las interacciones.

El autor, con base a su experiencia y a la literatura especializada, concluye que las mejores experiencias de gestión son aquellas cuyas prácticas se focalizan en la gestión de las interacciones de las personas y no las que están focalizadas en los resultados y sus estándares.

## 2.2 La gestión basada en la escuela

El modelo de gestión basada en la escuela es relativamente moderno y está estrechamente vinculado a la descentralización de las políticas educativas. En los años 90 se enfocó hacia la eficacia en la gestión, siguiendo un modelo empresarial propio del sector privado.

Es a comienzos del año 2000 cuando este modelo de gestión empieza a considerarse de forma más amplia como una herramienta al servicio de la calidad de la enseñanza y se



constituye como una forma de bajo costo para los gobiernos para aumentar la eficiencia en la erogación de recursos públicos para la educación, al mejorar supuestamente los resultados educativos.

La idea de conceder mayor autonomía a las escuelas, dándoles más capacidad para decidir, administrar y gestionar libremente la acción educativa fue adquiriendo paulatinamente un amplio apoyo. Diversos organismos, instituciones y personalidades, tanto nacionales como internacionales, consideraron que dotar a las escuelas de mayor autonomía -con la correspondiente exigencia de una posterior rendición de cuentas- podría ser un buen instrumento para incrementar la calidad educativa.

La gestión basada en la escuela se puede presentar en formas diferentes, tanto en lo que se refiere a quién tiene la facultad para tomar decisiones como en el grado de toma de decisiones que se transfiere a la escuela (Shapiro y Skoufias 2005). “Si bien algunos modelos transfieren autoridad sólo a los directores o maestros, otros fomentan o requieren la participación de los padres de familia y la comunidad, con frecuencia a través de comités escolares (algunas veces conocidos como consejos escolares)”.

En este modelo se transfiere autoridad respecto de una o más de las siguientes actividades: asignación del presupuesto, contratación y despido de maestros y otro personal de la escuela, formulación de currículos, adquisición de libros de texto y otro material educativo, mejoras en la infraestructura, establecimiento del calendario escolar para satisfacer las necesidades específicas de la comunidad local y el monitoreo y la evaluación del desempeño de los maestros y los resultados del aprendizaje de los estudiantes. De igual manera, la gestión basada en la escuela puede incluir la facultad para formular planes de desarrollo escolar, administrar subsidios escolares y en algunos casos difundir los resultados académicos de los estudiantes.

Los objetivos de este modelo difieren, pero por lo general incluyen: aumentar la participación de los padres de familia y las comunidades en las escuelas, empoderar a los directores y maestros, construir la capacidad a nivel local para desempeñar las funciones transferidas y, tal vez más importante, perfeccionar la calidad e incrementar la eficiencia de la instrucción, elevando así los niveles de rendimiento de los estudiantes (Shapiro y Skoufias 2005).

### 2.2.1 La autonomía como componente del modelo de gestión basada en la escuela

La gestión basada en la escuela es un modelo en el que se transfieren facultades de las autoridades educativas en el ámbito central o estatal a las escuelas mismas, con el objetivo de aumentar las facultades y la autoridad de las escuelas, es decir, que se dota a la escuela de una mayor autonomía, la cual supone que las decisiones más pertinentes pueden ser tomadas por quienes están más cercanos a los problemas.

Siguiendo el planteamiento de Larruzea (2011, p. 27): "se entiende por autonomía escolar la capacidad de un centro educativo para establecer sus objetivos, por medio del Proyecto Educativo y sus desarrollos, construidos colectivamente, para decidir los medios y procesos más idóneos para conseguirlos, así como, para gestionar los diferentes recursos (humanos y materiales), de forma que todo ello dé respuesta a las necesidades de todas las personas que integran la comunidad educativa".

La autonomía del centro no es sino el último peldaño de un proceso de descentralización educativa, que debiera entenderse, según expresó la Conferencia Nacional de Educación de Cataluña (Antúnez, 2002. p. 2): "como una manifestación de las políticas que ponen el énfasis en el principio de subsidiaridad, que pretenden otorgar el protagonismo de la acción educativa a las entidades más próximas al lugar donde se desarrolla la acción (municipio, comarca, territorio), que quieren acercarse a las personas usuarias promoviendo más participación e implicación y que, en definitiva, buscan una gestión más eficaz y satisfactoria del sistema escolar".

La autonomía de los centros se inscribe en una secuencia hacia la descentralización con los siguientes peldaños: el Gobierno y la administración central de un Estado, el Gobierno y las administraciones regionales o nacionales que pertenecen a ese Estado, los gobiernos locales o municipales y, por último, el nivel de cada centro escolar. Hay autores, como Gimeno Sacristán (2005), que hablan de un quinto nivel de descentralización: el del profesorado.

## 2.2.2 Ámbitos y políticas de la autonomía escolar

La autonomía de los centros educativos se despliega en muy diversas dimensiones. Bolívar (2004) cita las siguientes: organización del centro, gestión de personal, gestión de recursos, relaciones externas del centro, planificación, estructura y currículo.

La Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADI) de España (2007), distinguía cuatro ámbitos: pedagógico, organizativo y de funcionamiento, de personal y económico y de recursos. Bas (2005) propone un esquema en tres dimensiones: la económica, la pedagógica-curricular, y la organizativa.

- 1) La autonomía económica de los centros permite gestionar los recursos financieros aportados por la administración para los gastos ordinarios. Asimismo, se permite que cada centro pueda obtener otros complementarios.
- 2) La autonomía curricular reconoce la capacidad de decisión por parte del centro y de los docentes acerca de qué y cómo enseñar.
- 3) La autonomía organizativa se refiere a la autonomía del centro para adecuar su estructura a las necesidades y características del alumnado y de su entorno: la distribución de materias y tiempos, la agrupación flexible del alumnado y la distribución de tareas del profesorado.

Dentro de esta misma dimensión se puede considerar la autonomía de gestión de recursos humanos (personal docente y personal de administración y servicios), la cual puede oscilar desde un máximo que otorgue a la dirección la posibilidad de contratar, sancionar, distribuir cargos y retribuciones parciales, a una total ausencia de cualquiera de estas posibilidades. Entre ambos extremos existen numerosas posibilidades que permitirían a los equipos docentes liderar proyectos adaptados al contexto educativo y social del alumnado.

En algunas ocasiones hay solapamientos o integraciones de unos ámbitos en otros. En otras ocasiones, se trata simplemente de meras diferencias nominales.

Regularmente, los autores y diversas instituciones se limitan a tres o cuatro esas dimensiones, que reciben el nombre de ámbitos. Pero no existe una categorización

ampliamente compartida, sino diferentes formas de clasificar y ordenar la actividad de los centros.

En el caso de México la Subsecretaría de Educación Básica (2015), propuso siete ámbitos de gestión:

*Contextualización curricular e iniciativas pedagógicas.* Se refiere a la facultad que se dio a la escuela para diseñar e implementar actividades de estudio que le permitieran atender, en su contexto, a la diversidad y necesidades específicas de sus alumnos.

*Desarrollo de Capacidades Técnicas.* En este ámbito se buscaba identificar y dar respuesta a las necesidades de formación del colectivo docente y la comunidad escolar en general, para atender las prioridades educativas.

*Evaluación interna.* En ejercicio de su autonomía de gestión, las escuelas debían establecer mecanismos que permitieran identificar las áreas de oportunidad asociadas al aprendizaje de todos los alumnos, el desempeño del colectivo docente, la eficiencia terminal, la gestión escolar y la participación de los padres de familia o tutores en el desarrollo de la ruta de mejora escolar.

*Asistencia Técnica.* Se estableció que las escuelas podrían gestionar ante la supervisión, el Servicio de Asistencia Técnica de instituciones públicas o privadas, autorizadas por la Autoridad Educativa, las cuales deberían brindar asesoría y acompañamiento técnico, eficaz y útil, que mejorara de manera significativa y oportuna la calidad del servicio educativo.

*Organización y funcionamiento escolar.* En este campo las escuelas debían establecer formas específicas de funcionamiento y organización del servicio educativo que fueran consecuentes con su Ruta de mejora escolar. También se consideró el establecimiento de relaciones con los padres de familia o tutores, otras escuelas y/o con instituciones o especialistas para el logro de las prioridades educativas.

*Gestión de Materiales e insumos Educativos.* Se estableció que la escuela, con el apoyo de la Autoridad Educativa, el Consejo Escolar de Participación Social y la comunidad,

podrían desarrollar, seleccionar y adquirir materiales o servicios que apoyaran el desarrollo de su Ruta de mejora escolar.

*Ejercicio de los recursos.* Se estableció que para administrar y ejercer de forma transparente y eficiente los recursos financieros que recibiera la escuela para atender las prioridades educativas consideradas en su Ruta de mejora escolar, era importante la toma de decisiones de forma colegiada, con la participación de los padres de familia o tutores.

En el caso de los ámbitos de gestión establecidos para el caso mexicano se observa que existe un énfasis en la evaluación de resultados y en la apertura de agentes privados en la dotación de materiales y servicios para apoyar la labor de la escuela, de igual forma se impulsa la participación de los padres no solo en la toma de decisiones colegiadas, sino también en la participación de estos como figura fiscalizadora y como proveedor de materiales y servicios.

Claudia Santizo (2013) nos dice que la autonomía no ocurre por decreto, para que esta obtenga sentido se requieren generar ciertas condiciones institucionales, “para que la autonomía de gestión escolar, tenga un impacto positivo, se requiere de una descentralización con acompañamiento cotidiano y cercano a las escuelas, creando cambios en la cultura escolar a través de la normatividad para crear espacios donde los actores tomen decisiones, pero también para que los directores y docentes tengan instrumentos, asesoría, e información especializada para reflexionar sobre la perspectiva con la cual enfocan el papel que desempeña la educación pública”.

La autora enuncia cinco aspectos necesarios de las políticas, dirigidas a la gestión de la educación, para otorgar significado a la autonomía de gestión escolar en un modelo educativo:

a) Orientación a los padres de familia

Esta política supone que padres de familia, o los adultos responsables de los menores, deben asumir que la familia provee modelos de conducta y disciplina y, la escuela a su vez debería reforzar los modelos de conducta y disciplina que son deseables.

Los padres de familia deben ser conscientes de que la educación en casa provee valores y el desarrollo de estrategias, acordes a esos valores, que influyen en los métodos de los que se echa mano para la solución de problemas académicos y no académicos durante la vida.

#### b) El papel de directivos y docentes

Esta política supone que los profesionales docentes, y de dirección, tendrían que ocupar un lugar preponderante entre las diversas profesiones desde un punto de vista cultural y económico. En esa medida, directivos y docentes necesitan acompañamiento, instrumentos y elementos que les permitan revalorarse a sí mismos como profesionales de la educación para dar cuenta de la magnitud de responsabilidades de la profesión.

Los directores y docentes tienen que asumir sus responsabilidades como profesionales de una actividad social, pública y educativa. Tienen la obligación de prepararse constantemente para proveer el servicio educativo pues en esa provisión están creando y recreando la cultura, la ética y los valores que se preservan en la sociedad.

El sistema educativo necesita crear ambientes de trabajo en los que se reconozca la importancia de docentes y directivos que les proporcione materiales didácticos de calidad y recursos para tener la infraestructura necesaria que les permita concentrarse en el aprendizaje de sus alumnos.

#### b) Organización en la escuela

Esta política implica cambios en la gestión escolar que permitan elaborar planes de mejora en donde cada una de las etapas para elaborar la planeación, desde el diagnóstico, se desarrollen mediante una intensa labor de comunicación, diálogo, análisis e incluso debate para identificar prioridades, temas y tiempos.

La planeación no sólo implica definir visión, misión y metas y colocarlos en un documento para su entrega oficial. Se necesita de antemano identificar los problemas relevantes y establecer sus causas; de lo contrario se corre el riesgo de atender solo los síntomas que no llevarán a modificar las situaciones que originan los problemas que se desea aminorar.

#### d) Enseñanza en el salón de clase

Otra situación muy relevante en las escuelas se refiere a los métodos de enseñanza que practican los maestros en el salón de clase. Se debe señalar que una práctica de gestión crucial del director de escuela es tener un diagnóstico de cómo se enseña en el salón de clase, es decir, si ¿las técnicas son adecuadas?, si ¿otros métodos de enseñanza pueden ser adoptados en la escuela?

#### e) Capacitación de los docentes

Los cursos de capacitación deberán responder a los problemas o necesidades detectados en alguna materia, grado, o grupo escolar, o bien, estos pueden ser para mejorar las formas de enseñanza y aprendizaje.

Otro de los elementos centrales en un modelo de escuela autónoma tiene que ver con la evaluación, al respecto Luzuriaga (2012. p. 8) señala que: “la evaluación de un centro escolar podría ser sin duda un buen instrumento para ir mejorando paulatinamente la calidad educativa del mismo, puesto la evaluación de todos los datos del centro (procesos del aprendizaje, los proyectos realizados, el nivel de participación y satisfacción de la comunidad educativa, las relaciones con el entorno, etc.), se pueden utilizar para implementar o corregir aquellos elementos detectados que inciden positiva o negativamente en la calidad de los aprendizajes, ello implicaría no reducir la evaluación al rendimiento escolar, porque este no es el único indicador de calidad”.

La evaluación, entonces, tendría que servir para saber lo que se ha conseguido, permitiendo reconducir los procesos: por lo que no debiera enfocarse sólo para ver los logros alcanzados, sino también para detectar en qué punto del proceso se encuentra el centro y poder realizar cuantos cambios sean necesarios para seguir progresando.

Siguiendo el planteamiento del autor, la rendición de cuentas como instrumento de control debe ser un mecanismo de la administración para modificar aquellos aspectos que más influyen en la calidad educativa del centro y, en su caso, servir como una especie de

asesoramiento e intervención directa con acciones de mejora para reconducir alguno de los procesos y modificar aquellos aspectos que más influyen en la calidad educativa del centro<sup>2</sup>.

Sin embargo es importante señalar que de acuerdo al autor, en este modelo de gestión la administración no debe fomentar la competencia entre sus propios centros -lo que suele hacerse a partir de los resultados obtenidos en la rendición de cuentas mediante la publicación del ranking de los centros- ni tampoco castigar a unas escuelas y premiar a otras, porque esto podría ocasionar un deterioro en los sistemas educativos públicos, especialmente aquellos que tienen altos índices de marginación y desigualdad.

Su función básica, tras el análisis de la evaluación realizada, debería ser la de apoyo a los centros que presenten problemas, así como la selección y difusión de buenas prácticas de aquellos centros que, en condiciones similares con otros, obtienen buenos resultados.

### **2.3 El modelo de gestión basada en la escuela y su relación con la equidad**

Equidad y autonomía no son conceptos cuya convivencia pueda darse por descontado puesto que se corresponden con objetivos de política educativa no inmediatamente compatibles, por lo que los diseños institucionales que pretenden incluir ambos objetivos deben plantearse instrumentos y procesos específicamente orientados a hacerlos compatibles. Para dotar de contenido al término de equidad, se argumenta que es necesario hablar de una dimensión de igualdad fundamental en educación, ¿pero igualdad de qué?

---

<sup>2</sup>Estos pueden ser internos y externos. Entre los internos: el control de los procesos de aprendizaje; la evaluación de proyectos concretos, de la participación de la comunidad educativa y de su satisfacción al respecto; la evaluación del rendimiento escolar y la promoción de alumnos. Entre los externos: seguimiento cualitativo por parte de la inspección educativa de los objetivos programados en el proyecto educativo del centro y de los resultados obtenidos. En todo caso: Pruebas regulares del progreso de los alumnos, realizadas por la Administración educativa, el Instituto de Evaluación, centros de desarrollo curricular u otros organismos internacionales como las pruebas PISA que realiza la OCDE. Pruebas estatales o autonómicas en diferentes fases del proceso educativo y, mientras estén vigentes, las pruebas de acceso a la Universidad.



Para contestar esta pregunta, Bolívar (2005, p. 6), basándose en planteamientos de Meuret y de Crahay, nos dice que podemos pensar en cuatro tipos de igualdad en educación:

*Igualdad de oportunidades.* En ella se plantea que se deben compensar todas las circunstancias de las que no es responsable la persona y que afectan sus posibilidades de logro, como el estatus socioeconómico; no así aquellas de las que sí es responsable, como el esfuerzo, puesto que se procura que los resultados sean tan igualmente posibles para todos los individuos que hagan el mismo esfuerzo, es decir, que lo importante es la igualdad de acceso a las oportunidades de estudiar para los alumnos que tengan la misma capacidad, sin importar el contexto socioeconómico o cultural del que provengan.

*Igualdad de enseñanza.* Se refiere a proporcionar una calidad de enseñanza equivalente a todos los alumnos, que un modelo comprensivo puede garantizar mediante no sólo un currículum común, sino también en unos centros y profesorado formalmente equivalentes. Una calidad para todos supone garantizar una buena educación a todo el alumnado, lejos de cualquier forma de exclusión social y personal; con un currículum y experiencias de enseñanza valiosas culturalmente. Esto supone contar con estrategias de enseñanza, contenidos del currículum y el desarrollo de las necesidades de aprendizaje de los alumnos, así como buenas escuelas con un conjunto de procesos y con un marco de política educativa que lo potencie y que la oferta formativa en centros, medios y profesorado sea idéntica para todos. Lo que sería inadmisibles es que los resultados desiguales se derivaran de haber recibido educación de distinta calidad.

*Igualdad del conocimiento y éxito escolar.* En ella se impone una justicia distributiva para compensar todo lo que escapa a la responsabilidad individual y se adoptan políticas de educación compensatoria desde el momento mismo de entrada a la escuela, implementando formas didácticas y curriculares para aminorar la distancia y compensar tales como: optimizar el tiempo escolar, estudios dirigidos, estabilidad y calidad de los equipos educativos. Se debe promover cualquier mecanismo que sea necesario para reducir las desigualdades iniciales.

*Igualdad de resultados escolares y sociales.* Se refiere a las consecuencias escolares, sociales y laborales con los alumnos que no están habilitados por no haber tenido la

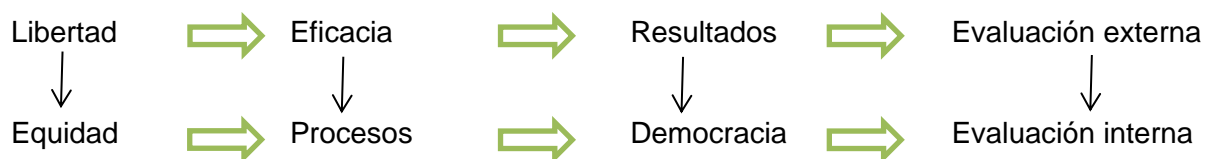
preparación adecuada. Si no se tiene los mismos resultados, esto significa que las condiciones sociales impiden que los beneficios de la educación estén distribuidos proporcionalmente conforme a las contribuciones; a la larga estarán menos incitados a obtenerlos sabiendo su menor rendimiento.

Contrariamente al principio de igualdad, la autonomía supone una diversificación de un conjunto de elementos que se pueden utilizar de forma flexible de acuerdo a las necesidades de cada escuela (plantillas, prácticas docentes, presupuestos, recursos, etc.) con la intención de mejorar la calidad del servicio prestado y/o de adecuarlo a los requerimientos de la demanda.

Calero (2005), plantea que el modelo de gestión basado en la escuela establece dos polos contrapuestos a partir de los cuales se sitúan conjuntos de prioridades para las políticas educativas. “En uno de los polos se situarían las prioridades relativas a la equidad y, por tanto, a la igualdad de las dimensiones. En el otro, las prioridades relativas a la autonomía de decisiones, para la mejora del servicio prestado; lo que conduce necesariamente a las preferencias expresadas por la demanda, y la capacidad de elección por parte de los usuarios”. (Calero, 2005, p. 89),

El autor nos dice que estos dos polos se definen como contrapuestos porque se establece una relación entre la capacidad de elección del centro y los atributos personales y familiares previos a la elección, “las familias con más recursos (personales, culturales, relacionales y económicos) participarán desde posiciones más ventajosas en los procesos de elección educativa, lo cual en sistemas educativos demasiado heterogéneos, desembocará en mayores oportunidades educativas, al elegir centros que conlleven mayor rendimiento; y menores oportunidades a aquellos alumnos, que sean influidos por la posición social que ocupen sus padres en la estructura social”. (Calero, 2005. p. 89)

Larruzea (2011, p.25) nos plantea en este sentido que el concepto de autonomía presenta un carácter problemático por el conjunto de dilemas en los que tiene que navegar:



Fuente. Larruzea 2011

Primer dilema: Libertad-equidad. La autonomía se reclama para una mejor respuesta educativa, adecuada al medio donde se desarrolla, que permita considerar las diferencias culturales y socioeconómicas de cada centro. Sin embargo, existe la sospecha de que esa libertad descentralizadora puede acarrear la consolidación de privilegios y el ahondamiento de diferencias entre centros, que pongan en riesgo la cohesión social.

Segundo dilema: eficacia-procesos. Nos encontramos, según lo expresa Codd (1993) citado en Larruzea (20011), ante el conflicto irresoluble entre el imperativo democrático de una mayor participación de las comunidades en las decisiones y el imperativo económico que exige que haya un reflejo inequívoco en la mejora de los resultados, basados muchas veces en mecanismos fuertes de control centralizado.

Tercer dilema: Resultados-democracia. Una reforma educativa debe ser eficaz, pero una vez más nos chocamos con la polivalencia de los términos, en este caso, de lo que significa eficacia. Las políticas favorecedoras de la autonomía deben tener también un reflejo constatable en forma de resultados. Sin embargo, quedarse meramente en estos, sobre todo cuando no se tiene en cuenta el nivel socioeconómico del alumnado, puede resultar en un enfoque excesivamente reduccionista de la eficacia. Es preciso incorporar factores procesuales y cualitativos, sin quedar tampoco perdidos en una maraña difusa y líquida de criterios en los que no se sabe si se está avanzando o no.

Cuarto dilema: Evaluación externa-evaluación interna. En coherencia con lo anterior está la rendición de cuentas. Aquí la autonomía debe moverse en un equilibrio entre rendición marcada desde el exterior y procesos de autoevaluación. Sin duda predominará una o la otra, en función de las opciones o de las preferencias que se hayan realizado en los anteriores dilemas.

El autor nos apunta que estos dilemas representan antinomias en las que la autonomía tiene que navegar: control-libertad de acción, heteronomía-autonomía, dirección-libertad, unidad-diferenciación.

## **2.4 Calidad y equidad dos conceptos en tensión**

En las últimas décadas, las interpretaciones sobre la desigualdad en la educación han pasado de un enfoque unidimensional más determinista a una visión multidimensional e interactiva. Los estudios sobre la desigualdad en la educación han constatado que las diferencias sociales y culturales de los alumnos condicionan su progreso educativo y los resultados que obtienen, por esta razón es importante comprender la manera en que la educación reproduce la estratificación social: para buscar políticas que hagan más equitativas las oportunidades educacionales de todos los alumnos.

Es innegable que las autonomías de gestión en las escuelas incentivan el involucramiento de los actores educativos, pero al mismo tiempo coexiste con esta ventaja la presencia o dominio de una lógica de mercado que aplicado al campo de la organización escolar endilga una fuerte cuota de responsabilidad a los centros, muchas veces sin la creación de condiciones adecuadas para asumirlas y con la consiguiente competitividad entre los centros en condiciones desiguales.

Diversos estudios en materia de evaluación de políticas educacionales de descentralización se han centrado en comprender las fórmulas institucionales que existen para visualizar la construcción de fórmulas alternativas que permitan evaluar el grado de participación de los distintos actores sociales, la eficiencia del sistema en relación a los costos, el tipo de aprendizaje y de conocimiento que se logra en los sistemas descentralizados. Sin embargo, poco se ha investigado sobre el impacto de las políticas de autonomía de gestión escolar en relación con las oportunidades educacionales<sup>3</sup> principalmente de los sectores más empobrecidos.

De acuerdo a la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2007), la calidad de la educación es un concepto con una gran diversidad de significados que con

---

<sup>3</sup> De acuerdo con Reimers (2002) las oportunidades educacionales constituyen un requisito previo para mejorar las posibilidades de cualquier persona en la vida. Mientras que otros factores influyen en las oportunidades sociales, las destrezas cognitivas y sociales logradas en las instituciones educacionales representan el fundamento sobre el que las personas pueden construir su bienestar futuro.

frecuencia no son coincidentes entre los distintos actores porque implica un juicio de valor respecto del tipo de educación que se quiere para formar un ideal de persona y de sociedad. Las cualidades que se le exigen a la educación están condicionadas por factores ideológicos y políticos, por los sentidos que se le asignan a la educación en un momento dado y en una sociedad concreta, por las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje, o por los valores.

En América Latina este debate ideológico genera tensiones entre los conceptos de calidad y equidad y entre inclusión y segregación, los cuales son objeto de controversia en numerosos países del mundo. Al respecto, Marchesi y Martín (1998), describen tres posiciones ideológicas que tienen consecuencias distintas en la equidad y la inclusión.

Desde posiciones ideológicas más liberales, se piensa que no es posible lograr un alto nivel de excelencia con todos, porque se corre el riesgo de bajar las expectativas de calidad y ofrecer una educación peor a todos. Se utiliza la competitividad entre las escuelas, la libertad de elección del centro y la información sobre los resultados de las escuelas como mecanismos para promover una mayor calidad. En este enfoque, las escuelas, presionadas por obtener los mejores resultados, tienden a seleccionar a aquellos con más posibilidades de éxito, y difícilmente los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad. Desde esta concepción, se prima la excelencia, aunque ello pueda llevar a un nivel menor de equidad en el conjunto del sistema educativo.

En las ideologías igualitarias, se considera que los centros deben tender a ser iguales y se refuerzan los elementos compensatorios para conseguir una mayor igualdad de oportunidades, por lo que existe una alta regulación y centralización por parte del Estado. No se acepta que los centros puedan elaborar proyectos propios ni que exista una oferta más diferenciada y variada, lo que también dificulta la respuesta a la diversidad y la equidad.

La ideología pluralista, finalmente, comparte con la igualitaria la creencia en la educación como servicio público y su rechazo a la regulación de ésta por las reglas del mercado. Sin embargo, considera la autonomía de los centros para

elaborar proyectos propios y ofertas diferenciadas, y las posibilidades de elección del centro por parte de los padres, pero estableciendo mecanismos de regulación que eviten la inequidad. Se proporcionan mayores recursos a los que están en zonas más desfavorecidas y se desarrolla una normativa común que pueda ser adaptada por los centros, de acuerdo con su realidad.

Desde la perspectiva de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, (2007) se plantea que la calidad y la equidad son indisociables.

La calidad y la equidad no sólo no son incompatibles, sino que son indisociables, por lo que para que una educación sea de calidad debe ofrecer los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje, de acuerdo con sus capacidades. Cuando todos los estudiantes, y no sólo aquellos que pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Desde esta perspectiva, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación.

Con base a este escenario se plantea que la igualdad de oportunidades y una concepción de justicia social basada en la libre elección individual, lejos de generar como resultado un beneficio a la colectividad, ahonda las diferencias. El ejercicio individual de la elección supuestamente libre, en una sociedad desigual, lejos de igualar, profundiza las desigualdades existentes y se generan las condiciones para producir injusticias estructurales.

De acuerdo con Young (2011, p. 69) la injusticia estructural se produce: “cuando los procesos sociales sitúan a grandes grupos de personas bajo la amenaza sistémica del abuso o la privación de los medios necesarios para desarrollar y ejercitar las capacidades, al mismo tiempo que estos capacitan a otros para abusar o tener un amplio espectro de oportunidades para desarrollar y ejercitar capacidades a su alcance”.

La autora menciona que la injusticia estructural es un proceso en el que las opciones de algunos son injustamente obstaculizadas y sufren la amenaza de privaciones, mientras

que otros obtienen beneficios significativos. “La injusticia estructural ocurre como consecuencia de muchos individuos e instituciones que actúan para perseguir sus metas e intereses particulares, casi siempre dentro de los límites de normas y leyes aceptadas”. (Young, 2011, p.70).

Young sostiene que las circunstancias que desfavorecen injustamente a algunas personas están indebidamente interpretadas como manifestaciones de mala suerte, ya que en gran medida están condicionadas por las leyes institucionales y prácticas sociales que sitúan a las personas en diferentes posiciones de poder respecto de otras, y dan a algunos individuos un estatus más elevado que a otros o les permiten un amplio rango de opciones para sus acciones en comparación con otros.

A respecto Santizo (2015) nos dice que cuando en los modelos de autonomía de gestión se utilizan criterios como la competencia y la eficiencia para orientar la gestión educativa que los directores realizan para mejorar los resultados educativos, se generan condiciones desiguales, debido a que la descentralización a ultranza se lleva a cabo en ambientes de profundas desigualdades económicas y sociales. Dicha política puede tener más efectos negativos que positivos, es decir, no promoverá la equidad, la cual significaría dar a cada quien lo que necesita para no quedar en desventaja.

Es necesario tomar en cuenta los posibles efectos negativos de implementar un modelo de autonomía de gestión cuando las condiciones estructurales institucionales no son las adecuadas como ha señalado la literatura sobre el modelo, en la que se plantea que demasiada diferenciación de los centros puede desembocar en la pérdida de homogeneidad del sistema, situación que puede terminar fomentando procesos de competitividad entre centros, diluyendo así, las necesidades de la educación como servicio público, concibiendo a los ciudadanos no como agentes participantes en los procesos educativos, sino como consumidores de educación.

## **2.5 Riesgos de asumir un modelo de gestión basada en la escuela**

Desde la década de los ochentas, se ha generalizado en la literatura educativa internacional el argumento a favor de la descentralización de los sistemas educativos, augurando que este proceso debería llegar hasta el nivel de la toma de decisiones por

parte de las mismas instituciones educativas. Esta nueva tendencia en política educativa confronta con la tradición histórica de los sistemas educativos nacionales, que presenta al Estado como protagonista central en los procesos de financiación, regulación y provisión de la educación brindada en las escuelas.

Se han planteado diversas lógicas y razones por las cuales los países latinoamericanos han decidido descentralizar sus servicios de educación básica o primaria y han decidido impulsar el modelo de gestión basada en la escuela: a) argumentos políticos de que un gobierno más cercano puede hacer a los centros educativos más responsables a las demandas e intereses de la ciudadanía (en otros casos, clientela); b) perspectivas mercantilistas que rompen con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de mejora y eficiencia; c) crisis de legitimidad del Estado del Bienestar (menor financiación pública, neoliberalismo, globalización o individualización); y d) argumentos propiamente pedagógicos sobre facilitar la adaptación del currículum o incrementar el compromiso e implicación del profesorado e impulsar una nueva gestión escolar.

En cualquier caso, hay una coincidencia en que la autonomía puede ser un medio e incentivo para movilizar a los actores educativos y sociales, dinamizando el funcionamiento de las instituciones públicas, por medio de una identidad institucional, en torno a objetivos comunes que den una cohesión a la acción educativa de las escuelas.

Si bien es cierto que la autonomía de las escuelas genera un incremento de la capacidad de toma de decisiones a nivel de centro escolar, y que a primera vista parece ser una condición estructural necesaria -aunque no suficiente- para implicar a los agentes en la toma de decisiones en el compromiso colectivo y en el aprendizaje de la organización, esta se ve atravesada por tensiones y dilemas.

Diversos autores (Cuban, Usdan y Hale, 2003; Santizo, 2013; Rivero, 2015), han hablado de los riesgos de asumir un modelo de autonomía de gestión cuando no existen las condiciones estructurales (directivos bien capacitados y distribución equitativa de los recursos) necesarias para llevar a cabo la implementación: por una parte, la posibilidad de que se incremente la desigualdad entre escuelas, producto de una inapropiada redistribución proporcional a las necesidades, y por otra parte, que se genere la pérdida



de la homogeneidad del sistema, o peor aún, se transfiera la regulación del Estado al mercado.

### 2.5.1 El papel redistributivo de los bienes educativos

De acuerdo con la literatura del tema relacionado con la autonomía de gestión escolar, se ha mencionado que son diversos los autores (Rondinelli, Hevia 1991, Bolívar 2009, Santizo 2015) que han planteado que otorgar mayor autonomía a los centros escolares no implica necesariamente beneficios en todo momento y en cualquier lugar, es decir, la descentralización puede ampliar la brecha entre países, localidades o personas cuyas condiciones son diferentes.

En este sentido, se alude a que las personas o comunidades con menos recursos, habilidades, formación, u otro factor que establezca una diferencia, pueden ser perjudicados por un proceso de descentralización si no se establecen instrumentos, recursos y políticas que ayuden a resarcir estas debilidades estructurales, o de conocimiento.

Smyth (2001) plantea que para garantizar el derecho a la educación de los sectores más vulnerables la administración se tendrían que establecer medidas que permitan resarcir las debilidades estructurales.

La legítima aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora, de introducir mecanismos de desregulación, y competencia entre los centros escolares, puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública educativa, en el que la expectativa del libre mercado tendría un mayor juego, pudiendo producir efectos perversos y desigualdad, debiendo destacarse, entre dichos efectos, una posible pérdida de homogeneidad en el sistema educativo.

Las decisiones libres de cada centro y la diversidad de ofertas educativas han de salvaguardar la coherencia de este. Una mayor diversificación de centros puede llegar a producir más desigualdad, más exclusión y más guetos, en función de los diferentes recursos que puedan conseguir unos y otros. Para evitarlo, la

administración tendría que apoyar más a los centros con mayores dificultades a fin de garantizar el derecho a la educación con equidad. (Smyth, 2001, p. 23)

Preservar el papel redistributivo de la administración supondría entonces, adoptar medidas basadas en el modo en que los bienes primarios se encuentran distribuidos en la sociedad cuyos principios delimitan la apropiada distribución de los beneficios y los lastres en la sociedad, Rawls (1979) plantea los siguientes:

*Justicia igualitaria* (Equal-share-based): a cada persona una parte igual. Aunque esta idea puede resultar inicialmente sencilla, la principal dificultad que entraña es que las personas comienzan con diferentes beneficios y lastres sociales. No son iguales en todos los aspectos, de modo que la igualdad en la distribución de los bienes sociales acarrearía desigualdades inmerecidas; dichas desigualdades podrían evitarse mediante la redistribución, por medios tales como la tributación redistributiva y un sistema de bienestar social.

*Justicia según la necesidad* (Needs-based): a cada persona de acuerdo con sus necesidades individuales, de tal forma y manera que los que tienen mayores necesidades deben poseer mayores asignaciones. El mismo exige una redistribución de los bienes sociales para impedir que las personas vivan en condiciones de desventaja social y material significativas por causas ajenas a su voluntad.

*Justicia según el mérito* (Merit-based): a cada persona según sus méritos. Según este planteamiento, los que más contribuyen a la generación de beneficios sociales y de riqueza deben tener también una mayor proporción de estos. Las diferencias entre los individuos que son relevantes para la distribución diferencial de los bienes sociales es su propia contribución a la generación de beneficios sociales.

*El principio de diferencia*, las desigualdades sólo se pueden justificar si benefician a los más desaventajados, ya que de lo contrario no son lícitas.

Rawls (1979, p. 123) entiende que este concepto debe ir en beneficio de los menos aventajados, sirviéndose del principio de compensación y de las políticas de discriminación positiva, de modo que las desigualdades naturales o de nacimiento sean compensadas.

Bolívar (2005, p. 12) plantea que el concepto de igualdad es inadecuado si se usa como sinónimo de uniformidad y homogeneidad para realidades concretas, procesos o acciones. “Si el concepto de igualdad se utiliza para defender, el imponer a todos los educandos, currículos exactamente iguales, ritmos iguales de enseñanza y de aprendizaje, pruebas y exámenes idénticos, procesos idénticos de evaluación competitiva y meritocrática, o para medir los grados de asimilación de los currículos académicos; la igualdad no sería justa ni inclusiva. Por tanto, la igualdad fundamental en la escuela se redirige a, la igualdad para acceder a las diversas posiciones sociales, independientemente del medio sociocultural de origen”.

Para lograr un sistema educativo equitativo el principio de igualdad implicaría que determinados bienes educativos (recursos humanos y financieros, materiales educativos, infraestructura) sean distribuidos de forma equitativa, cuidando que las desigualdades no condicionen el aprendizaje y el rendimiento escolar y poniendo los medios y recursos compensatorios en los alumnos desfavorecidos natural o socialmente, lo cual significaría, de acuerdo a la justicia de Rawls (1979), que se adopten medidas compensadoras para los menos aventajados, es decir, buscar formas legítimas o justas de desigualdad cuya existencia pueda justificarse, sea porque no es posible concebir una situación alternativa, o porque esa forma de estructurar la desigualdad traería tales beneficios a la sociedad en su conjunto que sea imprescindible para el orden social.

#### 2.5.2. El riesgo de la desregulación y la disgregación del sistema educativo como servicio público

La educación es un servicio público, y este concepto implica que la administración pública ha de ser la garante de la prestación del servicio, poniendo los medios adecuados para su realización efectiva en condiciones de igualdad.

Con la excusa de la mayor autonomía de los centros, la administración no puede delegar en ellos la responsabilidad de mejorar la calidad, algo que en última instancia debe ser siempre compartida entre los centros y la administración, con la colaboración de la comunidad social. De acuerdo a Luzuriaga (2012), la delegación de responsabilidades está suponiendo en muchos países uno de los mayores pretextos para que los poderes públicos se desentiendan día a día de la escuela.

Con respecto a la responsabilidad del Estado, Barroso (1997), plantea:

El Estado y la administración educativa tienen que jugar un papel regulador, para evitar que la autonomía pueda dar lugar a una segmentación o pulverización del sistema educativo, de acuerdo a la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento; precisamente porque los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares, se debe seguir defendiendo la intervención de la administración educativa, que en su responsabilidad primaria, debe preservar la equidad del servicio, en lugar de transferirla al libre juego de la oferta de los centros y demandas de los clientes.

La autonomía no significa que la administración se inhiba de la obligación de garantizar el servicio educativo, desembocando en un proceso desregulador general, Luzuriaga (2012) nos dice que la ausencia de ordenación pública puede provocar la aplicación de exclusivos criterios de mercado, que no siempre son respetuosos con una aplicación universal de la equidad en el servicio educativo. “Un proceso de desregulación administrativa podría conducir a un marco regido por el mercado donde los intereses los marquen exclusivamente los consumidores del producto. Sería una manera de introducir modos de gestión privados en la escuela pública, política neoliberal que conduciría paulatinamente a un desmantelamiento de la escuela pública” (Luzuriaga, 2012. p. 57).

En términos de financiamiento se requiere un compromiso explícito del Estado para realizar una legislación que regule tanto la cantidad de recursos que deben destinarse al sector, como los mecanismos de asignación y control de ellos.

En este sentido, deben asegurarse por parte del Estado mecanismos de asignación de recursos que no consagren las diferencias que puedan existir entre las localidades pobres y ricas, en términos de la asignación presupuestaria. Esto requiere modificar los criterios homogeneizantes que asignan igual cantidad de recursos a una población estudiantil con necesidades diferentes, y remplazarlos por criterios de discriminación positiva que impliquen subvencionar en mayor proporción a las localidades de mayor pobreza.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **3.1 Construcción social de poblaciones objetivo**

En este capítulo se hace una reconstrucción de la teoría sobre el efecto del diseño de las políticas públicas en las dinámicas democráticas, denominado Construcción Social de Grupos Objetivo (CSGO) propuesto originalmente por Anne Schneider y Helen Ingram, por medio del cual se pretende entender la forma en que el Estado a través de los formuladores de políticas articula juicios de valor que sustentan las opciones fundamentales sobre las cuáles los grupos objetivo deben ser tratados positivamente o negativamente por los organismos gubernamentales.

Resultado de la preocupación de la Secretaría de Educación Pública por mejorar la calidad de la educación y la equidad del sistema educativo, con base a la experiencia internacional de países miembros de la OCDE, el Gobierno mexicano decidió que para mejorar la eficacia escolar era necesario revertir el énfasis que la gestión escolar colocaba en los aspectos administrativos del proceso educativo, y por otro lado, se necesitaba impulsar los factores que pudieran incidir en el aprovechamiento académico, entre ellos el trabajo colectivo, para convertir a las escuelas en comunidades de aprendizaje, es decir, que era necesario cambiar un estilo de liderazgo administrativo, por un liderazgo de asesoría.

Para tal fin, se recomendó otorgar mayor autonomía a los directores escolares porque la OCDE (2006) considera que este principio podía correlacionarse de forma positiva con el rendimiento de alumnos, puesto que, de acuerdo con los resultados del examen PISA, en aquellos países en los que los directores reportaron, en promedio, grados más altos de autonomía en las decisiones del centro escolar, el rendimiento promedio de los estudiantes tendió a ser más alto.

Sin embargo diversos autores (Cuban, Usdan y Hale, 2003; Santizo, 2013; Rivero, 2015) han señalado que las escuelas autónomas necesitan contar con estructuras de apoyo que permitan aumentar el grado de autonomía escolar, puesto que dicho modelo puede ser una solución viable en aquellos sistemas escolares con directores de escuela bien desarrollados y preparados, con normas y reglamentaciones claras para las escuelas, y

con disposiciones de apoyo para asegurar resultados equitativos, pero un alto nivel de autogestión tal vez no sea una solución adecuada para sistemas escolares en los que la capacidad y el liderazgo todavía necesitan ser desarrollados y la distribución de recursos es inequitativa.

Para poder desentramar este planteamiento, se tomó como base para el análisis el trabajo realizado por Schneider, Anne e Ingram, Helen (1993) quienes han articulado una teoría sobre el efecto del diseño de las políticas públicas en las dinámicas democráticas, la cual, se torna útil para explicar y entender cómo es que el Estado a través de los hacedores de política, brinda a la sociedad prácticas, ideas, supuestos, y simbolismos que generan consecuencias. Los mensajes que, a través de las políticas públicas recibe la ciudadanía acerca de las escuelas (poblaciones objetivo), afectan de tal forma su modo de funcionar que puede desembocar en la pérdida de homogeneidad del sistema educativo y en la ampliación de la brecha de desigualdad.

La propuesta teórica se torna útil, en tanto permite analizar la forma en que los significados sociales proporcionan las definiciones y metas generales con las cuales se construyen las políticas públicas; las autoras la denominaron como la Construcción Social de la Población Objetivo (CSPO) y fue concebida como una perspectiva para analizar las políticas públicas, enfocándose en las funciones que desempeñan las ideas preconcebidas, los intereses del grupo y el poder en la construcción y funcionamiento de los planes de gobierno.

La propuesta teórica de la Construcción Social de la Población Objetivo (CSPO) de Shneider e Ingram, fue desarrollada para analizar el papel que tienen las percepciones en la participación y la democracia en dos elementos centrales: determinar los recursos utilizados por los distintos grupos o actores sociales para lograr que una determina visión sobre los problemas, actores y soluciones de política fuera considerada en la distribución de los beneficios, las cargas y los grupos o acciones que pueden ser contrarias a la política; y un segundo énfasis es explicar las consecuencias de que una determinada visión de desarrollo se imponga como la principal.

De acuerdo a Schneider, Ingran y DeLeon, los formuladores de políticas articulan juicios de valor que sustentan las opciones fundamentales sobre las cuáles los grupos sociales deben ser tratados positiva o negativamente por los organismos gubernamentales. Al

abordar temas altamente politizados, se busca recompensar a los *buenos grupos* con el apoyo del gobierno y castigar a los *grupos malos* con sanciones.

Las políticas suelen excluir ciertas poblaciones para recibir beneficios o cargas y a menudo incrustar construcciones sociales positivas o negativas de los grupos objetivo. Estas construcciones sirven para justificar la asignación de recompensas y penalidades dentro de la política y son fundamentales para una comprensión de la forma en que funciona la democracia. Las construcciones sociales son imágenes poderosas o estereotipos que ayudan a explicar por qué las políticas públicas pueden tener un efecto positivo en la sociedad, pero también a veces, y muy a menudo deliberadamente, fallas en sus propósitos nominales, que no resuelven problemas públicos importantes, perpetúan la injusticia, no logran apoyar a las instituciones democráticas, y producen una ciudadanía desigual. Comprender las construcciones sociales positivas y negativas de los grupos objetivo ayuda a explicar por qué mientras que cada ciudadano es presumiblemente igual ante la ley, los diseños de políticas tienden a distribuir principalmente beneficios para algunos mientras que otros son castigados. Las construcciones sociales de los grupos objetivo son atributos políticos importantes que se utilizan en argumentos políticos y razonamientos, y no sólo afectan el bienestar de los grupos destinatarios, también influyen en su reputación social, políticas, actitudes y patrones de participación. La imagen emocional y cargada de valores de algunos grupos objetivos, y no otros, como merecedores y titulares son diferentes de la noción usual de poder político relacionado con recursos económicos y políticos. (Schneider, Ingran y DeLeon. 2014, p. 105)

Una de las propuestas centrales de la CSPO es que el diseño resultado de una política pública está relacionado a las percepciones sociales que grupos específicos (partidos políticos, miembros del gobierno, organizaciones sociales, medios de comunicación, empresas, iglesias, agencias internacionales, etc.) tienen respecto a cuáles son los principales problemas de la sociedad y los grupos sociales relacionados a la solución o generación de dichos temas (Ingram, Shneider y Deleon, 2017).

En la CSPO las ideas preconcebidas y los intereses -en el caso de las políticas públicas- no son temas independientes, sino que se encuentran interconectados por la intencionalidad. Al respecto Velázquez nos dice que: “la percepción sobre la realidad está



direccionada por intereses generales del gobierno (lograr el bienestar colectivo, el crecimiento de la economía, mejorar la equidad, mejorar la eficiencia en la administración, etc.), pero también por los intereses de grupos o individuos que buscan transformar la percepción sobre determinados problemas, grupos o formas de solución”. (Velázquez, 2014, p.14)

La construcción social de las poblaciones objetivos coloca como tema central de la investigación la forma en que los tomadores de decisiones definen el problema, priorizan las iniciativas y se distribuyen los impactos (anticipados o no anticipados) que pueden emerger desde diferentes estrategias de intervención. (Ingram, Schneider y Deleon, 2007; Fox, 2001; Shaw, 2004). Las definiciones sobre *el qué, el cómo y el para quién*, quedan plasmadas en los documentos, planes de gobierno, políticas sectoriales, pero también en la asignación presupuestal de recursos para distintas áreas. La intencionalidad del gobierno en la construcción social de una política significará entonces la serie de acciones concretas con las que gobierno buscará la mejora de la situación de la población.

De acuerdo Schneider, e Ingram, (1993) el interés central de la CSPO es generar un modelo explicativo que resalte dos temas en los procesos de análisis de la política pública: las interacciones sociales y el poder. Se busca demostrar como ambos factores determinan no sólo el tipo de medidas de los grupos que serán beneficiados o no, sino como se interviene desde el mismo modelaje de la realidad, que determina las posturas de un gobierno y la sociedad.

Velázquez resalta que la CSPO enfatiza su interés en dos subtemas relacionados al modelo explicativo: “determinar los recursos utilizados por los distintos grupos o actores sociales para lograr que una determinada visión sobre los problemas, actores y soluciones de política fueran consideradas en la distribución de los beneficios, las cargas y los grupos o acciones que puedan ser contrarias a la política, y un segundo énfasis es explicar cuáles son las consecuencias de que una determinada visión de desarrollo se impusiera como la principal”. (Velázquez, 2014, p.15)

La construcción social de la población objetivo enfatiza el hecho de que las políticas públicas son finalmente instrucciones sobre metas y medios que los hacedores de políticas dan a los encargados de llevarlas a cabo. En este sentido para la investigación

se plantean dos énfasis en el análisis: primeramente, indagar desde qué perspectiva se plantea la política educativa que legitima la implementación de las líneas de acción, así como conocer a quiénes son a los que se destina los recursos a su favor para moldear los objetivos de la política; y por otra parte, considerar en términos analíticos cuáles son los grupos que resultarán excluidos o afectados por la visión de la realidad definida desde la política pública.

La teoría de la CSPO de Schneider, e Ingram (1993) propone un cuadrante donde se ubican cuatro grupos principales definidos por la política pública:

1. *Favorecidos*: son percibidos tanto poderosos como positivamente contruidos.
2. *Contendientes*: son grupos percibidos como poderosos, pero negativamente contruidos, usualmente percibidos con poco mérito, no merecedores.
3. *Dependientes*: son considerados débiles políticamente, pero con construcciones sociales positivas. La construcción positiva se enfoca en su vulnerabilidad y los mantiene en ese estado, creando en esta construcción un efecto perverso y negativo.
4. *Desviados*: son grupos considerados débiles y negativamente contruidos, que merecen ser castigados y no tomados en cuenta por el Estado.

Con base a la teoría de la CSPO de Schneider, e Ingram (1993) se realizó una propuesta para caracterizar los tipos de escuela, ubicándolas en alguno de los cuatro grupos principales definidos por la política pública tomando como base tres variables: a) modalidad (general, tiempo completo y telesecundaria), b) turno (horario ampliado, matutina y vespertina) y c) tipo de demanda (súper alta, alta, mediana, baja y no recibe alumnos).

La decisión de tomar estas variables como indicadores para ubicar a las escuelas en alguno de los grupos objetivos, obedece a las construcciones sociales que se ha delineado desde a la política educativa derivadas de la percepción que se tiene con respecto a la matrícula, modalidad y horario.

La política educativa ha difundido mensajes que informan que aquellas escuelas que tengan matrículas menores a su capacidad grupal son escuelas ineficaces que no han

logrado atraer mayor alumnado, por lo cual los grupos se irán cerrando paulatinamente; aunado a esta construcción se añade la modalidad de enseñanza de la escuela, que deja ver que existen ciertas modalidades que ofrecen mejores beneficios, como el modelo de escuela de tiempo completo, y otras que no son merecedoras de estos beneficios, como el modelo de telesecundaria o las escuelas vespertinas.

Para clasificar el tipo de demanda que tiene cada escuela se toma en cuenta la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal de cada escuela y el total de solicitudes de los sustentantes.

Tabla 1. Parámetro para establecer el tipo de demanda con base a la matrícula estimada y la estructura grupal determinada para cada escuela.

Tipo de demanda	Característica
<b>Súper alta</b>	El número de solicitudes es mayor al 50% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal.
<b>Alta</b>	El número de solicitudes es mayor al 20 % de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal
<b>Mediana</b>	El número de solicitudes es menor al 80% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal
<b>Baja</b>	El número de solicitudes es menor al 50% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal
<b>No recibe alumnos</b>	El número de solicitudes es menor del 20% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo con la estructura grupal, la escuela no recibe inscripción a primer grado.

Fuente: Construcción propia. Datos proporcionados por la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria.

Con base a las tres variables se construyeron los grupos objetivo de la siguiente forma:

*Favorecida.*- En el caso de las escuelas del grupo favorecidas, se decidió subdividirlo en dos grupos, de acuerdo a la demanda, debido a que este tipo de escuelas presenta diferencias considerables de acuerdo al tipo de alumnado que recibe con base a la demanda, aun cuando las dos cuentan con los beneficios que les otorga pertenecer al programa de “Escuelas de tiempo completo”.

Tipo A.- escuela con programa de “Tiempo completo” de jornada ampliada con demanda súper alta y alta.

Tipo B.- escuela con programa de “Tiempo completo” de jornada ampliada con demanda media y baja.

*Contendiente.*- Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino con demanda súper alta y alta.

*Dependiente.*- Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino con demanda media y baja.

*Desviada.*- Escuela general de turno vespertino que no recibe alumnos de primer grado.

Con base al modelo original de la teoría de la CSPO de Schneider, e Ingram (1993) en el siguiente diagrama se muestra los tipos de escuela propuestos para el análisis de la política pública:

Figura 1 Construcción social para escuelas secundarias generales de la Ciudad de México

		Positiva-merecedores	Negativa-no merecedores
Poder	Alto	<b>Favorecida</b> A Indicadores: Escuela con programa de “Tiempo completo” de jornada ampliada con demanda súper alta y alta B Indicadores: Escuela con programa de “Tiempo completo” de jornada ampliada con demanda media y baja	<b>Dependiente</b> Indicadores: Escuela general o telesecundaria de turno matutino o vespertino con demanda media y baja
	Bajo	<b>Contendiente</b> Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino con demanda súper alta y alta	<b>Desviada</b> Indicadores: Escuela general de turno vespertino que no recibe alumnos de primer grado

Fuente. Construcción propia con base al modelo original de Schneider, e Ingram

En el cuadro se muestra la propuesta de construcción social delineada a partir de la percepción de la política educativa con base a la distribución de beneficios y cargas que la autoridad educativa determina a través de las acciones de política que instituye para cada tipo de escuela.

Tabla 2. Descripción de tipos de escuela por grupo objetivo

<p>Favorecida A</p>	<p>Indicadores: Escuela con programa de “Tiempo competo” de jornada ampliada con demanda súper alta y alta</p> <p>Las escuelas beneficiarias son percibidas de una manera positiva por la política pública, a las que se buscará apoyar por medio de recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, de estructura escolar completa, capacitación y materiales educativos adicionales. Uno de los objetivos centrales de la política misma será alentar la actividad y la existencia de las escuelas de este grupo, bajo el argumento de que estas son los agentes fundamentales para alcanzar la calidad educativa.</p>
<p>Favorecida B</p>	<p>Indicadores: Escuela con programa de “Tiempo completo” de jornada ampliada con demanda media y baja</p> <p>Las escuelas beneficiarias son percibidas de una manera positiva por la política pública, a las que se buscará apoyar por medio de recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, de estructura escolar completa, capacitación y materiales educativos adicionales. Sin embargo, este tipo de escuelas deberá mejorar la gestión para lograr incrementar su matrícula para el logro de los objetivos.</p>
<p>Contendiente</p>	<p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino con demanda súper alta y alta</p> <p>Este grupo de escuelas es alentado por la política pública, pero eso no significa que destinarán recursos o programas específicos para ellos. Son percibidas como grupos de escuelas con cualidades consideradas como positivas, por lo tanto se buscará apoyarlas por medio de recursos gubernamentales de infraestructura y de estructura escolar completa, la política no genera medidas que restrinjan su operación, por lo que podrían acceder a programas adicionales o implementar los propios.</p>
<p>Dependiente</p>	<p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino con demanda media y baja</p> <p>Son aquellas escuelas que son percibidas de manera positiva por la política pública pero no reciben recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, estructura escolar completa y materiales educativos adicionales. La política requiere destinar fondos y programas específicos para el apoyo de estas escuelas por considerar que sin estos apoyos no lograrán los objetivos.</p>
<p>Desviada</p>	<p>Indicadores: Escuela general de turno vespertino que no recibe alumnos de primer grado</p> <p>Son aquellas escuelas que son percibidas con una mala imagen pública y su presencia es una amenaza para el buen desarrollo de la política pública, no se les apoya con recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, materiales educativos adicionales y estructura escolar completa. La presencia de estas escuelas es considerada contraía a las posibilidades de lograr el objetivo, por ello es necesaria la generación de acciones concretas que impidan su continuidad.</p>

Fuente. Elaboración propia con base al modelo original de Schneider, e Ingram

Cada grupo objetivo del cuadro anterior es percibido de una forma positiva o negativa por la política pública, lo que los hace merecedores o no merecedores de beneficios, lo cual lleva consigo cargas derivadas de esta construcción. Algunas escuelas de acuerdo a su construcción social son inestables y sujetas a cambios rápidos o lentos y no siempre todas las escuelas responderán de manera pasiva a la construcción social establecida,

algunas entran en movimiento para poder obtener una construcción más positiva y poder acceder a los beneficios.

Con el trabajo de investigación del modelo de autonomía de gestión diseñado por la política educativa para mejorar la calidad y la equidad de las escuelas se pretende conocer y analizar los mensajes que la política a través de prácticas, ideas, supuestos y simbolismos manda a la comunidad escolar, la influencia que tiene esa información en la gestión escolar de los directores escolares, la forma en que la política legitima los problemas de las escuelas y las hace merecedoras o no merecedoras de beneficios, el tipo de juego político que determina quién es beneficiado y quién es excluido, así como las consecuencias que tiene el diseño de estas políticas en la equidad educativa.

### **3.2 Selección de la muestra**

La Coordinación Sectorial de Educación Secundaria contaba en el ciclo escolar 2017-2018 con un total de 475 escuelas secundarias generales distribuidas en cinco direcciones operativas que abarcan 16 delegaciones de la Ciudad de México, de las cuales 187 eran generales de turno matutino, 157 generales de turno vespertino, 91 de tiempo completo con ingesta y sin ingesta y 40 telesecundarias. Para el caso de estudio no se tomaron en cuenta las escuelas para trabajadores porque estas no realizan preinscripción, por lo cual no cuentan con demanda, el alumnado se inscribe directamente en la escuela a lo largo del año.

En primera instancia para seleccionar la muestra se realizó una clasificación del total de escuelas secundarias generales de acuerdo a la tipificación de grupo objetivo, con base a la demanda y la modalidad de escuela a partir de la base de datos proporcionada por la Coordinación Sectorial de Educación en la cual se registra el número de solicitudes de cada escuela, el número de plazas disponibles de acuerdo a la infraestructura, el número de asignaciones por parte del Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID) y el nivel de demanda de cada escuela.

En la tabla se muestra el número de escuelas clasificadas por grupo objetivo del total que pertenecen a la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, de acuerdo con la modalidad, turno y demanda.

Tabla 3. Número de centros escolares según la demanda en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México por modalidad en el ciclo escolar 2017-2018

Grupo objetivo	Demanda	General matutina	%	General vespertina	%	Tiempo completo con ingesta y sin ingesta	%	Telesecundaria matutina y vespertina	%	Total	%
Favorecida A	Súper alta	0	0	0	0	6	6.6	0	0	25	5.3
	Alta	0	0	0	0	19	20.9	0	0		
Favorecida B	Media	0	0	0	0	66	72.5	0	0	66	13.8
	Baja	0	0	0	0	0	0	0	0		
Contendiente	Súper alta	44	23.5	0	0	0	0	0	0	99	20.8
	Alta	45	24.1	1	0.7	0	0	9	22.5		
Dependiente	Media	98	52.4	26	16.6	0	0	15	37.5	265	55.8
	Baja	0	0	110	70	0	0	16	40		
Desviada	No recibe alumnos	0	0	20	12.7	0	0	0	0	20	4.3
	Total de escuelas	<b>187</b>		<b>157</b>		<b>91</b>		<b>40</b>		<b>475</b>	

475

En lo que respecta al porcentaje de escuelas por modalidad se observa que en el caso de la general matutina el mayor porcentaje corresponde a la demanda baja con un 52.4%, la general vespertina el mayor porcentaje corresponde a la demanda baja con un 70% de sus escuelas, en el caso de las escuelas de tiempo completo el mayor porcentaje corresponde a la demanda media con un 72.5% de sus escuelas y las telesecundarias su mayor porcentaje corresponde a la demanda baja con un 40%.



Gráfico 1. Porcentaje de escuelas por tipo de grupo objetivo

De acuerdo al tipo de escuela, en la gráfica se puede apreciar que el tipo dependiente es el que agrupa el mayor número de escuelas con el 55.8% con demanda media y baja, seguida del tipo contendiente con el 20.8% demanda súper alta y alta, favorecida B con el 14.8% demanda media, favorecida A con el 5.3% demanda súper alta y alta y el menor número de escuelas corresponde al tipo desviada con el 4.3%.

En primera instancia se realizó el cálculo del número de escuelas tentativas a participar en la investigación a partir de una muestra estratificada del 40% de cada tipo de escuela.

Tabla 4. Muestra estratificada por modalidad de escuelas.

Grupo objetivo	Demanda	Total	%	Muestra inicial del 20%	Muestra final
Favorecida A	Súper alta y alta	25	5.3	2	2
Contendiente	Súper alta y alta	99	20.8	8	3
Favorecida B	Media y baja	66	13.8	6	3
Dependiente	Media y baja	265	55.8	20	4
Desviada	No recibe alumnos	20	4.3	2	2
Total de escuelas		<b>475</b>		<b>38</b>	<b>14</b>



La Ciudad de México Cuenta con 16 alcaldías como se muestra en el mapa. La Coordinación Sectorial de Educación Secundaria coordina el servicio de las escuelas secundarias generales a través de 5 direcciones operativas quienes atienden la operación de las escuelas en las diferentes delegaciones La alcaldía de Iztapalapa no se consideró en el estudio porque esta no pertenece a la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, tiene su propia coordinación.



Dirección Operativa	Delegaciones
1	Cuauhtémoc Azcapotzalco Miguel Hidalgo
2	Gustavo a madero
3	Álvaro Obregón Benito Juárez Cuajimalpa de Morelos La Magdalena Contreras
4	Coyoacán Iztacalco
5	Tlalpan Tlahuac Tlapan Xochmilco

Figura 2. Alcaldías de la Ciudad de México

Para realizar la primera selección de escuelas se consideró a tres escuelas de diferente tipo por alcaldía, quedando la primera propuesta de la siguiente forma.

Tabla 5. Propuesta de escuelas Favorecidas A

Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matrícula por estructura grupal	Total de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Estatus
Cuauhtémoc	Tiempo completo	5	25	125	228	125	Alta	Favorecida A	Aceptada
Xochimilco	Tiempo completo	6	45	270	364	270	Súper alta	Favorecida A	Descartada
Venustiano Carranza	Tiempo completo	3	40	120	276	120	Alta	Favorecida A	Aceptada

Tabla 6. Propuesta de escuelas Contendientes

Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matrícula por estructura grupal	Total, de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Estatus
Tlalpan	Matutino	6	40	240	1,089	240	Super alta	Contendiente	Descartada
Benito Juárez	Matutino	6	40	240	426	280	Súper alta	Contendiente	Aceptada
Venustiano carranza	Matutino	3	40	120	132	120	Alta	Contendiente	Descartada
Xochimilco	Matutino	5	40	200	217	200	Alta	Contendiente	Descartada
Xochimilco	Matutino	5	45	225	236	225	Alta	Contendiente	Descartada
Iztacalco	Matutino	6	40	240	536	240	Super alta	Contendiente	Aceptada
Benito Juárez	Matutino	6	40	240	308	240	Alta	Contendiente	Descartada
Tlalpan	Matutino	5	40	200	281	200	Alta	Contendiente	Aceptada

Tabla 7. Propuesta de escuelas Favorecida B

Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matricula por estructura grupal	Total, de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Estatus
Gustavo A. Madero	Tiempo Completo	5	35	175	92	109	Mediana	Favorecida B	Aceptada
Gustavo A. Madero	Tiempo Completo	6	40	240	147	240	Mediana	Favorecida B	Aceptada
Gustavo A. Madero	Tiempo Completo	3	35	105	60	63	Mediana	Favorecida B	Aceptada
Cuajimalpa de Morelos	Tiempo completo	3	40	120	79	106	Mediana	Favorecida B	Descartada
Magdalena Contreras	Tiempo completo	5	36	180	78	178	Mediana	Favorecida B	Descartada
Cuauhtémoc	Tiempo completo	5	41	205	59	203	Mediana	Favorecida B	Descartada

Tabla 8. Propuesta de escuelas Dependientes

Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matricula por estructura grupal	Total, de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Estatus
Álvaro obregón	Matutino	5	40	200	101	200	Mediana	Dependiente	Descartada
Álvaro obregón	Vespertino	4	40	160	25	119	Baja	Dependiente	Descartada
Azcapotzalco	Vespertino	2	40	80	12	80	Baja	Dependiente	Aceptada

Azcapotzalco	Matutino	5	40	200	88	141	Mediana	Dependiente	Aceptada
Coyoacán	Matutino	2	15	30	22	30	Mediana	Dependiente	Descartada
Coyoacán	Vespertino	3	40	120	7	120	Baja	Dependiente	Descartada
Cuajimalpa de Morelos	Vespertino	6	47	282	52	282	Mediana	Dependiente	Descartada
Cuajimalpa de Morelos	Matutino	1	40	40	21	40	Mediana	Dependiente	Descartada
Cauhtémoc	Vespertino	2	40	80	7	80	Baja	Dependiente	Aceptada
Coyoacán	Matutino	4	40	160	120	140	Mediana	Dependiente	Descartada
Magdalena Contreras	Vespertino	3	40	120	26	32	Baja	Dependiente	Descartada
Magdalena Contreras	Vespertino	4	48	192	40	192	Mediana	Dependiente	Descartada
Álvaro Obregón	Matutino	3	35	105	75	105	Mediana	Dependiente	Aceptada
Iztacalco	Matutino	2	30	60	39	41	Mediana	Dependiente	Aceptada
Miguel hidalgo	Vespertino	3	30	90	18	38	Baja	Dependiente	Descartada
Miguel hidalgo	Matutino	6	40	240	170	240	Mediana	Dependiente	Descartada
Milpa alta	Matutino	2	35	70	33	38	Baja	Dependiente	Descartada
Milpa alta	Vespertino	5	40	200	17	182	Baja	Dependiente	Aceptada
Tláhuac	Vespertino	6	40	240	58	240	Baja	Dependiente	Descartada
Tláhuac	Matutino	5	40	200	108	200	Mediana	Dependiente	Aceptada

Tabla 9. Propuesta de escuelas Desviadas

Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matricula por estructura grupal	Total, de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Estatus
Iztacalco	Vespertino	0	0	0	8	N/A	No recibe alumnos	Desviada	Aceptada
Azcapotzalco	Vespertino	0	0	0	4	N/A	No recibe alumnos	Desviada	Aceptada
Álvaro Obregón	Vespertino	0	0	0	13	N/A	No recibe alumnos	Desviada	Descartada

En una primera fase se realizaron entrevistas breves a 41 directores de escuela, con el fin de comentar el propósito de la investigación y saber si era posible aplicar los instrumentos de investigación, realizar al menos dos observaciones de consejo técnico y aplicar una o varias entrevistas a profundidad con el director; quedando la muestra de la siguiente forma.

A partir de la primera entrevista con los directores, de las 41 posibles escuelas participantes se descartaron 22. Algunos de los factores de descarte que manifestaron los directores fue que no contaban con el tiempo suficiente, el clima escolar no era propicio o no querían problemas con la autoridad.

En un segundo momento se descartaron otras ocho escuelas debido a que en tres no se pudieron aplicar los cuestionarios a los padres de familia, en tres no se pudo concretar la entrevista con el director y dos decidieron ya no participar, quedando al final una muestra estratificada de 14 escuelas.

Con el fin de guardar la confidencialidad de las escuelas participantes se les asignó un código a cada una, como se muestra en la tabla.

Tabla 10. Escuelas participantes

No	Alcaldía	Turno	Grupos	Capacidad por aula	Matrícula por estructura curricular	Total, de la demanda	Asignación SAID	Nivel de demanda	Tipo de escuela	Cifrado
1	<b>Cuauhtémoc</b>	Tiempo completo	5	25	125	228	125	Alta	Favorecida A	FAVA1
2	<b>Venustiano Carranza</b>	Tiempo completo	3	40	120	276	120	Alta	Favorecida A	FAVA2
3	<b>Benito Juárez</b>	Matutino	6	40	240	426	280	Súper alta	Contendiente	CON1
4	<b>Iztacalco</b>	Matutino	6	40	240	536	240	Super alta	Contendiente	CON2
5	<b>Tlalpan</b>	Matutino	5	40	200	281	200	Alta	Contendiente	CON3
6	<b>Gustavo A. Madero</b>	Tiempo Completo	5	35	175	92	109	Mediana	Favorecida B	FAVB1
7	<b>Gustavo A. Madero</b>	Tiempo Completo	6	40	240	147	240	Mediana	Favorecida B	FAVB2
8	<b>Gustavo A. Madero</b>	Tiempo Completo	3	35	105	60	63	Mediana	Favorecida B	FAVB3
9	<b>Azcapotzalco</b>	Vespertino	2	40	80	12	80	Baja	Dependiente	DEP1
10	<b>Azcapotzalco</b>	Matutino	5	40	200	88	141	Mediana	Dependiente	DEP2
11	<b>Álvaro Obregón</b>	Matutino	3	35	105	75	105	Mediana	Dependiente	DEP3
12	<b>Iztacalco</b>	Matutino	2	30	60	39	41	Mediana	Dependiente	DEP4
13	<b>Iztacalco</b>	Vespertino	0	0	0	8	N/A	No recibe alumnos	Desviado	DES1
14	<b>Azcapotzalco</b>	Vespertino	0	0	0	4	N/A	No recibe alumnos	Desviado	DES2

### 3.3 Técnicas de investigación

La presente investigación combina la perspectiva cuantitativa y cualitativa con el objetivo de darle profundidad al análisis y se plantea como una metodología mixta, en acuerdo con lo expresado por Creswell (2008) quien argumenta que: “la investigación mixta permite integrar, en un mismo estudio, metodologías cuantitativas y cualitativas, con el propósito de que exista mayor comprensión acerca del objeto de estudio”.

La estrategia que se propone es de tipo concurrente de triangulación que de acuerdo con Creswell (2008), busca en un mismo estudio confirmar, correlacionar o corroborar, se utiliza una perspectiva teórica y en la interpretación se busca la integración. Se recopilan datos cuantitativos y cualitativos simultáneamente.

#### Elecciones escolares

Para conocer las prácticas de las familias en el campo de la elección escolar, el estudio empleó técnicas de investigación cuantitativa; se trabajó con las respuestas proporcionadas por las familias de alumnos de primer grado de secundaria. El cuestionario se aplicó a una muestra representativa de padres de familia al momento de realizar la inscripción y otros en la primera junta con padres de familia en los ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017.

El número de cuestionarios aplicados fue variable de acuerdo con el número de alumnos inscritos a primer año por tipo de escuela. En el siguiente cuadro se muestra el número de cuestionarios aplicados a padres de familia por tipo de escuela.

La muestra de la encuesta incluyó una diversidad significativa del conjunto de perfiles socioeconómicos y alcaldías de residencia de las familias de la ciudad. Además de recoger información sobre variables sociodemográficas, el cuestionario fue diseñado para capturar información relativa a las lógicas de elección escolar, estructurada en tres apartados: b) tiempo y tipo de traslado a la escuela, c) nivel de relevancia otorgada a la elección escolar y d) factores de elección y descarte de centros. (anexo 1)

*Datos sociodemográficos:*

- Ocupación del tutor
- Último grado de estudios
- Tipo de vivienda
- Tipo de apoyo para el estudio con el que cuenta en el hogar

*Datos de traslado*

- Medio de trasladarse del domicilio a la escuela
- Tiempo de traslado del domicilio a la escuela

*Relevancia de la elección escolar*

- Anticipación de la elección
- Número de escuelas visitadas antes de la elección
- Conocimiento de características del centro

Factores de elección

- Proximidad
- Prestigio
- Condiciones educativas
- Inversión educativa

Factores de descarte

- Proximidad
- Prestigio
- Modalidad y horario
- Condiciones de educativas

Autonomía escolar

Para conocer las representaciones sociales en torno a la autonomía escolar y los cambios en la gestión, el estudio empleó técnicas de investigación cualitativa, para lo cual se aplicó una entrevista a profundidad a cada director.



La entrevista además de recoger información sobre variables del contexto del centro escolar, fue diseñada para obtener información relativa a las practicas relacionadas con los elementos de la autonomía de gestión escolar en 5 apartados: a) gestión de recursos, b) el proyecto escolar, c) liderazgo y administración escolar, d) participación social y e) rendición de cuentas.

#### *Gestión escolar*

- Autonomía de gestión
- Capacitación
- Evaluar para mejorar

#### *Condiciones para la autonomía*

- Descarga administrativa
- Procesos de inscripción
- Acceso a Programas Federales
- Uso de recursos
- Fortalecimiento de la supervisión

#### Logro educativo

- El contexto escolar
- Dificultades para el logro académico

#### Liderazgo compartido

- La figura del director
- Participación del colectivo
- El Consejo Técnico Escolar
- La Ruta de Mejora Escolar
- Dificultades en la organización escolar

#### Participación social

- Consejos Escolares de Participación Social
- Aportación de recursos

- Rendición de cuentas
- Corresponsabilidad de los padres

Si bien es cierto que la entrevista tuvo una estructura, esta se llevó a cabo en libertad de explorar puntos adicionales y cambiar el rumbo del proceso cuando fue necesario. En la guía de entrevista se muestran una serie de preguntas relacionadas con el rubro, sin embargo, el orden no se siguió en estricto apego al guion, este se modificó de acuerdo a cada entrevistado. (anexo 2).

Para la realización de la entrevista a profundidad se tomaron en cuenta las siguientes características:

- *Se llevó una estructura flexible.* Se utilizó un guion de preguntas las cuales no siguieron un orden estricto para dar pauta a poder profundizar en los temas y/o regresar al tema central cuando fuera necesario.
- *Fue de forma interactiva.* Se plantearon preguntas iniciales de manera que se diera pauta a que el entrevistado se sintiera alentado a contestar.
- *Se utilizaron técnicas de técnicas de sondeo,* Se realizaron preguntas de seguimiento para obtener una perspectiva más profunda y una comprensión del significado de los participantes.
- *Fue generativa,* es decir, que se desarrollan nuevos conocimientos porque algunos de los rubros abordados no se tenían contemplados en el guion de entrevista, sin embargo, dieron pauta para generar nuevo conocimiento.

El análisis de las entrevistas se realizó a partir del denominado proceso hermenéutico, el cual se entiende como una vía de acceso que supone una toma de decisión de cómo mirar ciertos problemas que se presentan en el espacio escolar, desde el supuesto fenomenológico de la condición lingüística de la experiencia humana, en donde cada discurso es un relato y cada relato es una narración que articula la experiencia del que la expresa, y este relato es susceptible de ser convertido en una unidad lingüística llamada texto.

En este sentido cabe destacar que la reflexión fenomenológica se fundamenta en el carácter precursor de la experiencia lingüística, en el sentido que esta precede a la acción, entendiendo que considera al lenguaje como un elemento configurador de lo que la persona humana es y, a la vez, de la realidad primaria en la que el hombre se encuentra inmerso. Como señala Hans Georg Gadamer, “estamos tan íntimamente insertos en el lenguaje como en el mundo” (Gadamer, 1992, p.148). De este modo, la *comprensión* que el hombre alcanza del mundo y de sí mismo no puede hacerse sino por medio del lenguaje. Es decir, el lenguaje configura nuestra experiencia del mundo: “En todo nuestro pensar y conocer, estamos ya desde siempre sostenidos por la interpretación lingüística del mundo [...] el lenguaje es la verdadera huella de nuestra finitud” (Gadamer, 1992. p.149).

Para Gadamer (1992. p.467) la conversación es un proceso por medio del cual se busca llegar a un acuerdo. “Toda verdadera conversación requiere atender realmente al interlocutor y dejar valer sus puntos de vista y ponerse en su lugar, no en el sentido de ocupar su lugar, sino de entender lo que expresa”. Es decir, conversar, escuchar a otro y comprender lo que expresa son los objetos principales de esta escuela, proceso que se da en un ambiente de lenguaje.

En este sentido, el texto se constituye en una unidad lingüística posible de ser interpretada, lo que se busca rescatar a partir del método hermenéutico son textos, es decir, narraciones enunciadas por los sujetos de estudio que den cuenta de su mundo de sentidos. De esta manera, las narraciones fueron comprendidas como textos, los cuales suponen un relato sobre una experiencia vivida. De esta forma la hermenéutica proporcionó una forma de comprender los discursos para interpretar la experiencia de los directores escolares.

Para comprender el texto en sí mismo y en su contexto histórico y cultural, diferente al nuestro, es decir, buscar la comprensión de lo otro en sus propios términos sin traducir el texto inmediatamente a las categorías del presente; Nava (2014) recupera el concepto de interpretación, y nos dice que desde la hermenéutica este alude a los siguientes procesos:

- La comprensión hermenéutica alude a una mezcla de procesos internos y externos. Por un lado, se comprende a través de un lenguaje, pero, por el otro, ambos interlocutores conocen el sentido oculto de sus mensajes.
- Se conversa o se escucha a un interlocutor y a través de su mensaje, el otro capta lo que quiere decir.
- La relación conversación-comprensión no es mecánica, sino que requiere de un traductor, el cual puede ser el propio sujeto si conoce la lengua y los códigos del hablante.
- El lenguaje es el medio fundamental de la comprensión.
- El lenguaje como medio de comunicación y comprensión restituye a la hermenéutica la posibilidad de comprender de forma libre (porque la conversación no tiene límites) y a la vez metódica (porque los hablantes requieren del dominio del lenguaje del otro y de sus códigos culturales y sociales en que se expresa).
- Una relación comunicativa, mediante la experiencia del lenguaje, puede arribar a una interpretación de los códigos culturales del hablante y/o a una total comprensión del espíritu que anima al hablante si se vive en su atmósfera cultural y social.
- La eficacia del lenguaje, es decir, la comprensión del sentido del mensaje emitido por el otro, será la clave de la experiencia lingüística.
- Los mensajes transmitidos a través de una comunicación lingüística podrán ser de carácter filosófico o práctico; la clave del éxito está en la eficacia del lenguaje utilizado.
- La interpretación y comprensión hermenéutica a través del lenguaje podrá comunicar palabras, sentimientos, acciones sociales o cualquier tipo de mensajes; basta con que sean comprensibles para el interlocutor.

De acuerdo con Weiss (2017. p. 644) la hermenéutica aporta tres nociones centrales: la del círculo hermenéutico, es decir, la relación dialéctica entre partes y todo; la noción del "Verstehen", es decir, la importancia de comprender lo otro en sus propios términos, y la noción de la espiral hermenéutica de una pre-comprensión inicial y difusa (o anticipación de sentido) a una comprensión más lograda.

Weiss (2017) llama movimiento de la anticipación de sentido a la comprensión de la otredad y a una comprensión más lograda, como espiral hermenéutica, porque es una

espiral que en varias vueltas profundiza para lograr una interpretación más pertinente de la configuración de significados a la vez que focaliza ciertas temáticas. Nos dice que ambos movimientos, el círculo y la espiral, están continuamente entrelazados:

Según mi experiencia, comenzamos una primera lectura de los textos a partir de nuestras preguntas iniciales; en esa lectura identificamos temas y significados centrales, pero también expresiones singulares que llaman nuestra atención, de ahí surgen nuestras primeras intuiciones sobre relaciones de significado y exclusiones. Comienza un proceso de análisis sistemático, se afinan preguntas y categorías de análisis y se analizan diferentes partes del texto sistemáticamente [...] A la vez avanzamos en comprender palabras, párrafos, conceptos, metáforas, etcétera a partir de su relación con el todo de los textos, pero también a partir de la relación explícita o implícita de los textos con su contexto más amplio. Se avanza en la comprensión en la medida en que relacionamos diferentes partes de los textos entre sí, y en la medida en que relacionamos diferentes significados (los propuestos en el texto, pero también los excluidos o latentes) en una red de significados. (Weis, 2017. p.647)

De esta forma desde un enfoque hermenéutico se busca construir un “patrón de significados” (Kaplan, 1964) o una “configuración de significados”, como indica Ritsert (1972), es decir, un todo organizado en una especie de estructura de relaciones.

Una vez comprendido el texto y logrado construir una configuración de sentidos, se buscó explicitar la relación entre los diferentes significados del texto y, a la vez, la relación de diferentes partes del texto con estos significados para lo cual se trabajó con cuatro matrices de análisis: a) distribución de alumnos, b) desigualdad institucional, c) organización escolar, y d) autonomía y gestión.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA GESTIÓN ESCOLAR EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA**

#### **4.1 El análisis de las políticas públicas**

En este capítulo se presenta un panorama sobre el interés por el estudio de las políticas públicas de especialistas interesados en ayudar a los tomadores de decisiones para analizar las acciones que el gobierno, ya sea solo o junto con la sociedad emprende para abordar problemas sociales que son de interés general para resolver y crear situaciones de vida en común de mayor calidad y se presenta una ruta crítica a seguir para el estudio de políticas públicas.

Se analizan las políticas propuestas por la OCDE para desarrollar el liderazgo escolar como elemento de influencia social en las escuelas, así como las propuestas de cambio en las prácticas de gestión que buscan desarrollar la fuerza de trabajo de directores. Y se hace un recorrido por los programas que promueven los liderazgos escolares en México, como el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo y se describe el modelo de implementación para la autonomía de gestión en México.

Política pública es un término utilizado cada vez más con mayor frecuencia e intensidad por los ciudadanos y los políticos, el cual ha alcanzado difusión y realce en los últimos 20 años. Dicho término se ha empleado para referirse a las acciones que el gobierno o gobierno junto con la sociedad emprende, para abordar problemas sociales que son de interés general resolver y crear situaciones de vida en común de mayor calidad.

La expansión del concepto de política pública se debe en gran medida a la actividad de instituciones académicas que, a finales de los años 80, empezaron a desarrollar la disciplina del análisis de políticas convencidos de que su enfoque teórico y metodológico contribuía a identificar y explicar las fallas directivas de los gobiernos, así como diseñar mejores acciones y más apropiadas, con costos eficientes, efectivos y generadores de valor para los ciudadanos.

De acuerdo a Pineda (2013), la disciplina de políticas públicas nació en Estados Unidos con objetivos muy específicos que tienen que ver con la necesidad de conocer el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, así como contribuir a la eficacia de los gobiernos a partir del conocimiento.

En primer lugar, la disciplina surgió con intención de conocer el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, saber por qué consideran que determinados problemas sociales merecen intervención y no otros, saber el perfil de quienes participan en ellas y cuáles son las consideraciones y procedimientos que motivan a los participantes a tomar una determinada decisión de política pública en vez de otra. En segundo lugar, el conocimiento del modo en cómo el proceso decisorio del gobierno se desarrolla es sólo un paso intermedio para llegar al objetivo final de la disciplina, que consiste en mejorar la calidad y la eficacia de las decisiones de gobierno a partir del conocimiento y en dar forma a las decisiones gubernamentales públicas que se sustenten en información objetiva y actualizada sobre los problemas sociales, en modelos o hipótesis causales probadas y pertinentes, así como en cálculos correctos de costos y consecuencias de las acciones de las políticas con el fin de no repetir errores, modificar las fallas de las políticas pasadas, innovar sus referencias, instrumentos y acciones. (Pineda 2013, p. 10)

En el fondo la disciplina nace de la necesidad de que la sociedad tenga gobiernos capaces de realizar de modo eficaz y eficiente los objetivos sociales que más importan. De acuerdo a Aguilar (1992. p. 5): “la disciplina de política pública no nace para saber cómo los gobiernos toman completamente sus decisiones en los asuntos de su responsabilidad, sino para saber si la decisión adoptada es la idónea causal, económica y organizativamente para producir los resultados que sociedad y gobierno desean, exigen y sobre todo para diseñar la política que más se acerque a la meta de ser socialmente productiva”.

Es así como el interés por el estudio de la política vino de especialistas interesados en ayudar a los tomadores de decisiones políticas, que enfocaban sus preocupaciones hacia una interrogación pragmática: ¿cómo lograr a partir de los intereses constituidos, la implementación de las buenas políticas, eficaces y eficientes?

Roth (2002) nos dice que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio el conjunto de dispositivos conformado por:

- a) Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,
- b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y
- c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

Se puede decir con base a los elementos que el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente a la sociedad, así como sus resultados y efectos.

De acuerdo a Pineda (2013, p.11) existen diferencias entre las ciencias políticas y la ciencia de las políticas públicas, “las ciencias políticas (la sociología y la antropología política) pueden describir y explicar el modo como los gobiernos deciden las políticas públicas, pero la explicación politológica no está en condiciones de decir nada acerca de la corrección de las decisiones del gobierno, y tampoco dar recomendaciones para mejorar; en cambio la ciencia de las políticas públicas consiste justamente en sugerir, señalar, y proponer decisiones, correctamente argumentadas con razones, evidencias, modelos y cálculos”. Dicho de otro modo, la ciencia política refiere más al proceso de la política pública mientras que la ciencia de las políticas públicas, alude más al contenido, a la calidad de la eficacia y pertinencia de las acciones que la política contempla o contiene y considera idóneas para abordar determinados temas de interés público.

El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold D. Laswell en los años 50, sin embargo, este movimiento académico intelectual realmente adquirió mayor fuerza hasta fines de la década de los 60. De acuerdo a los expertos, el impulso al análisis de políticas públicas implicaba convertir el análisis en una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas colectivos. (Ripley 1985, Parsons. 1995, Wise, 1984)



En el análisis de las políticas se puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o efectos de gobierno, para tal fin, se usan diversos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información relevante que pueda ser utilizada para las decisiones políticas y determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas. Dye (1998, p.56) señala que: “el análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas. Se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas por medio de la acumulación de investigaciones más empíricas de relevancia general”.

El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al *qué y cómo* hacer del Estado y se desplaza el punto de observación hacia el lado de sus productos. Es decir, que el análisis de políticas de acuerdo con Roth (2002, p. 15) “se concibe como la ciencia del Estado en acción, o como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”. Este enfoque permite esclarecer, a partir de una nueva visión analítica, una parte del trabajo de las autoridades que no se cubría del todo con los enfoques de la ciencia administrativa, el derecho, la sociología o la ciencia política.

#### **4.2 Evolución de las propuestas en materia gestión**

La preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados tiene antecedentes muy antiguos, sin embargo, la gestión concebida como un conjunto de ideas más o menos estructuradas es relativamente reciente. Los precursores modernos se remontan a la primera mitad del siglo XX, con el trabajo de sociólogos, administradores y psicólogos como Max Weber, quien estudió la organización del trabajo como un fenómeno burocrático, Frederick Taylor quien desarrolló la idea de la gestión científica al considerar el trabajo como racionalización operativa de la labor de los trabajadores por parte de los administradores y motivados por el interés económico, y Henri Fayol quien racionaliza la función de trabajo a través de la dirección.

La gestión educativa, a diferencia de la administración, busca aplicar los principios generales de la gestión al campo específico de la educación, pero de acuerdo con

Casassus (2000), la gestión educativa no se trata de una disciplina teórica porque su campo disciplinario está determinado tanto por los contenidos de la gestión como por la cotidianidad de su práctica. “El objeto de la disciplina, es el estudio de la organización del trabajo en el campo de la educación. Por lo tanto, está determinada por el desarrollo de las teorías generales de la gestión y los de la educación”. (Casassus, 2000, p.2) es decir, que la gestión educativa se constituye por la puesta en práctica de los principios generales de la gestión y de la educación, en este sentido la gestión se concibe como una disciplina aplicada en el campo de acción.

El autor nos plantea que la gestión no solo tiene una dimensión pragmática sino también una política:

La práctica está altamente influenciada por el discurso de la política educativa y por cierto, por los esfuerzos desplegados en la ejecución de las políticas educativas. Por lo tanto, su contenido tiende a avanzar en medio de los cambios que se producen en las políticas educativas, las presiones para implementar la política en vigor y por su práctica en sí, es decir, la que resulta de los ajustes de la práctica con las presiones “desde arriba”. Por este hecho, es de notar que la gestión educativa no es solamente pragmática como podría pensarse, sino que la dimensión política está inscrita en su práctica. En su estado actual, la gestión educativa es una disciplina es gestación en la cual interactúan los planos de la teoría, los de la política y los de la pragmática. (Casassus, 2000, p.2)

En América Latina, a fin de siglo, la política educativa estuvo en el centro del debate de las reformas de Estado, se caracterizó por el cambio de una visión en la que esta figura pasa de ser una entidad productora hacia la visión de ser una entidad reguladora, por lo que surgen nuevos escenarios que generaron una demanda de democratización de la educación y cambios en las políticas educativas.

Desde entonces se ha planteado que el cambio educativo debía ocurrir en el marco de la transformación institucional, por lo cual, la gestión jugó un papel preponderante debido a que las políticas educativas que dieron lugar a las reformas de los noventa estuvieron marcadas desde el inicio por el dominio del pensamiento de la organización y de su gestión. El principio que orientó este proceso fue que la gestión se podía volver más

manejable si la unidad de gestión estaba constituida por unidades más pequeñas que el sistema en su contenido, por lo tanto, se procedió a entregar competencias a unidades administrativamente más pequeñas, lo cual se tradujo en la redistribución del poder.

Este cambio se dio bajo el término general de la política de descentralización, la cual tuvo gran apoyo porque tenía resonancia en todos los sectores políticos, ya sea para los de sensibilidad de izquierda, porque estos planteamientos eran consonantes con las aspiraciones de democratización, libertad, participación y autonomía, o para las sensibilidades más cercanas a la derecha, porque esta política era consonante con la reducción de la esfera de influencia del Estado, la creación de mercados y cuasi mercados en la educación, así como, para el predominio del pensamiento económico y gestor.

De acuerdo a Hevia (1991, p. 25): “las políticas de descentralización, incluyeron medidas tales como el manejo de las escuelas, la contratación de docentes, el desarrollo de proyectos educativos al nivel de establecimiento, posibilidad de manejo financiero por parte de las escuelas, adaptaciones curriculares al nivel local”, medidas a través de las cuales se esperaba que se produjeran espacios que generarían innovaciones que dinamizarían la educación.

El autor nos dice que la política de descentralización, por su tendencia a la fragmentación del sistema al parecer presentó problemas de gobernabilidad en diferentes países debido a la falta de medidas que pudieran equilibrar la entrega de capacidad de decisión a niveles locales. Por ello, posteriormente la política de descentralización vino acompañada de una política de centralización o de re-centralización. (Hevia 1999).

Casasus (2000, p.18) plantea que las políticas de (re)centralización son básicamente medidas tendientes a rediseñar o construir el poder central, las cuales pueden dividirse básicamente en dos:

- a) medidas tendientes a asegurar la concentración de competencias estratégicas tales como: la capacidad de decisión en cuanto a política educativa, el financiamiento, el establecimiento de normas y estructuras, los elementos centrales del currículo y

- b) la capacidad de intervención en las escuelas ya sea directa o indirectamente a través de incentivos, mediante el establecimiento de sistemas de evaluación.

Esta última política es la pieza clave del nuevo diseño, pues cambia el enfoque tradicional del sistema en el cual se daba una política fundamentada en la oferta de insumos por una política centrada en los resultados del sistema.

El cambio de una gestión basada en el aporte de insumos a una gestión basada en los resultados establece un cambio cualitativo con consecuencias importantes para la educación. Casassus nos dice que no hay que olvidar que en la política de centralización los conceptos que dominan la reflexión de la política educativa tienen su raíz en la economía. “Conceptos tales como la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos han copado la literatura y el discurso de la política educativa, sin llegar a decir que las políticas educativas tienen un fin económico explícito, sí se puede afirmar que la orientación valórica de las políticas ha estado dominada por los conceptos económicos”. (Casassus, 2000, p.19)

Diversos autores (Hevia 199, Weiler 1998, Villa y Duarte 2002) han explicado que la tendencia valórica dominada por conceptos económicos se explica a partir del agotamiento de los modelos de desarrollo económico y social, lo cual trajo como consecuencia el endeudamiento monetario en la mayoría de los países latinoamericanos, situación que implicó a su vez la urgencia de saldar las deudas, por lo cual, este endeudamiento significó un buen negocio de los países industrializados, situación que marcó el surgimiento de la era neoliberal.

En esta era los organismos internacionales tales como el Banco Mundial, la UNESCO o el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIPE), han desempeñado un papel protagónico en cuanto al diseño, difusión, puesta en marcha y legitimación de los planteamientos educativos en los países de América Latina; su acción ha consistido en financiar y con ello controlar e intervenir en los asuntos públicos de las naciones, por medio de la cooperación internacional.

Gentill (1994) hace una serie de planteamientos para describir la forma en que el discurso de los organismos internacionales busca infiltrar ideas que justifiquen el cambio de visión.

La idea de que los gobiernos han sido incapaces de asegurar la democratización de la educación mediante el acceso de las masas a las instituciones educativas y al mismo tiempo la eficiencia productiva que debe caracterizar a las prácticas pedagógicas en las escuelas de calidad, se ha justificado que la educación debe ser pensada como un bien sometido a las reglas diferenciales de la competencia y transferida a la esfera de la competencia privada; una vez reducida a su condición de mercancía, la educación lejos de ser un derecho del que gozan los individuos dada su condición de ciudadanos y protegida por los derechos sociales, ahora se piensa que esta debe ser protegida por los derechos que asisten el uso y disposición de la propiedad privada por parte de sus legítimos propietarios: los consumidores del mercado escolar. (Gentill, 1994, p. 4)

La corriente de pensamiento neoliberal y conservador se aplicó en la mayor parte de los países occidentales y se sigue aplicando en varios de Latinoamérica; sirvió como marco de referencia para la reestructuración de la educación pública. Las políticas educativas van desde la versión neoliberal más dura (como la utilización del cheque escolar o alguna variante de este sistema, como en Gran Bretaña, EE.UU. o Chile, hasta la versión neoliberal menos explícita, como es la reducción del gasto educativo en el contexto de una reducción global de todos los servicios sociales por parte de los gobiernos.

En este sentido Gentill (1994) advierte que esta tendencia puede representar una transformación en la concepción de la educación:

Se trata, en definitiva, de transferir la educación de la esfera de la política a la esfera del mercado; negando su condición (real o hipotética) de derecho social y transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores. Bajo la óptica neoliberal la educación es pensada como un bien sometido a las reglas diferenciales de la competencia. Lejos de ser un derecho del que gozan los individuos dada su condición de ciudadanos, debe ser transparentemente establecida como una oportunidad que a los individuos emprendedores, a los consumidores “responsables”, se les presenta en la esfera de un mercado flexible y dinámico; el mercado escolar. (Gentill 1994, p.5)

La reducción del financiamiento público llevó a pensar a los tomadores de decisiones que las políticas gerencialistas podían ser una buena solución para mejorar los sistemas educativos, cuyo objetivo es ofrecer el servicio al menor costo posible, para lo cual sería necesario la reducción del gasto en diferentes rubros, tales como: infraestructuras, profesorado, recursos educativos, aumento de alumnos por aula, reducción de los salarios de profesores, reducción de becas, eliminación de comedores escolares, etc. Es así como a través de esta visión se ha promovido la introducción de las ideas y las técnicas gerenciales que provienen del sector privado en los sistemas educativos públicos con el objetivo de resolver los principales problemas de la educación.

Estas medidas a menudo se relacionan con la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual ha tenido un peso importante en las reformas educativas que se han llevado a cabo en los países del sur de Europa y América Latina (Grimaldi y Serpieri, 2013; Verger y Curran, 2014, Guevara y Espejel, 2010), sin embargo, las motivaciones que se esconden detrás de su adopción en cada país o región son muy diversas.

La NGP se ha empleado en el discurso de la reforma de la administración pública por motivaciones diversas y su implantación ha sido defendida por diversas posiciones del espectro político, tanto de derecha como de la izquierda. El término NGP se empezó a emplear en la década de 1980 en países como EE.UU., Canadá o Reino Unido, “la Nueva Gestión Pública se vincula con la realización de una re-conceptualización en la gestión de la administración pública, en la cual se quieren introducir los conocimientos y las técnicas procedentes del ámbito empresarial, para favorecer una mejora en el rendimiento de los servicios públicos”, (Common, 1998, p. 18). Los defensores de la NGP (Barzelay, 2001. Verger, 2007), consideraron que la excesiva rigidez y burocratización del sector público hacían que este fuera ineficiente, por lo cual era necesario impulsar técnicas de desburocratización de los servicios públicos para hacerlos más efectivos.

La Nueva Gestión Pública también introdujo al campo de la educación profundas transformaciones que han acontecido en el campo de la regulación de las políticas educativas, de las modalidades de organización y gestión de las escuelas, al trabajo de los directores y los modos como se ejerce el liderazgo escolar.

La NGP no supone la desaparición del Estado, lo que plantea es una transformación de sus funciones clásicas, de tal manera que el Estado aumente sus funciones regulatorias y su rol vigilante mediante la aplicación de evaluaciones externas, al mismo tiempo que se encarga de distribuir incentivos entre los distintos actores que operan en el campo escolar para estimular la mejora del rendimiento (Verger y Curran, 2014). La NGP a menudo va de la mano del concepto *accountability* (o rendición de cuentas) y entre ambos dan lugar a lo que se conoce como "El Estado Evaluador" (Neave, 1998; Hartley, 2001).

En el ámbito educativo, la NGP se tradujo en la incorporación de sistemas de evaluación estandarizados, la publicación de tablas de resultados que fomentaran la competición entre centros, la autonomía institucional de las unidades, el fomento de la libre elección de centro, la profesionalización y la concentración de poder en la dirección (Ball y Youdell, 2007; Bernal y Lorenzo, 2012; Tolofari, 2005). La NGP se introduce en el campo educativo bajo la promesa de mejorar los resultados y la calidad educativa y aumentar la competitividad (Wittmann, 2008).

Dentro de los cambios introducidos por las reformas de la NGP en educación, una de las políticas más populares es la autonomía escolar, definida como la descentralización de las responsabilidades y el poder en la toma de decisiones, que se transfieren a las escuelas y que a menudo se acompaña con medidas de rendición de cuentas.

Sin embargo, autores como Barroso (2004) consideran que detrás de la autonomía escolar se esconde una estrategia de reforma de la organización de los centros educativos.

En esta línea, algunos autores como Verger y Normand (2015) señalan que la autonomía escolar es un significativo flotante que se acomoda fácilmente a diferentes narrativas sobre la reforma educativa, de manera que es aceptada por audiencias con ideologías muy dispares:

En la práctica el concepto de autonomía escolar funciona como un concepto paraguas bajo el cual se esconden diseños, medidas y lógicas que varían sustancialmente. Por ejemplo, los autores adscritos al neoliberalismo perciben la autonomía escolar como un mecanismo adecuado para reducir el rol del Estado y

mercantilizar el sector público, incorporando la lógica de funcionamiento del sector privado en las escuelas públicas; para los conservadores, la autonomía escolar es una buena manera de profesionalizar la dirección escolar, aumentando su rol gerencial y delegándole responsabilidades y poder en la toma de decisiones. De esta manera, se jerarquiza la gobernanza y la gestión de las escuelas; en cambio, los socialdemócratas perciben la autonomía escolar como una manera de aumentar la eficacia y la eficiencia del sector público. En consecuencia, la mejora de la efectividad permite defender a los servicios públicos frente a los promotores de la privatización, que los acusan de ser excesivamente rígidos, burocráticos y poco eficientes; por último, para los docentes que participan en movimientos de renovación pedagógica la autonomía se considera una política idónea para impulsar la innovación pedagógica en los centros y favorecer una educación más contextualizada (Verger, Curran, y Parcerisa, 2015, p.364).

A nivel académico, Meuret (2004) identifica tres tipos ideales: el modelo administrativo, el profesional y el comunitario, los cuales se distinguen por entregar el poder en la toma de decisiones a la dirección escolar, los docentes y a la comunidad, respectivamente.

Por otro lado, Estruch (2006) distingue entre la autonomía neoliberal, la autonomía corporativista y la autonomía integradora. La autonomía neoliberal opera en sistemas educativos regidos por la lógica de mercado, que otorgan el poder a las familias (definidas como consumidores) mediante la libre elección de centro. Sin embargo, la transferencia de poder a las familias no socava el poder del Estado, sino que este ve como se transforman sus funciones, convirtiéndose en un Estado evaluador (Neave, 1998). En la autonomía corporativista el poder de decisión recae en los profesionales que trabajan en el centro educativo.

Por último, la autonomía integradora nace como una crítica a los dos modelos anteriores. La principal diferencia respecto el modelo neoliberal es la exclusión del principio de competencia entre escuelas. Por otro lado, también critica los efectos perversos del poder corporativo y defiende un modelo similar al finlandés, donde los centros contratan directamente a los docentes, que no son funcionarios, pero tienen un elevado prestigio



social y trabajan de manera colegial para lograr los objetivos fijados a nivel municipal en un marco de liderazgo pedagógico (Estruch, 2006).

Este modelo lo que se propone es crear valor público a partir de la corresponsabilidad de los agentes que intervienen en el sistema educativo; en este modelo, los profesionales pueden desarrollar su competencia en un marco de flexibilidad y autonomía, con un liderazgo distribuido y proactivo, con un contrato programa para alinear los objetivos sociales e individuales, una planificación estratégica para facilitar la creación de valor, una autoevaluación para la mejora continua y una rendición de cuentas para mejorar y legitimar la actividad financiada con recursos públicos.

Si bien es cierto -por lo menos desde el punto de vista retórico- que las políticas de refuerzo de la autonomía pretenden un aumento de poder de decisión y de afectación de recursos para las escuelas y, simultáneamente, una mayor responsabilización y participación de todos los agentes educativos, diversos autores (Rivera, 2014. Barroso 2005) han puesto de manifiesto la tendencia a un recrudecimiento de los procesos de control (externo e interno) de la organización educativa, que pueden funcionar como inhibidores de una efectiva autonomía. La existencia de esos inhibidores confiere a la administración del sistema educativo en general y a la dirección de cada escuela en particular, un peligroso carácter híbrido, ambiguo y complejo que cambia el ejercicio de la función directiva hacia una actividad de alto riesgo y coloca a los directores (y a los profesores en general) en el ojo del huracán que asola nuestros sistemas de enseñanza.

#### **4.3 Hacia la construcción de una nueva noción de liderazgo escolar**

En la agenda educativa el liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad en los programas de política educativa de la OCDE y sus países miembros porque de acuerdo con la organización, este desempeña un papel clave en la mejora de los resultados escolares al influir en las motivaciones y capacidades de los maestros, así como en el entorno (OCDE, 2008, p. 33).

La organización planteó que en muchos países miembros había una creciente inquietud de que la función del director diseñada para las necesidades de una época diferente

pueda no ser adecuada para enfrentar los desafíos de liderazgo que las escuelas encaran en el siglo XXI.

Como resultado de esta inquietud se propuso cambiar radicalmente la noción del liderazgo escolar, definiéndose cada vez más por un conjunto exigente de funciones que incluyeran tareas administrativas y de gestión, manejo de los recursos financieros y humanos, las relaciones públicas, el aseguramiento de la calidad y el liderazgo para una enseñanza y aprendizaje mejorados.

En los países miembros el liderazgo escolar pasó a ser una prioridad en los programas de política educativa. En sus reuniones de 2001 y 2004, los ministros de educación de los diferentes países pusieron el énfasis en el liderazgo escolar como una función clave para la mejora educativa, para lo cual era necesario ayudar a los responsables de política educativa a comparar sus enfoques, identificar prácticas innovadoras, así como presentar una amplia panorámica analítica y un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar el liderazgo escolar; identificando cuatro ejes de política para la acción: redefinir las funciones y responsabilidades, distribuir las labores, desarrollar habilidades para un liderazgo escolar eficaz y hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva.

En este informe se puso énfasis en la noción de liderazgo más que en la de dirección, porque se consideró que la dirección tiene sus raíces en el modelo industrial de la educación, donde un individuo carga con la responsabilidad primordial de toda la organización. El liderazgo es un concepto más amplio en el que la autoridad que guía no reside sólo en una persona, sino que puede distribuirse entre diferentes personas dentro de la escuela y fuera de ella. El liderazgo escolar puede abarcar a personas que ocupan varios puestos y funciones, como los directores, los adjuntos y los subdirectores, los equipos de liderazgo escolares y el personal de nivel escolar implicado en tareas de liderazgo.

La OCDE (2001) consideró que un elemento central de la mayoría de las definiciones de liderazgo es que implicaba un proceso de influencia, para lo cual retomó la noción de Yukl (2002) “la mayoría de las definiciones de liderazgo reflejan el supuesto de que implica un proceso de influencia social en el que una persona [o grupo] ejerce influencia intencional sobre otras personas [o grupos] para estructurar las actividades y relaciones en un grupo

u organización”. El término intencional es importante, ya que el liderazgo se basa en metas o resultados articulados que se espera que el proceso de influencia guíe.

Se consideró que el trabajo de los directores podía ser una inversión muy rentable de capital humano, “el liderazgo de calidad puede influir en forma directa en las motivaciones, actitudes y comportamientos de los maestros y de modo indirecto contribuye a un aprendizaje mejorado de sus alumnos. El hecho de que un grupo tan pequeño de personas pueda tener un impacto potencial en cada estudiante y maestro del país hace de los directores un eje clave de política para las mejoras educativas”. (OCDE, 2001, p. 32)

Es así como el informe consideró que las escuelas exitosas necesitaban un liderazgo, una administración y una gestión eficaz. Pese a que el informe se enfocó en el liderazgo, se consideró que este término podía abarcar también las labores administrativas y de gestión, porque los tres elementos estaban tan estrechamente entrelazados que era poco probable que uno de ellos alcanzara el éxito sin los demás.

En el caso de México, en el estudio realizado por la OCDE en el año 2008, el consejo asesor mencionó que los roles, las responsabilidades y los directores estaban enfocados principalmente a asuntos administrativos, más que a la mejora de los resultados escolares, se mencionó que los directores de escuela tendían a verse más como administradores que como líderes instruccionales, por lo que era necesario contar con estándares de trabajo definidos porque sus tareas no estaban reconocidas: “Este es un sistema improvisado al que le falta contar con estándares, un perfil específico o especificación del puesto, así como el pago que recompense según las responsabilidades” (OCDE, 2010, p. 133).

En el caso de México el consejo asesor advirtió (OCDE, 2010, p. 136) que existían dificultades reales en cuanto al desarrollo de la capacidad del liderazgo necesaria para garantizar el progreso de la escuela debido a que los directores no contaban con una preparación eficaz, por lo cual era necesario articular un conjunto de estándares profesionales en términos de liderazgo instruccional y de la gestión basada en el desempeño para mejorar los resultados escolares, el cual constaba de cinco categorías básicas:

- ✓ *Dirección escolar*: liderazgo efectivo; clima de confianza; compromiso de enseñar, decisiones compartidas; planeación institucional; autoevaluación, comunicación del desempeño y redes escolares.
- ✓ *Desempeño colectivo del equipo docente*: fomento al perfeccionamiento pedagógico, y la planeación pedagógica compartida.
- ✓ *Gestión del aprendizaje*: centralidad del aprendizaje, compromiso de aprender y equidad en las oportunidades para el aprendizaje.
- ✓ *Organismos oficiales de apoyo a las escuelas*: funcionamiento efectivo del consejo escolar técnico y del consejo escolar de participación social.
- ✓ *Participación social*: participación de los padres de familia y apoyo para el aprendizaje en el hogar.

Se mencionó que en México como en muchos países había una falta de claridad sobre las tareas de base a las que deben dedicar tiempo los líderes escolares, las cuales debían de estar destinadas principalmente en mejorar la enseñanza y el aprendizaje, se apuntó que: “la calidad y el rol de los líderes, quienes son y qué hacen, es más importante que el estilo con que lo hacen” (Sammons 1995, citado en OCDE, 2010, p. 49).

El documento plantea que en las escuelas eficaces los directores ponen un gran énfasis en la selección, contratación y el desarrollo del personal en el servicio, en la importancia del consenso, en la constancia de la calidad y la constancia del comportamiento y prácticas del personal. Se menciona que el director juega un rol importante para garantizar que haya expectativas positivas hacia el desempeño de los alumnos entre los docentes, porque si estos fijan altos niveles hacia sus alumnos, el impacto en el desempeño puede ser considerable.

De igual forma se argumentó que el liderazgo escolar podía influir en los resultados del estudiante, creando el ambiente adecuado para que los docentes mejoraran sus prácticas en el aula y en consecuencia el aprendizaje del estudiante, sin embargo, se enfatizó que para que esto suceda, se necesitan ciertas condiciones, “los líderes escolares solo pueden tener un verdadero impacto en los resultados de los estudiantes si cuentan con una autonomía y apoyo suficientes para tomar decisiones importantes, y sus principales

responsabilidades estén bien definidas y centradas en el aprendizaje. (OCDE, 2008, p. 139)

A partir de los estudios realizados por la OCDE, *Mejorar el Liderazgo Escolar* (2009) y TALIS (2009) en el Plan Nacional de Desarrollo 2012 - 2018, se señaló que era necesario cambiar un estilo de liderazgo administrativo (*Administrative leadership*) por un liderazgo de asesoría (*Instructional leadership*) porque se tenía que revertir el énfasis que la gestión escolar colocaba en los aspectos administrativos del proceso educativo, y por otro lado, impulsar los factores que pudieran incidir en el aprovechamiento académico: entre ellos el trabajo colectivo para convertir a las escuelas, como organizaciones complejas que son, en comunidades de aprendizaje.

Es así que en el año 2014 como parte de la Reforma Educativa en México se establecen los estándares del liderazgo que describían las tareas, procesos, y responsabilidades para el personal con funciones de Dirección Escolar. (SEP, 2016)

#### Dimensión 1

Un director que conoce la escuela y el trabajo en el aula, así como las formas de organización y funcionamiento escolar para lograr que todos los alumnos aprendan

*En esta dimensión, el director:*

- 1.1 Explica la tarea fundamental de la escuela.
- 1.2 Explica los rasgos de la organización y el funcionamiento de una escuela eficaz.
- 1.3 Explica los componentes del currículo y su relación con el aprendizaje de los alumnos.
- 1.4 Explica elementos del trabajo en el aula y las prácticas docentes.

#### Dimensión 2

Un director que ejerce una gestión escolar eficaz para la mejora del trabajo en el aula y los resultados educativos de la escuela

*En esta dimensión, el director:*

- 2.1 Realiza acciones para organizar el trabajo de la escuela y mejorar los resultados educativos.
- 2.2 Establece estrategias para asegurar la Normalidad Mínima de Operación Escolar.
- 2.3 Realiza acciones para la mejora escolar y la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

2.4 Gestiona la mejora de las prácticas docentes y el logro de los aprendizajes en los alumnos.

2.5 Construye ambientes de trabajo en la escuela donde es posible que todos aprendan.

2.6 Gestiona los recursos, espacios físicos y materiales para el funcionamiento de la escuela.

### Dimensión 3

Un director que se reconoce como profesional que mejora continuamente para asegurar un servicio educativo de calidad

*En esta dimensión, el director:*

3.1 Reflexiona sistemáticamente sobre su práctica profesional como medio para mejorarla.

3.2 Emplea estrategias de estudio y aprendizaje para su desarrollo profesional.

3.3 Utiliza diferentes medios para enriquecer su desarrollo profesional.

### Dimensión 4

Un director que asume y promueve los principios éticos y los fundamentos legales inherentes a su función y al trabajo educativo, con el fin de asegurar el derecho de los alumnos a una educación de calidad

*En esta dimensión el director:*

4.1 Considera los principios filosóficos, los fundamentos legales y las finalidades de la educación pública mexicana en el ejercicio de su función directiva.

4.2 Gestiona ambientes favorables para el aprendizaje, la sana convivencia y la inclusión educativa.

4.3 Demuestra las habilidades y actitudes requeridas para la función directiva.

4.4 Considera en su acción directiva la integridad y seguridad de los alumnos en el aula y en la escuela.

### Dimensión 5

Un director que reconoce el contexto social y cultural de la escuela y establece relaciones de colaboración con la comunidad, la zona escolar y otras instancias, para enriquecer la tarea educativa.

*En esta dimensión el director:*

5.1 Considera la diversidad cultural y lingüística de la comunidad y su vínculo con la tarea educativa de la escuela.

5.2 Gestiona la colaboración de las familias, de la comunidad y de otras instituciones en la tarea educativa de la escuela.

5.3 Aporta estrategias al funcionamiento eficaz de la zona escolar y el trabajo con otros directivos

De esta forma, a partir de la incorporación de los elementos de la propuesta realizada por la OCDE para mejorar el liderazgo escolar en México, entre otras cosas, se propuso impulsar cambios en la política para que los directores bajo un nuevo esquema asumieran tareas ampliadas, tanto administrativas como gerenciales, gestionaran recursos financieros y humanos, manejaran las relaciones públicas, formaran coaliciones, participaran en una administración de calidad y procesos de información pública y propiciaran un liderazgo para el aprendizaje.

#### **4.4 Programas que promueven los liderazgos escolares en México**

Una de las razones principales por las que se ha dado el respaldo a la gestión basada en la escuela es que se piensa que la descentralización de la toma de decisiones a nivel local mejorará el rendimiento escolar, esto de acuerdo a la evidencia internacional de los países miembros de la OCDE, que señala que en los países donde hay más escuelas que disfrutan de autonomía pedagógica el rendimiento de todo el sistema escolar es mejor, sin embargo, diversos autores (Rivera, 2015. Luengo, 2012) han planteado que no existe evidencia suficiente que demuestre una relación causal entre la autonomía de gestión y el rendimiento académico que se consigue a nivel estatal.

Si bien es cierto que diversos autores consideran que la autonomía de los centros educativos es necesaria para mejorar la calidad de la educación y los resultados (Bolívar, 2010; Marchesi, 2006), las evidencias apuntan a que este efecto es positivo en los países desarrollados, pero que tiene un efecto contrario en los países en desarrollo (Hanushek, Link y Woessmann, 2012. Santizio, 2014, Bolívar, 2010).

De acuerdo al Gobierno mexicano, la justificación para implementar el modelo de escuelas autogestionadas se basa en la evidencia internacional (Bruns, Filmore, y

Patrinos, 201, Bloom et al., 2014; Di Liberto, Schivardi y Sulis, 2013; de Hoyos, García y Patrinos, 2014 citados en BIRF, 2014), que muestra que la autonomía escolar puede ser una estrategia eficaz para impulsar los resultados educativos, “la descentralización de la autoridad hacia los padres y las comunidades para la toma de decisiones fortalece la rendición de cuentas mediante el fomento de la demanda, alinea a las escuelas con las prioridades y los valores locales, y permite un monitoreo más estrecho del desempeño, además, de la importancia de las prácticas de gestión sobre el rendimiento de los estudiantes”. (BIRF. 2014, p. 10)

Para fortalecer esta afirmación se tomó como antecedente el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) concebido como una estrategia educativa que daba autonomía a las escuelas, fomentando las decisiones compartidas de directores de escuela, maestros y padres de familia para realizar mejoras en la escuela, el cual tenía como objetivo: “aumentar la calidad de la educación pública mediante el fortalecimiento de la autonomía escolar contribuyendo a: (I) la reducción de la pobreza urbana y la disminución de la desigualdad educativa mediante el mejoramiento del rendimiento académico de los estudiantes matriculados en las escuelas públicas a nivel preescolar, primaria y secundaria en México; (II) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las escuelas y la integración de estrategias locales de gestión; y (III) la construcción de capital social y el aumento de la cooperación entre las escuelas y las comunidades locales”. (BIRF, 2014, p. 38)

Para la implementación del modelo de gestión basado en la escuela en México, el GM se basó en los estudios realizados por Murnane, Willet y Cárdenas, 2006; Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2012, donde se mencionaba que la evidencia mostró que el PEC había mejorado la participación social, la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas y que esto había llevado a la reducción de tasas de deserción y repetición, pero que los efectos eran limitados en los resultados del aprendizaje –medidos por la prueba estandarizada nacional, ENLACE.

La principal característica del proyecto consistía en orientar la asignación de recursos (50%) a la atención de alumnos en situación de riesgo, a la mejora del desempeño escolar y a la capacitación de maestros, directivos y padres de familia. La otra mitad se orientaba a la provisión de equipos, materiales didácticos e infraestructura de la escuela.



De acuerdo a Schmelkes (2008), el PEC es la iniciativa educativa que mayor énfasis ha puesto en la creación de una nueva gestión escolar centrada en la escuela y cuyos objetivos se centraron en promover mejoras en el desempeño escolar, la capacitación y la evaluación. “Este programa impulsó el uso de la gestión estratégica en los ámbitos de administración, organización, pedagogía y participación social en cada escuela”.

Se señaló que la gestión estratégica descansó en gran parte en los procedimientos de evaluación de las comunidades escolares, cuya cultura penetró todos los ámbitos del sistema educativo. “Una primera instancia de evaluación surgió en este programa a partir de la creación de los Consejos Técnicos (CT), los cuales en sus inicios organizaban en las escuelas los asuntos pedagógicos. Si bien los CT revisaban de manera cotidiana los resultados de los grupos escolares, no existía una actividad regular donde definieran acciones para dar seguimiento a las prácticas docentes en el salón de clase” (Murnane, Willet y Cárdenas, 2006, p. 34)

El principal supuesto de PEC fue que los resultados educativos mejorarían si cambian las culturas organizativas dentro de las escuelas, lo que sugiere que las escuelas debían de gozar de mayor libertad para decidir sus propias actividades y prioridades.

Sin embargo, otros análisis del programa PEC ha expresado algunas reservas sobre su capacidad para promover, dentro del contexto mexicano, la autonomía o la toma de decisiones centradas en la escuela.

Reimers y Cárdenas (2007), sostienen que los altos niveles de desigualdad en la capacidad institucional de las diferentes escuelas, y en la capacidad financiera de las diferentes comunidades, minimiza la probabilidad de que este programa de gestión basado en las necesidades de la escuela pueda contribuir a reducir a corto plazo la distancia en la oportunidad educativa existente entre estudiantes de distintos grupos socioeconómicos, que son segregados en diferentes tipos de escuelas.

A partir del análisis que los autores hacen de las características de las escuelas que implementan la gestión escolar en México sugieren que involucrar al personal escolar local en el diseño y ejecución de programas de mejora no conduce inmediatamente a

niveles mejorados de calidad de enseñanza y que varias características contextuales de las escuelas determinan quiénes se benefician de esta política y cómo:

A corto plazo, el programa ha beneficiado desproporcionadamente a las escuelas urbanas y a los estudiantes que no son los más pobres, a pesar de la retórica programática que enfatiza este programa como una medida para mejorar la equidad educativa. Aunque la gestión escolar está diseñada y puede fomentar la capacidad escolar local, cierto nivel inicial de capacidad institucional es necesario para participar en el programa. Sin medidas subsidiarias específicas fuertes para ayudar a las escuelas más débiles, el programa puede ayudar a la mayoría de las escuelas que menos lo necesitan, lo que refuerza las calificaciones iniciales. En México, no solo las escuelas rurales e indígenas tienen menos probabilidades de participar en el programa, una vez que participan también es menos probable que utilicen los recursos del programa para apoyar la mejora de la instrucción directamente, gastando la mayor parte de sus subvenciones en la mejora de la infraestructura física y muy poco en el desarrollo profesional de los docentes. Si bien esto puede reflejar necesidades objetivas mayores para mejorar la infraestructura en escuelas rurales e indígenas, y relativamente menos oportunidades de oferta para el desarrollo profesional docente en áreas rurales, también puede reflejar diferencias en la capacidad de equipos locales en escuelas rurales para desarrollar planes que se centren en los elementos más proximales que afectan la calidad de la instrucción. También podría ser que las escuelas indígenas y regionales tengan necesidades mucho mayores para mejorar la infraestructura física y no el desarrollo profesional. (Reimers y Cárdenas, 2007, p. 53).

Los autores concluyen que las condiciones locales en las escuelas y en las burocracias educativas son fuerzas muy poderosas que transforman las intenciones de la política y que en sistemas educativos y sociedades altamente desiguales estas fuerzas operan para enfocar la mayoría de los programas en el fortalecimiento de esas desigualdades.

Con el fin de fortalecer la política de gestión basada en las escuelas en el ciclo escolar 2007-2008, la SEP introdujo el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) en la educación básica para aumentar el número de horas de escuela y promover la gestión

basada en las escuelas siguiendo el esquema PEC. El componente de gestión basada en las escuelas del PETC fue prácticamente el mismo que el del PEC, siguiendo las directrices para la gestión basada en las escuelas, pero el modelo también incluyó la adición de tiempo extra para la educación de los alumnos, comidas gratuitas (en escuelas en zonas de alta marginación) y materiales de aprendizaje adicionales. “Los dos programas compartieron el objetivo de contribuir al aprendizaje de los estudiantes en un marco de mayor autonomía escolar, el uso de evaluaciones para mejorar las estrategias pedagógicas, la mejora de las capacidades de gestión a nivel de escuela y la participación social activa”. (BIRF. 2014, p. 12)

La visión del Gobierno mexicano de impulsar el modelo de gestión basada en la escuela sostiene que el apoyo directo por parte de la comunidad escolar es un incentivo para promover la transformación deseada:

La Gestión Basada en la Escuela es una herramienta innovadora no sólo para transferir fondos directamente a las escuelas, sino principalmente para empoderar a la comunidad escolar. El apoyo directo a las escuelas es también un instrumento para introducir una cultura de rendición de cuentas, ya que cada escuela participante debe mantener registros precisos de la utilización de fondos y dar cuenta del uso de todos los recursos adicionales aportados por la comunidad local. Cuando una escuela tiene más autonomía y una mayor participación por parte de la comunidad escolar, es más capaz de identificar los aspectos que se deben mejorar, tomar medidas para la solución de problemas y dar cuenta de los resultados. La participación social en las escuelas –en particular la participación de los padres– favorece la rendición de cuentas de los maestros y aumenta el flujo de recursos por parte de la comunidad escolar. La estrategia del Programa asume que las mejoras a las capacidades de organización y toma de decisiones internas de las escuelas son elementos clave para el logro de una mayor calidad de la educación. (BIRF. 2014, p. 15)

Como sugieren los señalamientos de Bracho (2003), el diseño y la implementación de las intervenciones de la GBE, se basan en dos premisas teóricas: la primera premisa es que la descentralización del poder de toma de decisiones al nivel escolar será la mejor forma de lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos (la decisión será más eficiente

mientras más cerca se tome al usuario final), y la segunda premisa es que el mayor estímulo para involucrar a padres y madres de familia y a la comunidad escolar por parte de las autoridades centrales es el incremento de la legitimidad política, ya que se asume que el reconocimiento de actores locales enviaría un mensaje con respecto a que las autoridades educativas son más sensibles a las necesidades de los usuarios.

De acuerdo al Gobierno mexicano tanto el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), así como el Programa de Escuelas de Tiempo Completo son programas que comparten el objetivo de contribuir al aprendizaje de los estudiantes en un marco de mayor autonomía escolar, el uso de evaluaciones para mejorar las estrategias pedagógicas, la mejora de las capacidades de gestión escolar y la participación social activa.

El PETC es un programa que impulsó la Secretaría de Educación Pública que se orienta a desarrollar una nueva escuela con una jornada escolar de entre seis y ocho horas diarias, en la que se favorezca la calidad educativa con equidad al propiciar el avance continuo de los aprendizajes del alumnado a través de la ampliación y el uso eficiente del tiempo escolar; la mejora de las prácticas de enseñanza; el trabajo colaborativo y colegiado; el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar y la incorporación de nuevos materiales educativos. (ACUERDO número 16/12/16)

#### *Objetivo general*

En forma paulatina -conforme a la suficiencia presupuestal- se establecerán escuelas con jornadas de entre seis y ocho horas diarias para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural de las/os alumnas/os. En aquellas escuelas donde más se necesite -conforme a los índices de pobreza y marginación- se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos al alumnado.

#### *Población objetivo*

Escuelas públicas de educación básica de un solo turno, en todos sus niveles y servicios educativos, que cumplan preferentemente con al menos uno de los siguientes criterios:

a) Ofrezcan educación primaria o telesecundaria.

- b) Atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social.
- c) Presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar.
- d) Estén ubicadas en municipios y localidades en los que opere la Cruzada Contra el Hambre (CCH) y/o el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 ( PNPSVyD).

### *Beneficiarios/as*

Las/os beneficiarias/os del PETC son las Entidades Federativas que decidan participar voluntariamente y que a través de su Autoridad Educativa Local atiendan escuelas públicas de educación básica de un solo turno, mismas que operarán con una jornada escolar entre seis y ocho horas diarias.

Con respecto al desarrollo de esta modalidad de escuela el CONEVAL informó en la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 que entre 2008 y 2015 había habido un incremento sostenido en la Población Atendida. Mencionó que de 953 escuelas en 2008 se pasó a 23,182 en 2014, lo que representó un incremento de 2,300%.

Se informó que, a pesar de los avances señalados, las bruscas variaciones en la Población Objetivo, particularmente el cambio entre 2012 y 2014, respondieron a modificaciones en el presupuesto aprobado para el Programa. Particularmente, se señaló en la MIR que durante el ciclo escolar 2014-2015 no le fue autorizado el presupuesto de \$18,430,110,829.00 solicitado para la atención de 26,249 centros. Asimismo, el programa realizó ajustes con la finalidad de alinear la cuantificación al Programa Sectorial de Educación 2013-2018 al compromiso de gobierno, considerando inicialmente una meta de 40,000 escuelas al final del sexenio que se modificó posteriormente a 30,000.

El CONEVAL señaló que el modelo era adecuado en tanto contribuyó a que los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mejoraran sus aprendizajes e incrementaran sus posibilidades de formación integral mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar, la ampliación de la propuesta pedagógica de las escuelas y el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Sin embargo, en las conclusiones de la evaluación realizada en el año 2015 se registraron diversas observaciones no tan favorables:

- Respecto de la cobertura cabe destacar tres puntos: 1) el sostenido incremento hasta 2014; 2) la consecuencia indeseable de la reducción de la meta sexenal a partir de los recortes presupuestales; 3) la ausencia de información respecto de la focalización y la equidad en la participación de las escuelas. Este último punto representa una gran área de oportunidad.
- Si bien la idea general que impulsa el programa es atendible, aún no se cuenta con evidencia sólida que muestre impactos positivos. Hasta ahora se cuenta con información derivada de encuestas de satisfacción a los actores educativos, la cual es en general positiva. También existe información a partir de las pruebas ENLACE que muestra diferencias significativas en los aprendizajes a favor de los alumnos que asisten a estas escuelas. No obstante, el cuestionamiento y posterior cancelación de estas pruebas obligan a incrementar la calidad de la información.
- Aunque la lógica general del programa se considera adecuada, es necesario contar con un mayor desarrollo del modelo pedagógico y de gestión de estas escuelas, algo que se ha señalado desde la evaluación de diseño en 2009. Asimismo, es necesario contar con mayor información sobre cómo está operando el Programa a nivel de terreno.
- Los indicadores disponibles hasta ahora no se consideran completamente satisfactorios. El indicador de Propósito, por ejemplo, no refleja el efecto en las escuelas de la adopción del Modelo de Tiempo Completo, sino que sólo indica que cada año un número sustancial de escuelas se incorporan al Programa. Sobre este punto, se considera problemático que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sea quien defina el indicador de Propósito. Sería recomendable diseñar un segundo indicador de propósito, definido por el Programa, en el que refleje aspectos sustantivos del mismo.
- Los indicadores de servicios y gestión, por su parte, no aportan información sustantiva para conocer el desempeño del programa. Otro problema observado con estos indicadores es que se modifican año a año, con lo que es difícil darles seguimiento.

En este sentido el CONEVAL en el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 enuncia los retos que tiene este modelo:

1. El programa no cuenta con información que permita valorar rigurosamente sus resultados, en particular en aprendizajes y logro escolar.
2. El programa no presenta evidencias sobre el cumplimiento de los criterios de focalización. La selección de escuelas depende en parte de las Autoridades Educativas Locales, este proceso es difícil de monitorear.

3. El programa no muestra información sobre el monitoreo de los procesos escolares desarrollados bajo el nuevo modelo, es decir, hasta qué punto las escuelas de tiempo completo ofrecen mayores oportunidades educativas reales a los niños.

Si bien es cierto que el programa ha incrementado de manera notable el número de escuelas incorporadas en los últimos ocho años, es necesario conocer el impacto en el logro académico que tiene para los niños en situación de mayor vulnerabilidad permanecer más tiempo en las escuelas, así como las percepciones de este tipo de escuelas entre los maestros, directores, alumnos y familias.

#### **4.5 Desarrollo de la autonomía de gestión en México**

Con el fin de mejorar la calidad de la educación en México como una de las prioridades de la administración, se impulsó la Reforma Educativa a través de una enmienda constitucional formada por la coalición del Pacto por México, celebrada el 2 de diciembre de 2012 entre el ejecutivo federal y las principales fuerzas políticas representadas en las cámaras, en la cual la autonomía de gestión apareció como parte importante de los compromisos a cumplir, y meses después, este compromiso político se incorporó en la fracción III del artículo 3° constitucional, para dar cumplimiento al objetivo dos de la meta: México con una Educación de Calidad, señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, cuya finalidad era diseñar e implementar estrategias desde la escuela para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.

Para llevar a cabo la enmienda constitucional se requirió hacer ajustes al marco legal para el fortalecimiento de la autonomía y la gestión basada en las escuelas, con el objetivo de mejorar la infraestructura escolar, la compra de materiales educativos y la solución de problemas básicos de funcionamiento, así como fomentar la participación social, de manera que los estudiantes, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, pudieran resolver los retos que enfrentaba cada escuela.

Uno de los principales objetivos del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 fue asegurar un aprendizaje de calidad para todos en educación básica, para lo cual se propuso hacerlo a través de siete estrategias nacionales, tres de las cuales se centraron en la escuela como la unidad de cambio y mejora. Estas incluían:

- Crear las condiciones para que las escuelas estén en el centro del sistema educativo, permitiéndoles recibir el apoyo necesario para lograr sus objetivos. Esto requiere de la coordinación de los esfuerzos federales y estatales para asegurar que las escuelas logren los estándares mínimos (normalidad mínima); la introducción de nuevos mecanismos para la asignación de apoyo directo a las escuelas para empoderar su proceso de toma de decisiones; y la eliminación de requisitos administrativos y programas que distraen a las escuelas de sus funciones sustantivas (pedagógicas).
- Aumentar la capacidad de gestión de las escuelas para mejorar los resultados de aprendizaje. Esto requiere: impulsar el compromiso de cada maestro para cubrir las expectativas de aprendizaje de los estudiantes; concentrar los esfuerzos de las escuelas en la enseñanza y el aprendizaje con un enfoque en el rendimiento académico; desarrollar estándares de gestión escolar como un punto de referencia para la evaluación y la mejora del desempeño; fortalecer el liderazgo de los directores de escuela y supervisores; garantizar que los directores y maestros trabajen en colaboración con los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y con la comunidad escolar a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS); proporcionar apoyo a las escuelas en función de sus necesidades y capacidades de gestión; y establecer normas para simplificar los informes del presupuesto escolar.
- Fortalecer la relación entre la escuela y la comunidad en general para promover la participación social, la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas. Para ello es necesario: promover la comunicación entre la escuela y los padres para colaborar con la escuela y construir un ambiente de respeto y sin violencia; asegurar que las características básicas del currículum sean entendidas por las familias; y asegurar que existan mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad a través de los CEPS.

Bajo el argumento de que las evidencias mostraban que los programas de gestión basados en las escuelas podían ser una estrategia eficaz para aumentar la participación de los padres en las decisiones escolares; reducir las tasas de deserción, repetición y reprobación (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2012 citados en BIRF, 2014); y, bajo ciertas condiciones, mejorar los resultados del aprendizaje (Santibañez, Abreu y



O'Donoghue, 2014 citados en BIRF, 2014), el Gobierno de México estableció la legislación secundaria para poner en marcha el mandato constitucional para el fortalecimiento de la gestión escolar, la cual fue publicada el 14 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación a través del Acuerdo 717 que contiene los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar. La legislación definió las normas o directrices que todos los programas destinados a fortalecer la gestión basada en las escuelas debían seguir. En términos generales, las directrices definieron lo siguiente:

- a) Objetivos, responsabilidades y atribuciones legales de las escuelas (directores y profesores), supervisores escolares y autoridades educativas locales (estatales).
- b) El uso obligatorio de los diversos resultados de las evaluaciones como insumos para los planes de mejora de las escuelas.
- c) Los elementos que deben incluirse en los planes obligatorios de mejora de las escuelas.
- d) La administración de los recursos financieros adicionales a nivel de escuela dentro de un marco que promueva la transparencia y la rendición de cuentas.
- e) La necesidad de promover una participación activa de los agentes escolares (profesores y estudiantes) y la participación social (la asociación de padres de familia y la comunidad en general).

Con base a la legislación del acuerdo 717, los programas de gestión escolar debían contribuir directamente a fortalecer el vínculo entre los resultados de la gestión basada en las escuelas y los resultados del aprendizaje (tasas de promoción, avance y retención de los alumnos y a mediano y largo plazo, los resultados del aprendizaje) a través del desarrollo de estrategias para mejorar la capacidad de gestión de las escuelas tales como:

Utilizar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua; desarrollar planes escolares anuales que describan actividades y objetivos verificables (compartidos con las autoridades educativas y la comunidad escolar) y de forma transparente, administrar de manera eficiente el apoyo directo que recibiera la escuela, verificar que los maestros reúnan el perfil adecuado y señalar cualquier incompatibilidad con las necesidades de la escuela. (Acuerdo 717, 2014)

El acuerdo estableció que la autonomía de gestión escolar debía entenderse como “la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a través de un mayor compromiso de los profesores y de la comunidad educativa”.

En el mismo acuerdo se estableció que las escuelas, para fortalecer su autonomía de gestión, requerirían de la atención permanente de las autoridades educativas locales y municipales; del liderazgo del director; del trabajo colegiado del colectivo docente; de la supervisión permanente de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las aulas; de la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar y del involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de manera colaborativa estos participaran en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos.

Para tal fin las autoridades locales debían generar programas y acciones de gestión escolar, es decir, que las escuelas implementaran iniciativas, proyectos y estrategias, con el propósito de contribuir a la mejora de sus condiciones académicas, organizativas y administrativas, evitando que la escuelas fueran el sitio de descarga de iniciativas públicas, sociales y privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de los objetivos y metas educativas. Tales programas debían estar enfocados a impulsar las siguientes acciones:

- ✓ Asegurar que todos los niños adquieran las competencias de lectura, escritura y matemáticas como herramientas básicas para aprender a aprender.
- ✓ Garantizar el cumplimiento de la Normalidad Mínima de Operación Escolar, bajo los siguientes rasgos básicos:
  - El servicio educativo es brindado todos los días tal como lo establece el calendario escolar;
  - Todos los grupos disponen de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar;
  - Todos los maestros inician puntualmente sus actividades;
  - Todos los alumnos asisten puntualmente a todas las clases;
  - Todos los materiales para el estudio están a disposición de cada uno de los alumnos y se usan sistemáticamente;

- Todo el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje;
  - Las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; y
  - Todos los alumnos consolidan, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.
- ✓ Disminución del rezago y abandono escolar. Dar seguimiento puntual a los educandos que presenten bajos logros educativos para brindarles una atención focalizada, así como atender a aquellos en los que se observen situaciones que puedan originar el abandono escolar.
  - ✓ Acceso, permanencia y egreso en la educación básica. Garantizar el acceso a todos los niños y jóvenes en edad escolar y lograr que los educandos en sus diferentes niveles educativos permanezcan y culminen su educación básica, con especial atención en aquellos que se encuentran en riesgo o situación de rezago o abandono escolar.
  - ✓ Fortalecimiento de la Supervisión Escolar. Alejar a la supervisión escolar de responsabilidades fundamentalmente de control administrativo y orientarla decididamente al aseguramiento de la calidad del servicio educativo. primer lugar, que la supervisión centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes de primer lugar, que la supervisión centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes de las escuelas de su zona
  - ✓ Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona. Fortalecer los Consejos Técnicos Escolares y de Zona para que se consoliden como espacios donde de manera colegiada se autoevalúe, analice, identifique, priorice, planee, desarrolle, de seguimiento y evalúe las acciones que garanticen el mayor aprendizaje de todos los estudiantes de su centro escolar.
  - ✓ Descarga Administrativa. De conformidad con lo dispuesto en el artículo veintidós de la Ley General de Educación, establecer los mecanismos necesarios para revisar permanentemente las disposiciones normativas, los trámites y procedimientos a los que están obligados a dar cumplimiento las escuelas, con el objeto de simplificarlos, y
  - ✓ Fortalecimiento de la Evaluación. El director de la escuela y el personal docente deberán participar en los procesos de evaluación del aprendizaje de acuerdo con las normas y lineamientos que establezca el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, asegurando la confiabilidad de los resultados

- ✓ Desarrollo de una buena convivencia escolar. Asegurar que en cada plantel se logre un ambiente favorable para el aprendizaje seguro y ordenado, que propicie el aprendizaje efectivo, la convivencia pacífica de la comunidad escolar y la formación de ciudadanos íntegros basado en el respeto mutuo entre educandos, madres y padres de familia o tutores, docentes, directivos y personal escolar.
- ✓ Fortalecimiento de la participación social. Impulsar la formación y la corresponsabilidad de los padres de familia en el desarrollo educativo de sus hijos, así como la participación activa de los Consejos Escolares de Participación Social, de la Asociación de Padres de Familia y de la comunidad en general, en acciones de apoyo a la gestión escolar que contribuyan a la mejora de la calidad y equidad educativa.

El acuerdo por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar estableció que: “el ejercicio de la autonomía de gestión de las escuelas debe estar orientado a mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a través de un mayor compromiso de los profesores y de la comunidad educativa, por lo que se debe evitar las situaciones que incrementen las desigualdades y la exclusión”. (Acuerdo 717, 2014)

La Secretaría de Educación Pública (SEP) estableció que el desarrollo de la autonomía de gestión exigía poner a las escuelas en el centro del sistema educativo, porque estas requerían la atención permanente de las autoridades educativas, lo que implicaba fortalecer sus estructuras ocupacionales, el liderazgo del director, el trabajo colegiado del colectivo docente, la supervisión permanente de los procesos de estudio que se producen en las aulas, la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar, así como mayor involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de manera colaborativa participaran en la toma de decisiones y de esta forma se corresponsabilizaran de los logros educativos.

En este sentido, la Autonomía de Gestión Escolar se concibió como la condición de las escuelas públicas de educación básica del sistema educativo nacional para tomar decisiones propias que las condujeran a mejorar permanentemente la calidad, la equidad y la inclusión del servicio educativo que brindan, por lo que en cada una de ellas se debería constituir como una comunidad escolar que desarrollara una Ruta de Mejora donde prevaleciera una visión común, una coordinación y colaboración efectiva entre directivos, docentes, alumnos, padres de familia o tutores con las autoridades educativas.

Con base a la regulación de la autonomía contenida en el acuerdo 717 se establecieron los elementos a lograr para que una escuela pueda considerarse como autónoma:

- ✓ Directores con alto liderazgo
- ✓ Ejercicios de evaluación interna para la mejora continua
- ✓ Trabajo colegiado docente dentro del plantel
- ✓ Asistencia y apoyo técnico de la supervisión
- ✓ Nuevas facultades para que la comunidad escolar decida
- ✓ Ruta de mejora decidida entre los directores y los maestros
- ✓ Intercambio de experiencias entre escuelas y zonas de supervisión
- ✓ Participación activa e informada de los padres.

Con el fin de disgregar los elementos centrales que conforman el modelo de autonomía de gestión en México se propone visualizar el marco global, a partir de tres núcleos de acción y los subsistemas de cada uno, los cuales engloban las acciones que se generaron desde los distintos niveles de participación, destinadas a fortalecer la gestión basada en la escuela descritas en el acuerdo 717.

### Modelo de autonomía de Gestión



Figura 3. Fuente. Elaboración propia a partir del acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar.

Como podemos ver en el diagrama, el modelo que propuso la SEP centra las estrategias de intervención en tres objetivos principales:

- ✓ Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines
- ✓ Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes.
- ✓ Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.

Es decir que en este modelo se concibe a la escuela como la unidad de cambio y mejora, para lo cual es necesario reconstruir la lógica del funcionamiento de la organización del entorno interno y de la relación que esta guarda con el entorno externo.

Se establece que la escuela en tanto autónoma, ahora deberá coordinar los esfuerzos para lograr los estándares mínimos que le permitan obtener apoyos directos de otras fuentes que no necesariamente sean gubernamentales, para lo cual se tendrá que empoderar el proceso de toma de decisiones a través de una comunicación eficaz al interior de la escuela y con los padres de familia, esto con el fin de estimular la colaboración bajo esquemas de rendición de cuentas. Por lo tanto, los estándares de gestión servirán como referencia para la evaluación y mejora del desempeño, así como para cubrir las expectativas de los alumnos, basadas en el rendimiento escolar.

Como se observa en este modelo la capacidad de gestión es un elemento central para lograr que todo el mecanismo pueda funcionar como engranajes que dependen unos de otros para lograr el cambio, por lo tanto, el Estado centrará sus esfuerzos en eliminar todos aquellos obstáculos que pudieran impedir el buen funcionamiento de la escuela autónoma.

A continuación, se describen los elementos que engloban cada núcleo de acción, así como los aspectos que debían atenderse por parte de los estados en los programas federales y estatales para fortalecer la autonomía de gestión en las escuelas.

#### Núcleo 1 Escuela al centro

En este núcleo se establecen las acciones que desde los ámbitos federales y estatales se realizarán para que las escuelas reciban el apoyo necesario para lograr los estándares mínimos (normalidad mínima), se desarrollen estrategias para facilitar la introducción de nuevos mecanismos para la asignación de apoyo directo con el fin de empoderar su proceso de toma de decisiones; y mecanismos que contribuyan a la eliminación de requisitos administrativos y programas que distraigan a las escuelas de sus funciones sustantivas.

#### Subsistemas

##### *1 Sistemas eficientes de administración escolar*

- ✓ Establecer sistemas de administración escolar eficaces que aligeren la carga administrativa a las escuelas y eviten distraerla de su tarea central, dotando a cada una de ellas con al menos una computadora para fines administrativos.
- ✓ Revisar las disposiciones normativas y establecer los sistemas de información pertinentes para que las escuelas tengan facilidad administrativa en el uso de los recursos que reciban para su buen funcionamiento.
- ✓ Establecer los mecanismos de control que permitan supervisar el correcto ejercicio de los recursos, sin que éstos impliquen carga administrativa para el director y docentes.
- ✓ Establecer mecanismos eficientes y accesibles a los miembros de la comunidad escolar para presentar quejas, denuncias y sugerencias respecto del servicio público educativo.
- ✓ Asegurar que cada centro escolar disponga del equipamiento y demás elementos necesarios para poder registrar, administrar e informar todos los movimientos e incidencias que se presenten de su personal, alumnos y del plantel, durante el desarrollo del ciclo escolar, en el Sistema de Información y Gestión Educativa.
- ✓ Realizará acciones de seguimiento muestral que no implique carga administrativa adicional para las escuelas.

## 2 *Procesos de intervención y sistema de incentivos*

- ✓ Tener como referente para generar procesos de intervención en las escuelas los resultados de la evaluación de las mismas.
- ✓ Desarrollar mecanismos para evaluar permanentemente el desarrollo de las escuelas e impulsar la utilización de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones de los distintos actores educativos a fin de impulsar procesos de mejora continua en cada ciclo escolar.
- ✓ Reconocer de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos, medidos en función de su contexto, y de gestión a partir de los parámetros e indicadores que se establezcan para la autonomía y gestión escolar y de un sistema de incentivos para las mismas.



### 3 *Logro de metas*

- ✓ Apoyar a la escuela con mecanismos y estrategias para atender sus procesos de evaluación internos.
- ✓ Brindar los apoyos para que la escuela logre lo planteado en su Ruta de Mejora.
- ✓ Apoyar y orientar a la escuela para la inclusión de los siguientes elementos básicos en su Ruta de Mejora: Autoevaluación, diagnóstico, prioridades educativas, objetivos, metas, programación de actividades y establecimiento de compromisos, estrategias de seguimiento y evaluación.

### 4 *Acciones compensatorias focalizadas*

- ✓ Proveer recursos pertinentes y oportunos con base en los diversos contextos y en las necesidades identificadas en los centros escolares.
- ✓ Asegurar las condiciones de equidad en la participación de las escuelas y evitar las situaciones que incrementen las desigualdades y la exclusión.
- ✓ Impulsar acciones de compensación focalizadas en aquellas escuelas, localidades y regiones donde se concentra el rezago educativo para garantizar que estas cuenten con las condiciones para que todos sus educandos permanezcan, progresen y reciban un servicio educativo de calidad.

### 5 *Insumos y uso de recursos*

- ✓ Orientar a la escuela para que el director, con la participación del Consejo Técnico Escolar, el Consejo Escolar de Participación Social y la Asociación de Padres de Familia, integre la opinión de los padres y la comunidad escolar en la definición de los aspectos en que serán invertidos los recursos que la escuela disponga.
- ✓ Orientar a la comunidad escolar para que ejerza los recursos bajo los principios de honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, en apego a la normatividad aplicable.

## Núcleo 2 Capacidad de gestión.

En este núcleo se establecen las acciones que desde los ámbitos de la participación de las autoridades locales y la escuela, se impulsa el compromiso para concentrar los esfuerzos de las escuelas en la enseñanza y el aprendizaje con un enfoque en el rendimiento académico; desarrollar estándares de gestión escolar como un punto de referencia para la evaluación y la mejora del desempeño; fortalecer el liderazgo de los directores de escuela y supervisores; lograr el trabajo colaborativo en los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y con la comunidad escolar a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS); establecer normas para simplificar los informes del presupuesto escolar, y proporcionar apoyo a las escuelas en función de sus necesidades y capacidades de gestión.

### Subsistemas:

#### *1. Uso del tiempo en el aula*

- ✓ Asegurar el respeto del tiempo de la escuela y en específico el tiempo del aula, evitando las acciones y programas que no respondan a una solicitud del centro escolar, al desarrollo de su Ruta de Mejora, que distraigan a la escuela de sus prioridades educativas y le generen carga administrativa.

#### *2. Liderazgo directivo*

- ✓ Desarrollar estructuras de operación de los servicios educativos que garanticen que los directores de escuela dediquen la mayor parte de su tiempo a realizar observaciones en sus salones de clase y apoyar a los docentes en la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
- ✓ Contribuir al desarrollo de las capacidades de directivos y docentes para utilizar los resultados de las evaluaciones internas y externas.

#### *3. Fortalecimiento de la supervisión escolar*

- ✓ Fortalecer el cuerpo de supervisión escolar, a fin de que su función se concentre en vigilar y asegurar la calidad del servicio educativo que se presta en los planteles y que mantenga permanentemente informadas a las autoridades educativas de los avances en el logro de aprendizajes de los educandos.

- ✓ Reducir significativamente las tareas administrativas del supervisor y fortalecer sus funciones de orientación y asesoría pedagógicas.
- ✓ Establecer equipos de apoyo a la supervisión escolar en el desarrollo y mejora continua de las escuelas.

#### *4. La evaluación como indicador para la mejora*

- ✓ Lograr que la escuela, de manera periódica, revise avances, evalúe el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realice ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimente la toma de decisiones.
- ✓ Asegurar que las evaluaciones se realicen con los niveles de confiabilidad que se establezcan en los procesos correspondientes.
- ✓ Impulsar que los resultados de evaluación de la escuela se constituyan como el insumo básico para el desarrollo de su proceso de Planeación Anual y para la construcción, desarrollo, ajuste y valoración de su Ruta de Mejora.

#### *5. El Consejo Técnico como garante del cumplimiento de las metas*

- ✓ Garantizar que las sesiones de los Consejos Técnicos Escolares, establecidas en el calendario escolar, cumplan con la misión y propósitos establecidos en la normatividad correspondiente.
- ✓ Promover que la Planeación Anual de la escuela se constituya en un proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, que lleve a los Consejos Técnicos Escolares a tener un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permita identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables, y estrategias para la mejora del servicio educativo. Este proceso se concreta en la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de la Ruta de Mejora.

### Núcleo 3 Relación escuela y comunidad.

En este núcleo se establecen las acciones que desde los ámbitos de la participación de las autoridades locales y la escuela, para fortalecer la relación con la comunidad, lograr que las familias conozcan y entiendan las características básicas del currículum, promover la participación social, la colaboración, la transparencia en el uso de los

recursos y la rendición de cuentas, en un ambiente de respeto y sin violencia, y asegurar que existan mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad a través de los CEPS

## Subsistemas

### *1. Participación informada y eficaz*

- ✓ Establecer normas y dispositivos que promuevan una mejor convivencia escolar y la participación informada y eficaz de los Consejos Escolares de Participación Social en el logro de un servicio educativo de calidad.
- ✓ Implementar mecanismos que involucren y fortalezcan la participación de los padres de familia, Consejos Escolares de Participación Social y de la sociedad en general, para fortalecer la autonomía de la gestión escolar, la calidad y equidad del servicio educativo, el máximo logro de los aprendizajes de todos los estudiantes y la normalidad mínima.
- ✓ Generar los compromisos y mecanismos de apoyo para que los padres de familia participen de manera corresponsable en la mejora de los aprendizajes de todos los educandos, en garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y en disminuir o erradicar los índices de reprobación y deserción escolar, entre otros retos que se identifiquen en la Ruta de Mejora de la escuela.
- ✓ Promover la vinculación del Consejo Técnico Escolar con las familias de los estudiantes, particularmente con sus padres, de acuerdo a sus condiciones, tiempos y contextos específicos, reconociendo y estimulando su papel de apoyo al aprendizaje de sus hijos, tanto en la escuela como en el hogar y desarrollando sus capacidades para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.
- ✓ Apoyar al Consejo Técnico Escolar y lograr que este involucre activamente la participación de todos los docentes.

### *2. Acceso a los resultados de las evaluaciones*

- ✓ Garantizar que los miembros de la comunidad escolar tengan acceso a los resultados de las evaluaciones externas que se desarrollen, desplegar acciones de asistencia

técnica y brindar herramientas al Consejo Técnico Escolar para apoyar la comprensión y sistematización de los resultados de las evaluaciones.

### *3. Administración transparente y eficiente de recursos*

- ✓ Desarrollar mecanismos para garantizar que la escuela administre en forma transparente y eficiente los recursos que reciba y gestione para mejorar su infraestructura; comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos considerados en su Ruta de Mejora. Estos mecanismos deberán ser administrativamente sencillos y de ser necesario, objeto de disposiciones particulares que minimicen el trabajo administrativo de las escuelas.

### *4. Rendición de cuentas*

- ✓ Generar mecanismos para garantizar que el director, con el apoyo del Consejo Técnico Escolar, de la Asociación de Padres de Familia y del Consejo Escolar de Participación Social, transparente y rinda cuentas a su comunidad y autoridades educativas sobre los procesos y recursos, así como de los aspectos educativos y administrativos con el objetivo de generar mayores condiciones de confianza y colaboración de los padres de familia y de la comunidad.
- ✓ Garantizar que la información referente a los recursos asignados a la escuela, sus avances y resultados educativos sean del conocimiento de la comunidad escolar.
- ✓ Favorecer y apoyar las condiciones en las escuelas para la comunicación e información a la comunidad, particularmente a los padres de familia, sobre las actividades, los recursos, los resultados de la gestión escolar y del avance educativo. Estos mecanismos procurarán reducir la carga administrativa y fortalecer las capacidades de decisión de las escuelas.
- ✓ Garantizar que, tratándose de recursos públicos, la información del monto recibido por la escuela y las responsabilidades que se asuman para su ejercicio estén a disposición de la comunidad escolar.
- ✓ Que la comunidad escolar y las autoridades educativas cuenten con la información transparente y clara respecto a los recursos recibidos por la escuela, así como de su ejercicio y comprobación.

Por último, se presentan como ejes verticales los elementos que atraviesan cada uno de los núcleos para lograr fortalecer la autonomía de gestión en las escuelas:

*Ejes verticales*

- a) Reducir cargas administrativas
- b) Administración transparente y eficiente
- c) Fortalecer la capacidad de gestión
- d) Evaluación de resultados
- e) Sistemas de administración escolar eficaces

Al hacer una revisión y ordenamiento del acuerdo y en concordancia con Rivera, se observa que existe una intención de que la autonomía y la participación social en realidad se conviertan en mecanismos de regulación centralizada, “la vigilancia de la operación sigue estando centralizada porque se define lo que se espera que hagan diferentes agentes internos o externos, pero las reglas comunes y la vigilancia de su cumplimiento, queda reservada a la autoridad estatal y central” (Rivera, 2015, p. 8)

En lo relativo al uso de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora escolar, se señala que los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar deberán apoyar a la escuela con mecanismos y estrategias para atender sus procesos de evaluación internos; se señala que la planeación anual de actividades, ha de ser “un proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, que lleve a los Consejos Técnicos Escolares a tener un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permita identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables, y estrategias para la mejora del servicio educativo” (artículo décimo)

Si bien es cierto que una mayor autonomía de los centros lleva necesariamente un aumento de la responsabilidad y, por tanto, la necesaria puesta en marcha de procedimientos adecuados de evaluación, es importante que esta no sólo debe ser interna sino también externa, tiene que servir para saber lo que se ha conseguido, permitiendo reconducir los procesos, por lo que no debe enfocarse sólo para ver los logros alcanzados, sino también para detectar en qué punto del proceso se está y poder realizar cuantos cambios sean necesarios para seguir progresando.

#### 4.5.1 Ámbitos de la autonomía escolar en el modelo mexicano.

La SEP estableció que las decisiones y acciones que las escuelas de educación básica, haciendo uso de la autonomía de gestión escolar, podían realizarse en los siguientes ámbitos:

Tabla 11. Ámbitos de la autonomía escolar en México		
Ámbito	Responsables	Acciones
En el salón de clases	Docentes	Diseñar e implementar actividades de estudio para atender, en contexto a la diversidad y necesidades específicas de los alumnos.
En la escuela	Director en colaboración con docentes, asesores técnicos y padres de familia	Establecer formas específicas de funcionamiento y organización para el logro de metas y objetivos
Entre maestros	Docentes	Establecer mecanismos para atender las necesidades de formación (capacitación) para atender las prioridades educativas (mejora de aprendizajes, normalidad mínima, rezago y deserción, convivencia).
Con los padres de familia	Director y el colectivo docente	Establecer mecanismos para que los padres de familia generen recursos para la escuela y promover la participación de estos en las tareas de aprendizaje de sus hijos o pupilos.
Para medir avances	Director y el colectivo docente	Establecer mecanismos que permitan identificar debilidades de los siguientes elementos: a) aprendizaje de los alumnos b) desempeño del colectivo docente, c) eficiencia terminal, d) gestión escolar, e) participación de los padres de familia en el desempeño de la Ruta de Mejora Escolar.
Asesoría Técnica	Director y el colectivo docente	Gestionar ante la supervisión, asesoría y acompañamiento técnico eficaz y útil que mejore de manera significativa y oportuna la calidad del servicio educativo.
Materiales e insumos educativos	Director en colaboración con docentes y padres de familia	Administrar y ejercer de forma transparente los recursos asignados a la escuela para atender las prioridades educativas
En el currículum	Docentes	Adaptar los contenidos educativos a las necesidades y contextos específicos de los estudiantes y su medio
En el calendario escolar	Director en colaboración con docentes y padres de familia	Decidir el tipo de calendario escolar de acuerdo a la diversidad de climas y culturas a lo largo del país.

Fuente. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública

Mientras que en algunos ámbitos se transfiere autoridad a directores o maestros, solamente otros requieren la participación de los padres y la comunidad. También se puede observar que el ámbito de empleo y remuneración de los docentes y personal no aparece en el modelo mexicano.

El modelo planteó que la supervisión y la asesoría debían ocupar un lugar prioritario en la instrumentación, la cual, resultaba fundamental para orientar la autonomía de gestión escolar con el fin de proponer estrategias y acciones que favorecieran la atención oportuna de las necesidades específicas de las escuelas, de los docentes y alumnos; porque la prioridad era acompañarlos en el cumplimiento de sus actividades educativas y de las políticas públicas nacionales (AEFCDMX, 2018). Bajo estas premisas cabe cuestionarse ¿qué tipo de autonomía prioriza la función supervisora y no la directiva?

A continuación, se presentan algunos de los rasgos observables que los supervisores debían verificar en los diferentes ámbitos, los cuales fueron establecidos por la Autoridad Educativa Federal en la CDMX para el seguimiento de las acciones de gestión.

#### *Ámbito de la organización escolar*

Aspectos relacionados con el funcionamiento de la escuela, la participación de los actores educativos; así como la asignación de sus responsabilidades para incidir en una organización eficiente y orientada a la escuela y el aprendizaje de los alumnos.

Tabla 12. Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito organizacional

-	Atención de alumnos
-	Número de grupos por grado.
-	Número de alumnos por grado.
-	Docentes por grado.
-	Subdirector (es)
-	Planeación, avances y resultados de la Ruta de Mejora Escolar.
-	¿Se elaboró la Ruta de Mejora Escolar?
-	¿Cuáles son sus prioridades focalizadas?
-	¿Cómo se registran avances?



- Programas Federales en los que participa la escuela.
- ¿Participa la escuela en algún Programa Federal?
- ¿Cómo se lleva a cabo el seguimiento de los programas?

### *Ámbito de administración de recursos*

Se refiere a la coordinación y administración permanente de recursos humanos, materiales, financieros y de tiempo. Se busca conocer, desde la administración escolar, qué tipo de actividades favorecen o no, los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Tabla 13. Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito de administración de recursos

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura administrativa.</li> <li>- Plantilla de personal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercicio transparente de rendición de cuentas y orientado al logro de los aprendizajes.</li> <li>• Ingresos económicos de la escuela (origen, monto estimado, inversión y destinatarios).</li> <li>• Ingreso de recursos económicos o de materiales educativos por algún Programa Federal (última asignación, monto y destinatario de los recursos, beneficiarios, cantidad).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condiciones del inmueble.</li> <li>• Sanitarios, aulas, oficinas, bardas, rejas, patio(s), salón de usos múltiples, comedor, cocina, áreas de <i>puntos ciegos</i>, laboratorios, talleres, otros...</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Actividades de mantenimiento y equipamiento que ha tenido la escuela durante el ciclo escolar. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidades, gestiones realizadas, resultado de las gestiones.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Origen de los recursos para el mantenimiento y equipamiento escolar.</p>

### *Ámbito del currículo escolar*

Incluye aspectos para la revisión de los factores que se relacionan con la planeación, desarrollo, evaluación, clima de aula, uso de tiempo destinado al aprendizaje, recursos de apoyo para el aprendizaje, así como el cumplimiento de los Aprendizajes Esperados y los resultados de evaluación del aprendizaje.

Tabla 14. Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito curricular

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programas de estudio:</li> <li>- ¿Los docentes realizan la planeación de clase, a partir de los Aprendizajes Esperados y contenidos de los programas de estudio? Documentar la respuesta con evidencias de planes de clase de los docentes.</li> <li>- ¿Qué estrategias didácticas consideran los docentes para elaborar su planeación de clase? Documentar los aspectos (Secuencia Didáctica, Situación didáctica, Proyecto, Estudio de caso, otros).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Libros de texto:</li> <li>- ¿Todos los estudiantes recibieron sus libros y materiales de textos gratuitos completos y de forma oportuna?</li> <li>- ¿Qué prioridad tienen los libros de texto para el trabajo en el aula? ¿Cómo y cuándo se utilizan?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Materiales didácticos o educativos</li> <li>- ¿Qué material didáctico adquirió la escuela en el presente ciclo escolar? ¿A qué prioridades respondió su adquisición?</li> <li>- ¿Con base en qué y cómo se solicita o adquiere el material didáctico?</li> <li>- ¿Para qué grado o grados estaba dirigido?</li> <li>- ¿Han recibido materiales didácticos de algún Programa Federal? ¿Cuál?</li> <li>- ¿Los materiales educativos han sido recibidos y están disponibles para alumnos, docentes y directivos?</li> <li>- ¿Se instrumentan estrategias didácticas para trabajar con los materiales en las aulas?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Actualización docente</li> <li>- ¿El personal docente, director y subdirectores participa en acciones de capacitación y actualización?</li> <li>- ¿Los cursos tienen relación con el Modelo Educativo y los programas de estudio?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Biblioteca Escolar y de Aula</li> <li>- ¿Funciona la biblioteca escolar?</li> <li>- ¿Se observan condiciones de limpieza, orden, seguridad y ambientación?</li> <li>- ¿La organización de la biblioteca permite realizar diversas acciones lectoras con los alumnos?</li> <li>- La biblioteca ofrece servicios diversos como: consulta de libros, préstamo interno y a domicilio, círculo de lectores, entre otros.</li> <li>- ¿Qué acciones lectoras se realizan con los alumnos?</li> <li>- Participan los padres de familia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evaluación de aprendizaje</li> <li>- Dificultades identificadas al inicio o durante el ciclo escolar, acciones realizadas, resultados alcanzados. ¿Las dificultades se consideraron en la Ruta de Mejora Escolar?</li> <li>- ¿Qué estrategias didácticas de atención se han implementado para los alumnos con rezago escolar?</li> <li>- ¿Cómo se utilizan los resultados de las evaluaciones, para la toma de decisiones en la mejora del aprovechamiento en la escuela?</li> </ul>

### ***Ámbito de participación social***

Hace referencia al modo en que el colectivo docente de la escuela (directivos y docentes) conoce y comprende las condiciones, necesidades y demandas de la comunidad donde se encuentran; así como la forma en que se integra la cultura comunitaria y la participación de las familias, instituciones públicas y privadas para beneficio de los aprendizajes de los alumnos.

Tabla 15. Rasgos observables para la autonomía escolar en el ámbito de la participación social

○	Operación del Consejo Escolar de Participación Social (Registrado en el REPUCE).
○	Comités de Participación Social existentes en la escuela. Actas de Constitución (por ejemplo: de Contraloría Social, de Lectura, de alimentación saludable). Revisar evidencias de Actas.
○	Asociación de Padres de Familia. Actividades que realiza, recursos con que cuenta, apoyo a las actividades de la escuela.
○	Apoyo de los padres de familia para favorecer el aprovechamiento escolar de los alumnos.
○	Aporte de los padres de familia (recursos económicos y/o materiales), para el mejoramiento de la escuela: cómo y cuándo lo hacen y qué beneficios se observan.
○	Participación de los padres de familia para tomar decisiones para las actividades que se llevan a cabo en la escuela. Conocer algunos ejemplos.
○	Formas de participación democrática de los alumnos para tomar decisiones para llevar a cabo actividades que están dirigidas a ellos o bien que busquen el beneficio de la comunidad escolar.
-	¿Cuáles?
-	¿Cuándo?
-	¿Cómo?
○	¿Qué gestiones ha realizado la escuela, con el liderazgo de la dirección, para la mejora de la escuela?
-	Instituciones públicas o privadas que apoyan con acciones o recursos el mejoramiento de la escuela (en el ciclo escolar, ¿qué acciones o recursos recibieron?).
-	¿Qué resultados se han obtenido?

A partir de los rubros observables se puede apreciar que la autonomía que se pretende impulsar en realidad se refiere básicamente a verificar la forma en que los directores usan los resultados de la evaluación para formular planes con metas verificables, cómo se realiza la administración de los recursos y la forma en que se relaciona la escuela con los padres de familia en la toma de decisiones y la contraloría de los recursos aportados por ellos.

Se observa que la autonomía de gestión, tal como se planteó en la reforma, en realidad no tiene nada que ver con la capacidad de los individuos y las escuelas para propiciar la participación y decidir su propia organización. La función directiva se convierte en el nexo para el control de la información y se deja de lado elementos esenciales para desarrollar la autonomía de gestión en los centros de trabajo como la capacidad para coordinar sesiones de trabajo con el equipo bajo su responsabilidad en donde se genere la participación y colaboración de todos los miembros; toma de decisiones colegiadas, dirigidas a identificar y atender las prioridades del centro de trabajo; o el desarrollo de procesos de mejora continua que lleve al equipo y centro de trabajo a brindar un servicio de calidad a partir de la identificación de sus necesidades.

## CAPÍTULO V

### POLITICA 1. LA ELECCIÓN ESCOLAR Y SU RELACIÓN CON LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

*"Los alumnos que aquí tenemos son los que ni en una, ni en otra escuela pueden acceder, que no los quieren en las escuelas, esos niños son los que rescatamos".*

**DIR DES2**

Año con año la distribución de los alumnos que ingresan a primer año de secundaria se torna complejo debido a que existen escuelas que presentan una sobre demanda y otras que la demanda es mínima; la distribución de los alumnos en los centros escolares es un factor determinante para la gestión escolar, debido a que la segmentación de los centros escolares fomentará la formación de circuitos educativos, que fortalecen la desigualdad en términos no solo de la calidad de la enseñanza, sino también de las oportunidades de progresión escolar.

En este capítulo se exploran las preferencias de las familias para la elección del centro escolar, se ahonda en el mecanismo mediante el cual se hace la distribución de los alumnos que ingresan a primer grado en las secundarias generales de la Ciudad de México denominado Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID); y se analiza la relación que guardan los resultados educativos de las pruebas externas con el tipo de escuela al que asisten los alumnos como consecuencia del efecto selección.

El acceso a las escuelas en México se encuentra garantizado en la Ley General de Educación en el artículo 2o.- "Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables". Y por el artículo artículo 32.- "Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos".

Sin embargo, se ha documentado (Olivier Téllez, 2007) que en México prevalece una segmentación de la oferta en escuelas de educación básica privada porque existen “instituciones de élite”, que cobran altas colegiaturas y son la opción predilecta de las familias de estratos sociales privilegiados, pero también existe una abundante oferta de escuelas privadas “comerciales”, las cuales representan una alternativa para las familias de menores recursos que no envían a sus hijos a las escuelas públicas; pero también diversos estudios (Lucas, 2001; Breen y Jonsson, 2005) han mostrado que al igual que la oferta privada, la escuela pública presenta una segmentación que tiene como rasgo definitorio la separación de alumnos de un mismo nivel educativo en opciones educativas estratificadas, las cuales de acuerdo a Solís (2013, p. 27) pueden diferenciarse entre sí en uno o más de los siguientes rasgos: a) los programas de estudio y las credenciales que otorgan; b) la calidad de la enseñanza; c) las alternativas disponibles de continuidad escolar en los niveles educativos siguientes; d) las probabilidades de progresión hacia niveles educativos posteriores.

El autor plantea que estas segmentaciones de la oferta educativa pueden tener un impacto en las trayectorias educativas de los alumnos en el largo plazo:

La segmentación puede comenzar temprano en la trayectoria educativa, con el tipo de primaria al que se asiste. Esta segmentación temprana tendría efectos independientes del origen social tanto en la probabilidad de continuidad escolar a la secundaria como en el tipo de secundaria al que se asiste, de tal manera que la asistencia a distintos tipos de primarias reforzaría la desigualdad asociada con las brechas socioeconómicas originales. Este proceso se replicaría en los siguientes niveles educativos, mediante el acceso a distintos tipos de escuelas y su impacto sobre la trayectoria educativa posterior, produciendo así efectos acumulativos en los que se refuerzan mutuamente la desigualdad socioeconómica y la segmentación de opciones educativas. (Solís. 2014, p. 74)

Sería erróneo pensar que la oferta de las instituciones de educación pública es homogénea, se sabe que en este sector existe una importante segmentación institucional que se traduce en opciones educativas estratificadas. En primaria y secundaria, una parte significativa de esta segmentación deriva de los procesos de selección o autoselección de

los niños y jóvenes que asisten a distintos planteles. De acuerdo a Ribeiro y Kaztman, (2008) la ubicación geográfica de las escuelas en colonias con distintos niveles socioeconómicos es un factor que genera por sí mismo desigualdad en la composición socioeconómica del alumnado. A estas desigualdades socioespaciales de acuerdo a Solís (2014, p. 77) habría que sumar otras formas más activas de segmentación, como la selección o *tracking* formal e informal de los niños y jóvenes con mayores habilidades o recursos para que asistan a las escuelas públicas “modelo”, como son las escuelas “anexas” u otros planteles públicos con mayor prestigio, las cuales presentan una sobredemanda, lo que se transforma en la oportunidad de seleccionar a los alumnos con mayores posibilidades de desempeño académico.

Desde la perspectiva de OREALC/UNESCO la calidad y equidad no sólo no son incompatibles, sino que son indisociables:

Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes, de acuerdo a sus capacidades, alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje posibles; es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. De este modo, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación. OREALC/UNESCO (2014, p. 39)

Desde la perspectiva del derecho a la educación se reconoce que la equidad debe comprender los principios de igualdad y diferenciación: “sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad”. (OREALC/UNESCO. 2014, p. 25)

En este sentido han surgido tensiones entre calidad y equidad, y entre inclusión y segregación, que se han convertido en objeto de controversia en numerosos países del mundo por la lucha de sentido que orienta la política educativa. Al respecto Marchesi y Martín, (citado en OREALC/UNESCO, 2014) nos dicen que desde una posición ideológica más liberal se utiliza la competencia entre escuelas porque de acuerdo a esta postura no

es posible lograr un alto nivel de excelencia en todas:

Desde posiciones *ideológicas más liberales*, se piensa que no es posible lograr un alto nivel de excelencia con todos, porque se corre el riesgo de bajar las expectativas de calidad y ofrecer una educación peor a todos. Se utiliza la competitividad entre las escuelas, la libertad de elección del centro y la información sobre los resultados de las escuelas como mecanismos para promover una mayor calidad. En este enfoque, las escuelas, presionadas por obtener los mejores resultados, tienden a seleccionar a aquellos con más posibilidades de éxito, y difícilmente los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad. Desde esta concepción, se prima la excelencia, aunque ello pueda llevar a un nivel menor de equidad en el conjunto del sistema educativo (OREALC/UNESCO. 2014, p. 34)

La organización nos dice que, bajo el principio de diferenciación, no debe confundirse la libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, con la libertad de las escuelas para escoger a sus alumnos. De acuerdo a la OREALC/UNESCO (2007): “para que la elección de los centros asegure la igualdad de oportunidades, las normas de admisión han de ser públicas y comunes para todos los centros, y la proximidad al domicilio ha de ser un elemento prioritario cuando hay más demanda que lugares en el centro escolar”.

Si bien es cierto que la libertad de los padres a elegir la escuela para sus hijos está establecida en diferentes instrumentos de Derecho Internacional y en las leyes de muchos países; de acuerdo a Reimers (2002) para los padres de familia, la libertad de elección del centro escolar no es aprovechada en la misma medida:

Los padres con mayores recursos económicos, de alguna manera tienen más facilidad para elegir los centros que prefieren para sus hijos, ya que cuentan con mayores recursos culturales y materiales para realizarla, debido a que éstos se vinculan al lugar de residencia y capital cultural de partida. De igual forma la disponibilidad de tiempo o de recursos para enviar a los hijos a centros distantes constituye asimismo un elemento diferenciador importante a la hora de la elección de centro, los pobres tienen menos acceso a la educación preescolar, secundaria y superior; y también asisten a escuelas de menor calidad, en las que están

segregados socialmente, los padres pobres tienen menos recursos con los que apoyar la educación de sus hijos, y tienen menor capital financiero, cultural y social que transmitir.

Bajo este argumento se observa en los hechos que muchas familias -sobre todo las de escasos recursos- no pueden ejercer el derecho a la libertad de elegir la escuela para sus hijos por varias razones tales como la desigual distribución de las escuelas, los costos económicos (directos o indirectos) y las prácticas de selección del alumnado presentes en muchos centros. Entonces, en tanto derecho humano, la educación tiene la obligación moral de evitar que las diferencias de origen de los alumnos se conviertan en desigualdad de oportunidades educativas y por esa vía de nuevo en desigualdades sociales.

Diversos estudios acerca de la elección escolar (Ball, 2003; Ball y Vincent, 1998; Van Zanten, 2003, 2006, 2007), llevados a cabo en diferentes países han señalado el peso que tienen las desigualdades en la disposición de capital social, cultural y económico de las familias en la definición de sus capacidades, disposiciones y prácticas de elección escolar.

Tanto Ball como van Zanten concluyen que son los padres más instruidos de clase media los que acaban resultando beneficiados del campo de la elección escolar. Los autores explican que este proceso atiende a tres conjuntos de factores: mayor información y nivel de reflexividad en el proceso de elección, mejor acceso a redes sociales privilegiadas, y mayor capacidad para sufragar determinados costos de la escolarización en determinados centros (matrícula en escuelas privadas, gastos de transporte, actividades complementarias) y concluyen que estos factores se asocian, respectivamente, al capital cultural, al capital social y al capital económico de las familias.

En la Ciudad de México la regionalización de la oferta pública de las escuelas secundarias presenta diferencias de consideración en la demanda de los centros escolares, favorecida por el propio sistema debido a la desigual distribución de recursos tales como: asignación de plantillas, programas de capacitación, materiales educativos, infraestructura, recursos financieros, etc. Lo que ha convertido al proceso de ingreso al primer año de secundaria en un problema para las familias que ven en la educación un capital escolar diferencial que les permita a sus hijos competir mejor en la carrera escolar, laboral y social.



Año con año la distribución de los alumnos que ingresan a primer año de secundaria se torna complejo debido a que existen escuelas que presentan una sobredemanda y otras donde la demanda es mínima; la distribución de los alumnos en los centros escolares es un factor determinante para la gestión escolar, debido a que la segmentación de los centros escolares fomentará la formación de circuitos educativos, que fortalecen la desigualdad en términos no sólo de la calidad de la enseñanza, sino también de las oportunidades de progresión escolar.

Con el fin de conocer las diferencias que motivan la demanda de las escuelas secundarias de la Ciudad de México, en el siguiente apartado se describe las preferencias de elección por parte de las familias, el proceso de preinscripción para el acceso, la distribución de los alumnos y su relación con los resultados educativos.

### **5.1 La elección escolar**

Con el fin de explorar las motivaciones que orientan a las familias de la Ciudad de México a escoger la escuela de su elección para sus hijos en el momento de acceder al primer año de secundaria, se aplicó un cuestionario a los padres de familia cuyos hijos fueron aceptados en escuelas pertenecientes a la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria en el ciclo escolar 2017-2018.

La muestra de la encuesta se realizó en escuelas secundarias seleccionadas para el estudio, clasificadas por tipo de escuela de acuerdo a la propuesta teórica de la construcción social de poblaciones objetivo (aventajada A y B, contendiente, dependiente y desviada) de Schneider e Ingram.

Tabla 16. Número de cuestionarios aplicados a padres de familia por escuela

Tipo de escuela	Modalidad	Turno	Demanda	Cifrado	Número de cuestionarios aplicados
Aventajada A	General	TC	Súper alta	FAV1	0
	General	TC	alta	FAV2	60
Aventajada B	General	TC	Mediana	FAV1	90
	General	TC	Mediana	FAV2	55
	General	TC	Mediana	FAV3	42
Contendiente	General	Mat.	Súper alta	CON1	68
	General	Mat.	Alta	CON2	65
Dependiente	General	Mat.	Mediana	DEP1	51
	General	Ves.	Mediana	DEP2	20
	General	Ves.	Baja	DEP3	50
				DEP4	0
Desviada	General	Ves.	Sin asignación	DES1	25
	General	Ves.	Sin asignación	DES2	0

Fuente: Elaboración propia

La encuesta se aplicó a un total de 526 padres de familia que incluye a una diversidad significativa del conjunto de perfiles socioeconómicos y lugares de residencia de las familias de la ciudad. El cuestionario fue diseñado para capturar información relativa a las lógicas de elección escolar, estructurada en tres aspectos: a) tiempo y tipo de traslado a la escuela, b) nivel de relevancia otorgada a la elección escolar y d) factores de elección y descarte de centros.

### 5.1.1 Factores de elección

En lo que refiere a los factores para determinar la elección de escuela, estos se agrupan en cuatro variables:

- a) Proximidad
  - Es la que me queda más cerca de la casa
  - Es la que me queda más cerca del trabajo
  - Porque tiene buenas vías de acceso
- b) Prestigio
  - Otros amigos o familiares estudiaron aquí
  - Porque cuenta con prestigio
  - Porque cuenta con un equipo de profesores bien preparados
- c) Condiciones educativas
  - Porque tiene buenas instalaciones
  - Por el horario

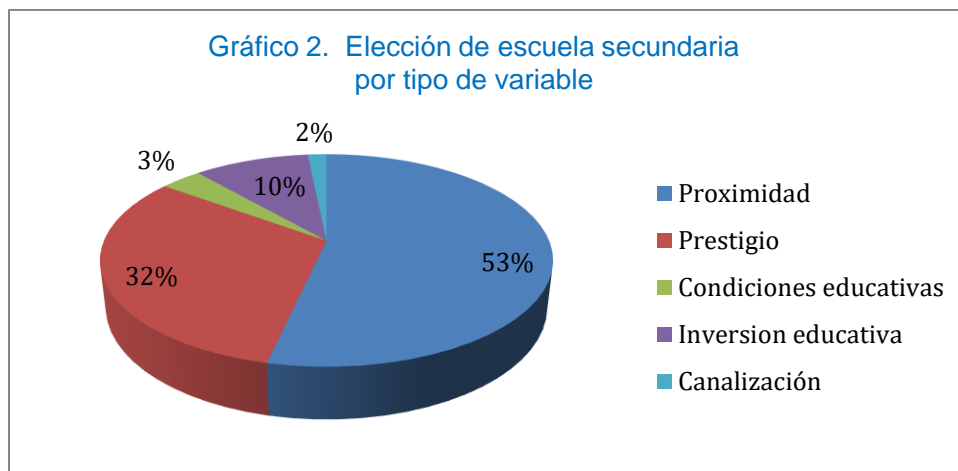
- Porque tienen diversas actividades
- Porque es gratuita
- d) Inversión educativa
- Porque prepara bien a los alumnos para ingresar al bachillerato
- Porque la escuela tiene un alto nivel académico
- Porque prepara a los alumnos para una profesión u oficio

Con el fin de conocer si existen también familias que no propiamente eligieron la escuela en que inscribieron a su hijo, sino que los alumnos fueron canalizados por las autoridades se incluyó la opción de: me mandaron las autoridades.

Tabla 17. Factores de elección de escuela secundaria

Tipo de escuela	Proximidad 53.3%			Prestigio 31.4%			Condiciones educativas 3.5%				Inversión educativa 9.8%			1.6%
	Me queda más cerca de la casa	Cerca del trabajo	Buenas vías de acceso	Amigos o familiares estudiaron aquí	Cuenta con prestigio	Profesores bien preparados	Buenas instalaciones	Por el horario	Diversas actividades	Es gratuita	Los prepara bien para el bachillerato	Alto nivel académico	Los prepara para una profesión	
Favorecida A1	24.8	6.8	0	22.5	15.5	11.6	3.2	0	0	0	5.8	9.8	0	0
Favorecida B1	44.4	2.2	1.1	20	6.6	5.5	5.5	3.3	2.2	1.1	1.1	2.2	0	4.4
Favorecida B2	63.6	1.8	0	18.1	3.6	3.6	0	0	0	0	7.2	0	1.8	0
Favorecida B3	59.5	2.3	0	16.6	7.1	4.7	0	4.7	0	2.3	4.7	0	0	0
Contendiente 1	19.1	1.4	1.4	23.5	26.4	11.7	1.4	0	0	0	7.3	7.3	0	0
Contendiente 2	47.6	4.6	0	18.4	10.7	1.5	3	0	0	0	3	10.7	0	0
Dependiente 1	56.8	11.7	0	15.6	5.8	3.9	0	0	0	0	3.9	0	1.9	0
Dependiente 2	60	0	0	35	0	0	0	1.9	0	0	0	0	0	0
Dependiente 3	46	2	0	16	4	6	2	1	0	0	6	8	6	6
Desviada 1	52	0	4	0	12	8	0	0	0	4	4	0	12	4
Promedio	49.8	2.8	0.7	18.1	8.4	4.9	1.3	1.2	0.2	0.8	4.1	3.1	2.4	1.6
Suma	53.3			31.4			3.5				9.8			1.6

Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia

En la gráfica se observa que la preferencia de las familias en la elección del centro escolar tienen que ver con razones de proximidad con 53% del total, en segundo lugar se encuentran las razones que tienen que ver con el prestigio con el que cuenta la escuela, ya sea por la percepción que se tienen de los maestros o por las recomendaciones de quienes han estudiado ahí, el rubro correspondiente a la inversión educativa aparece en tercer lugar con el 10%, el cual si bien no es relativamente alta, deja ver que existe una parte de las familias que tienen altas expectativas en la educación y la considera como un capital social en el que hay que invertir.

En el caso del rubro de condiciones educativas se aprecia que no es propiamente un factor importante en la elección escolar, es decir, que elementos como las instalaciones, el horario, el acceso (que sea gratuita) o inclusive las actividades que tenga la escuela no son determinantes si esta no goza de recomendaciones. De igual forma la gráfica muestra que, aunque en una proporción existen familias que no eligieron el centro escolar y fueron canalizadas por alguna autoridad.

### 5.1.2 Factores de descarte

En lo que se refiere a los factores para determinar el descarte de una escuela, estos se agruparon en cuatro variables:

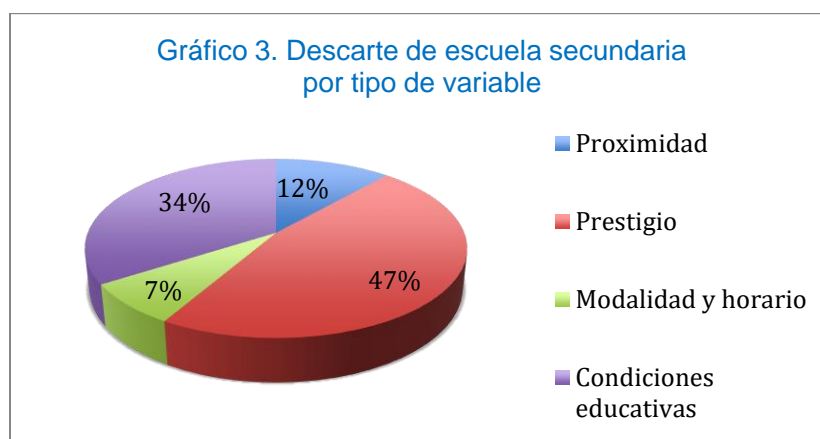
- f) Proximidad           Una escuela lejos de casa  
Una escuela con poca accesibilidad
- g) Prestigio             Una escuela con profesores de mala calidad  
Una escuela con ambiente escolar malo  
Una escuela sin prestigio
- h) Modalidad y horario   Una telesecundaria  
Una escuela con horario vespertino  
Una escuela con horario ampliado
- i) Condiciones educativas   Una escuela con malas instalaciones  
Una escuela con disciplina permisiva  
Una escuela con disciplina rígida

Las variables para el descarte son distintas a las variables elegidas para la elección por considerar que en el descarte hay un elemento de peso para que las familias que tienen que ver con la modalidad y el horario.

Tabla 18. Factores de descarte de escuela secundaria

Tipo de escuela	Proximidad 11.5%		Prestigio 46.9%			Modalidad y horario 7.5%			Condiciones educativas 33.9%		
	Una escuela lejos de casa	Una escuela con poca accesibilidad	Una escuela con profesores de mala calidad	Una escuela con ambiente escolar malo	Una escuela sin prestigio	Una telesecundaria	Una escuela con horario vespertino	Una escuela con horario ampliado	Una escuela con malas instalaciones	Una escuela con disciplina permisiva	Una escuela con disciplina rígida
Favorecida A1	15	0	40	8.3	8.3	0	3.3	0	20	5	0
Favorecida B1	10.2	0	33.3	8.9	1.2	1.2	3.8	1.2	33.3	3.8	2.5
Favorecida B2	16.3	0	30.9	18.1	0	0	1.8	0	16.3	10.9	5.4
Favorecida B3	16.6	0	30.5	4.8	0	0	0	4.8	38.8	2.7	0
Contendiente 1	7.3	0	42.6	5.8	4.4	0	4.4	0	25	4.4	5.8
Contendiente 2	10.7	1.5	36.9	7.6	0	3	1.5	1.5	30.7	1.5	4.6
Dependiente 1	6.1	2	26.5	8.1	0	4	0	2	42.8	2	6.1
Dependiente 2	15	0	50	5	0	0	0	0	10	10	0
Dependiente 3	8	0	32	3	4	0	4	2	10	6	4
Desviada 1	4	0	12	0	4	12	32	0	28	4	4
Promedio	9.7	0.6	36.1	14.3	1.3	1.3	1.3	1.3	20.9	6	3
Suma	11.5		46.6			7.5			33.9		

Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia

En el caso del descarte por variable se observa que el prestigio es un factor determinante para que las familias descarten inscribir a sus hijos en determinados centros escolares con el 47% de las respuestas, pero llama la atención que en segundo lugar aparece la variable de condiciones educativas que alude además de a las instalaciones escolares al factor disciplina, ya sea permisiva o rígida, lo cual nos habla de que los extremos en materia del ejercicio del control de los alumnos no es agradable para las familias, demasiada disciplina, o demasiado descontrol dentro de la escuela podría no ser tan bueno para el desempeño escolar de sus hijos.

También llama la atención que las variables de proximidad, modalidad y horario no tienen gran peso para el descarte, lo cual indica que si la escuela tiene prestigio no importa tanto que tenga buenas o malas instalaciones y tampoco que esté lejos o cerca de casa, la escuela puede estar cerca pero si no tiene prestigio puede ser factor de descarte, o por el contrario puede estar lejos pero si tiene prestigio las familias no descartarían la posibilidad de inscribir a su hijo en esa escuela, aun cuando esté lejos harían el esfuerzo de trasladarse si el hijo logra quedarse en esa escuela, pero si está lejos y no tienen prestigio sería motivo de descarte.

### 5.1.3 Elección estratégica

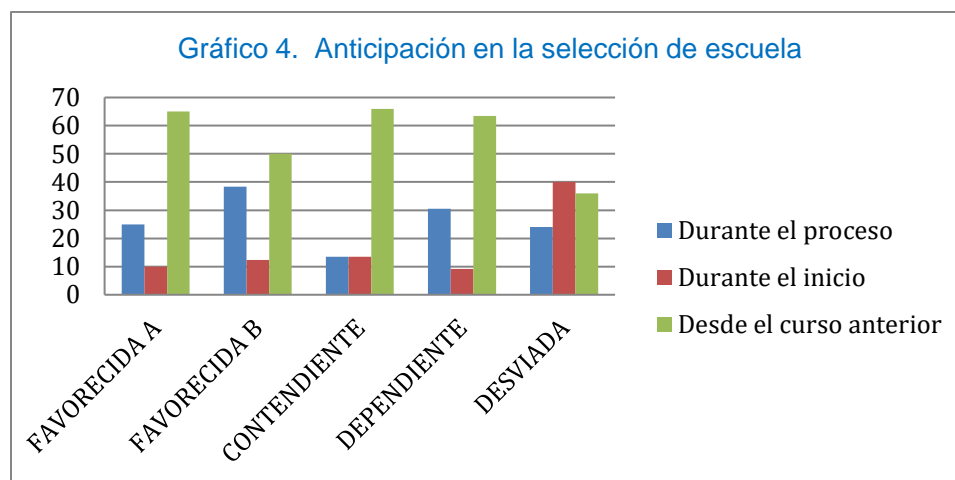
En relación con el posicionamiento de las familias en la elección escolar se tomaron en cuenta dos variables: a) nivel de anticipación en la preocupación por la elección y b)

número de escuelas que han sido visitadas antes de presentar la solicitud de ingreso.

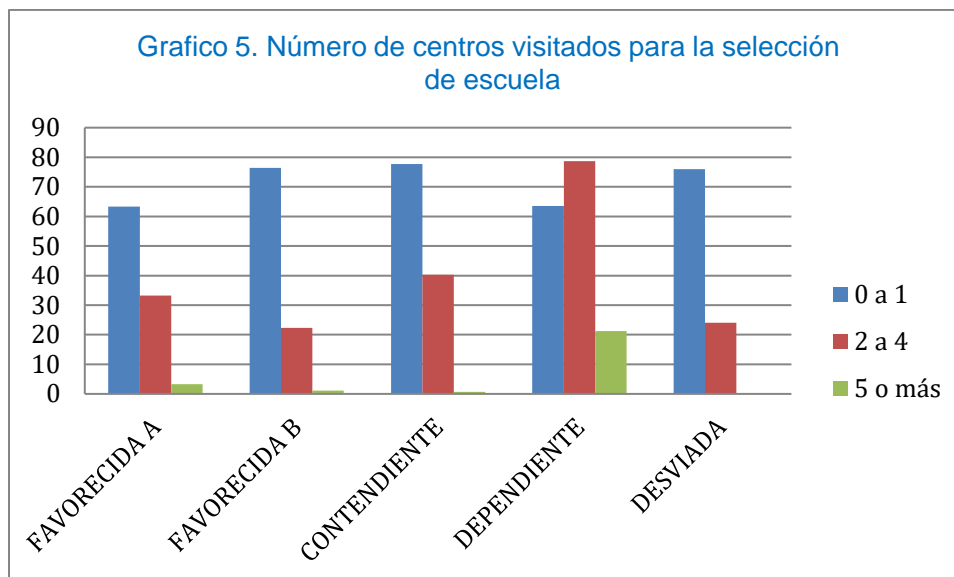
Tabla 19. Nivel de anticipación para la selección de escuela

Tipo de escuela	Anticipación en la elección			Número de centros visitados		
	Durante el proceso	Durante el inicio	Desde el curso anterior	0 a 1	2 a 4	5 o más
<b>FAVA2</b>	25	10	65	63.3	33.3	3.3
<b>Prom.</b>	25	10	65	63.3	33.3	3.3
<b>FAVB1</b>	38.8	8.8	52.2	74.4	24.4	1.1
<b>FAVB2</b>	54.5	16.3	29.0	76.3	23.7	0
<b>FAVB3</b>	21.4	11.9	69	78.5	19	2.3
<b>Prom.</b>	38.3	12.3	50	76.4	22.3	1.1
<b>CON1</b>	19.1	10.2	70.5	64.7	35.2	1.4
<b>CON2</b>	21.5	16.9	61.5	90.7	9.3	0
<b>Prom.</b>	13.5	13.5	66	77.7	40.3	0.7
<b>DEP1</b>	21.5	11.7	66.6	80.3	19.7	0
<b>DEP2</b>	40	10	60	80	20	0
<b>DEP3</b>	30	6	64	76	24	0
<b>Prom.</b>	30.5	9.2	63.5	78.7	21.2	0
<b>DES1</b>	24	40	36	76	24	0
<b>Prom.</b>	24	40	36	76	24	0

Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia

Con respecto a la anticipación para la elección del centro se observa que en general todos los tipos de escuela tienen mayor porcentaje de familias que empiezan a preocuparse antes por la elección del centro, sin embargo se observa que en las escuelas del tipo favorecida A y contendiente (demanda súper alta y alta) el porcentaje de familias que deciden donde inscribir a su hijo durante el proceso de inscripción es más bajo que en las demás, esto se debe a que este tipo de escuelas remotamente aceptará un alumno que no realizó preinscripción, y un porcentaje relativamente bajo llega a visitar más de cinco centros.

En el caso de las escuelas del tipo favorecida B y dependiente (demanda media y baja) se observa que el porcentaje de familias que decide en cual centro inscribir a sus hijos con anticipación también es alto, pero aumenta el rubro de decidir durante el proceso, lo cual nos indicaría que muchas familias de estas escuelas no les preocupa tanto anticipar la inscripción porque saben que en esas escuelas seguramente encontrarán lugar porque no son de alta demanda.

Llama la atención que en el caso de las escuelas del tipo dependiente (demanda media y baja) hay un alto porcentaje de familias que expresan haber visitado más de dos y hasta más de cinco escuelas, esto se puede explicar debido a que este tipo de escuelas son en su mayoría las que acogen a todos aquellos alumnos que fueron rechazados de las



escuelas de mayor demanda y las familias prevén con anticipación qué otras opciones tendrían en caso de no quedarse en la primera escuela seleccionada.

En el caso de las escuelas del tipo desviada (no recibe alumnos), se puede apreciar que la elección del centro se eleva considerablemente al inicio del ciclo escolar, lo cual se puede explicar porque este tipo de escuelas no recibe inscripción de alumnos por parte del SAID (Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución), al principio del ciclo escolar es cuando empiezan a inscribirse alumnos que por alguna razón no se inscribieron en las escuelas asignadas o no hicieron preinscripción y buscan las escuelas que aún tengan lugar.

Yo he tenido problemas para que me autoricen grupos de quince alumnos, creo que ya me van a autorizar, pero eso es gracias al coordinador. En un año por un niño que faltaba que no llegó en agosto no me autorizaron formar otro grupo y entonces estuvo un grupo muy saturado, y eso no está bien porque en esta escuela durante todo el año hay alumnos que piden ingresar porque aquí captamos a los niños que son rechazados en otras escuelas, fue hasta mayo que el coordinador sectorial me autorizó hacer dos grupos porque le expliqué la problemática. Pude hablar con el maestro coordinador porque lo abordé en una reunión académica que nos citaron en un hotel en Tlalpan, primero había hablado con el supervisor, pero no me apoyó. Mi escuela capta alumnos que la sociedad está rechazando, aquí tuve a un niño que sus papás fueron encarcelados por secuestro, el niño estaba muy desnutrido, desprotegido, y creo que también se drogaba, sólo vino dos días, y lo fuimos a buscar para insertarlo, pero no lo encontramos, estos alumnos delinquen por necesidad, yo creo que si a la escuela le otorgaran programas como becas y alimentos al menos los niños regresarían a la escuela por tener un alimento. **(DIR DES1)**

Este tipo de escuelas no recibe alumnos que han sido designados por el Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID) por lo que los padres no las pueden seleccionar aunque estén muy cerca de su casa, a lo largo del año cuando los padres se acercan para preguntar si hay lugar, ya que por alguna razón sus hijos han sido expulsados de otras, o la abandonaron por distintas razones, los directores tratan de convencerlos para inscribir a sus hijos dándoles argumentos que puedan disuadir la desconfianza por no contar con una matrícula alta, tales como que su hijo va a tener

atención personalizada, que en esa escuela no lo van a expulsar, o que este tipo de escuelas son la última oportunidad para sacarlo adelante.

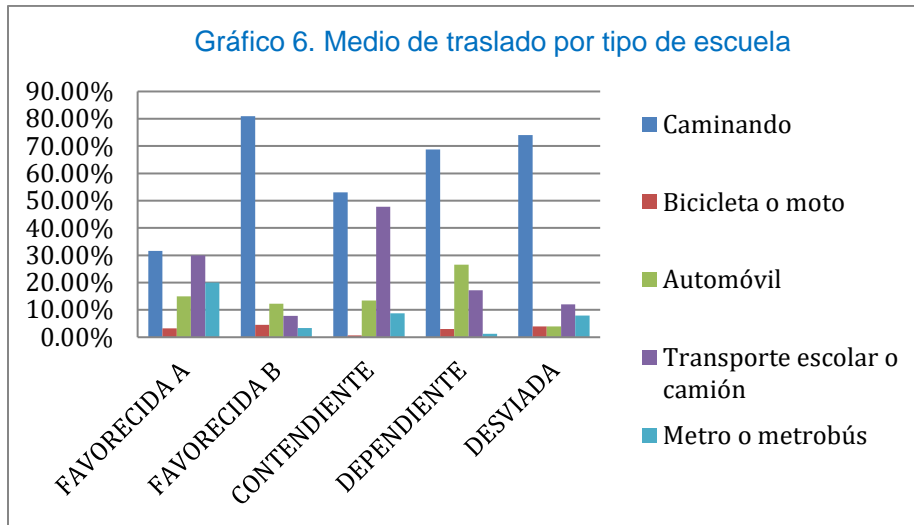
#### 5.1.4 Tipo de traslado y tiempos de recorrido

En el siguiente apartado se busca conocer si existen variaciones por tipo de escuela en los tiempos de recorrido y los medios de transportarse que se utilizan para trasladarse al centro escolar. En la tabla se muestran los diferentes medios de transporte que utilizan las familias con más frecuencia y los tiempos de recorrido de acuerdo al medio que utiliza.

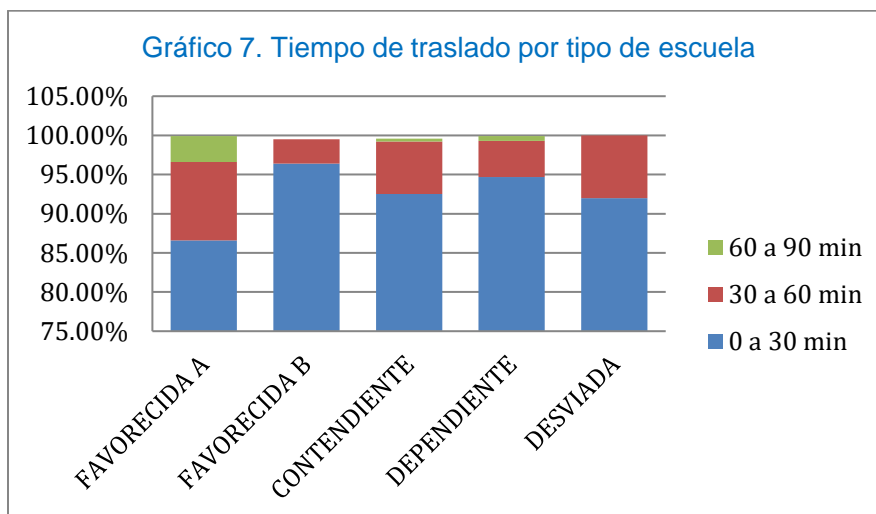
Tabla 20. Tiempo y medio de traslado por tipo de escuela

Tipo de escuela	Medio de traslado					Tiempo de traslado		
	Caminando	Bicicleta o moto	Automóvil	Transporte escolar o camión	Metro o metrobús	0 a 30 min	30 a 60 min	60 a 90 min
<b>FAVA2</b>	31.6%	3.3%	15%	30%	20%	86.6%	10%	3.3%
<b>Prom.</b>	31.6%	3.3%	15%	30%	20%	86.6%	10%	3.3%
<b>FAVB1</b>	68.8%	7.7%	10%	12.2%	1.1%	97.7%	1.1%	1,1%
<b>FAVB2</b>	95.5%	3.6%	0%	1.8%	0%	96.3%	3.7%	0%
<b>FAVB3</b>	78.5%	2.3%	7.1%	9.5%	2.3%	95.3%	4.7%	0%
<b>Prom.</b>	80.9%	4.5%	12.3%	7.8%	3.4%	96.4%	3.1%	0%
<b>CON1</b>	36.7%	0%	16.1%	29.4%	17.6%	89.6%	8.8%	1.4%
<b>CON2</b>	69.4%	1.5%	10.7%	18.4%	0%	95.4%	4.6%	0%
<b>Prom.</b>	53.0%	0.7%	13.4%	47.8%	8.8%	92.5%	6.7%	0.4%
<b>DEP1</b>	66.6%	0%	17.6%	13.7%	0%	94.2%	3.9%	1.9%
<b>DEP2</b>	90%	5%	5%	0%	0%	100%	0%	0%
<b>DEP3</b>	50%	4%	4%	38%	4%	90%	10%	0%
<b>Prom.</b>	68.8%	3%	26.6%	17.2%	1.3%	94.7%	4.6%	0.6
<b>DES1</b>	72%	4%	4%	12%	8%	92%	8%	0%
<b>Prom</b>	74%	4%	4%	12%	8%	92%	8%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia

En cuanto al medio de traslado al centro se observa que en todos los tipos de escuela el mayor porcentaje se traslada caminando, sin embargo este rubro se reduce significativamente en las escuelas del tipo favorecida A y contendiente (demanda alta y súper alta); en estos mismos tipos de escuela se observa un alto porcentaje que se traslada en transporte escolar o camión de transporte público, así como en metro o metrobús, lo cual explica porque se reduce el traslado caminando, de igual forma, en la gráfica del tiempo de recorrido el rubro de 30 a 60 minutos aumenta y aparece en un porcentaje considerable el rango de 60 a 90 minutos, lo que nos indica que en este tipo de

escuelas los alumnos se trasladan de lugares más lejanos para llegar a la escuela, según lo confirma el .

En esta escuela tenemos la suerte de tener esta avenida que nos da oportunidad de que vengan alumnos desde el centro histórico, o que vengan de Tláhuac o de Milpa Alta para acá, por los autobuses que pasan enfrente de la escuela, el padre de familia viene del sur y va al centro histórico a trabajar pero la escuela le queda de paso, deja su hijo lo baja cruza la calle y entra la escuela, pero tenemos diversas avenidas los que van por Santa Anita, los que van por Coruña que vienen desde Iztacalco de la Ramos Millán, la unidad INFONAVIT que vienen de todas esas colonias, pero pasan y van hacia el centro, unos van al metro y de ahí dejan a sus hijos y se van hacia centro histórico, pero pasan por aquí entonces bajan a su hijo descienden y entran a la escuela, eso lo vemos todos los días, porque fue de paso. Tengo alumnos que vienen desde la Vicente Guerrero, bien del Oriental, vienen de la Rodeo del Aeropuerto de diversos lados pero llegan aquí porque les queda de paso, pero también porque son buenos alumnos si no, no estuvieran aquí, entonces esos alumnos aunque vengan de otras comunidades tienen buena preparación, traen buenos hábitos, trae necesidades y esas necesidades los obliga, eso ayuda porque hay una necesidad, no quiero quedarme rezagado, mi papá y mi mamá están haciendo sacrificios, en gastos y en tiempos para que yo vaya a una buena escuela, y no vienen a ensuciar el apellido vienen a mantenerlo o mejorarlo. **(DIR CONT1)**

En este tipo de escuela un porcentaje considerable de alumnos realiza recorridos en algún transporte porque no llegaría caminando, lo cual nos indica que los padres de familia seleccionan este tipo de escuelas aunque esto les implique hacer esfuerzos extras como levantarse más temprano para tomar algún transporte, o invertir mayor cantidad de recursos en gasolina o transporte con tal de tener a sus hijos en esas escuelas de prestigio. En muchas ocasiones este tipo de escuelas cuentan con transporte escolar concesionado, el cual los padres optan por contratar y de esta forma estas escuelas atraen a los mejores alumnos de las zonas aledañas.

En lo que respecta a las escuelas del tipo favorecida B y dependiente (demanda media y baja) se reduce significativamente el uso de transportes como el automóvil, camión o metro para trasladarse a la escuela, y desaparecen los traslados en el rango de 60 a 90

minutos, en el caso del tipo desviada (no recibe alumnos) vuelve a aumentar el uso de transportes para trasladarse y el rango de 30 a 60 minutos, esto puede explicarse porque estas escuelas tienen una población flotante de alumnos durante todo el año, que llegan de otros centros escolares, o padres que cambian de trabajo, además de que todas son de turno vespertino.

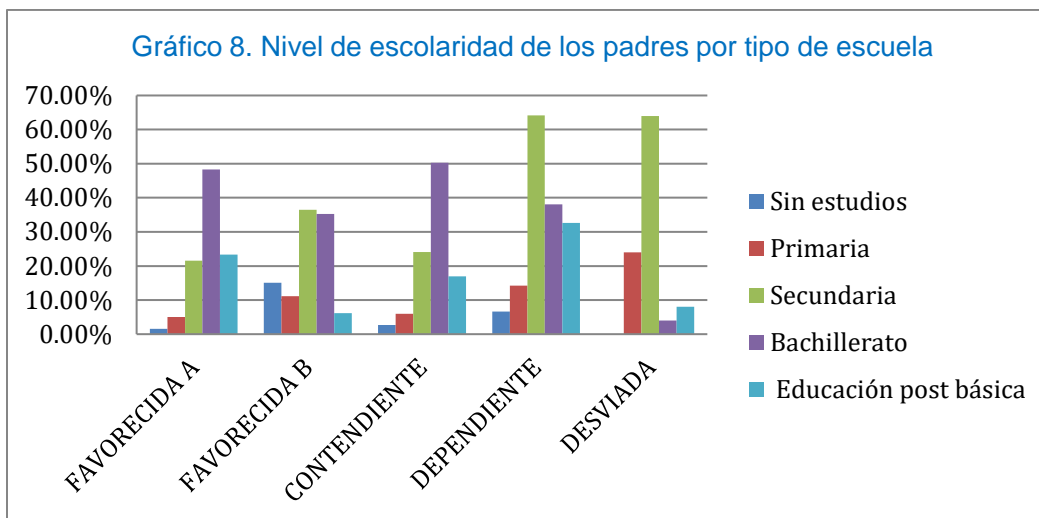
### 5.1.5 Escolaridad de los padres

Con lo que respecta a la escolaridad de los padres se registró el nivel máximo cursado, el cual se muestra en porcentaje en cada tipo de escuela.

Tabla 21. Nivel de escolaridad de los padres de familia por escuela

Tipo de Escuela	Sin estudios	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Educación post básica
<b>FAVA2</b>	1.6%	5%	21.6%	48.3%	23.3%
Prom.	<b>1.6%</b>	<b>5%</b>	<b>21.6%</b>	<b>48.3%</b>	<b>23.3%</b>
<b>FAVB1</b>	13.3%	11.1%	25.5%	45.5%	4.4%
<b>FAVB2</b>	5.4%	16.3%	50.9%	27.2%	0
<b>FAVB3</b>	0	6.1%	33.3%	33.3%	14.28%
Prom.	<b>15.1%</b>	<b>11.1%</b>	<b>36.5%</b>	<b>35.3%</b>	<b>6.2%</b>
<b>CONT2</b>	0	4.4%	19.1%	50%	26.4%
<b>CONT3</b>	5.4%	7.6%	29.2%	50.7%	7.6%
Prom.	<b>2.7%</b>	<b>6%</b>	<b>24.1%</b>	<b>50.3%</b>	<b>17%</b>
<b>DEP1</b>	9.8%	7.8%	29.4%	37.2%	15.6%
<b>DEP2</b>	10%	25%	45%	15%	5%
<b>DEP3</b>	0	10%	54%	24%	12%
Prom.	<b>6.6%</b>	<b>14.2%</b>	<b>64.2%</b>	<b>38.1%</b>	<b>32.6%</b>
<b>DES1</b>	0	24%	64%	4%	8%
Prom.	<b>0</b>	<b>24%</b>	<b>64%</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia



Fuente: Elaboración propia a partir de obtenidos del cuestionario aplicado a padres de familia

Con lo que respecta a la escolaridad de los padres se puede observar que en las escuelas del tipo favorecida A y contendiente (demanda alta y súper alta) el mayor porcentaje de escolaridad de los padres corresponde al bachillerato, seguido del nivel de educación post básica, en el caso de las escuelas del tipo favorecida B y dependiente (demanda media y baja) incrementa el porcentaje de padres que sólo alcanzaron la secundaria, disminuye los que cuentan con bachillerato, en el caso de las escuelas desviadas (no recibe alumnos) es la que cuenta con mayor porcentaje de padres que alcanzaron la secundaria y menor porcentaje de bachillerato.

Estos datos nos permiten visualizar que las escuelas que presentan mayor demanda (favorecida A y contendiente) representan una opción para los padres que de alguna forma han alcanzado un mayor nivel de escolaridad, lo cual se corrobora con el testimonio del director de la escuela que cuenta con demanda súper alta:

Los padres de familia dicen “quiero a mi hijo ahí”, la lucha empieza desde afuera porque los padres quieren que su hijo se quede en la escuela, como es una lucha muy fuerte dicen “tienes que estudiar más”; yo creo que influyen varios factores: la formación de esa familia, los anhelos, las expectativas, ellos quieren que su hijo sea profesionalista y no cualquier empleado, entonces dicen “lo tengo que preparar más”, y lo voy a meter a una escuela de calidad y a una escuela de prestigio para que tenga acceso a los mejores bachilleratos; tradicionalmente prepa y vocacional. Entonces lo preparan, pero el otro dice yo también lo voy a preparar, lo

voy a mandar a cursos no nada más lo voy a poner estudiar, no nada más le voy a poner de maestro a su hermano para que le enseñe, o al tío o al primo, lo voy a mandar a una escuela para que le den un cursito para que mejore el examen y le gané a otros. **(DIR CONT1)**

El director es consciente de que al tener una demanda superior a la oferta esto le permitirá que los alumnos con mejores hábitos de estudio, mayor apoyo de los padres de familia y mayor predisposición para las actividades escolares sean los que se queden en esa escuela, lo cual permitirá que las practicas docentes se desarrollen de mejor forma.

Las escuelas que presentan demanda media (favorecida B y dependiente) son opción para los padres de todos los niveles de escolaridad, aunque en el caso de las dependientes se observa una tendencia a concentrar en mayor proporción a aquellos padres que sólo alcanzaron la secundaria.

En el caso de las escuelas desviadas se observa que estas son una opción viable para aquellos padres que tienen menor escolaridad (primaria o la secundaria), y en menor medida representan una opción para aquellos padres con una mayor escolaridad (bachillerato), lo cual se corrobora con el testimonio de los directores de las escuelas desviadas.

Los padres de familia de los alumnos que asisten a esta escuela tienen una escolaridad baja y no les exigen a sus hijos y observamos que los patrones se repiten. Yo estoy captando alumnos que rechaza la sociedad, ¿quién va a querer a un alumno que es rechazado?, ¿quién va a querer a un alumno que tiene bajo aprovechamiento? **(DIR DES1)**

En esta escuela los padres de familia por su bajo nivel cultural no exigen a sus hijos asistir a la escuela, sólo hemos tenido tres casos de alumnos con padres de nivel cultural mayor pero no se veía mucha diferencia en esta comunidad.

El modelo educativo muy bonito, la normalidad mínima también, pero la realidad no es posible cumplirla, la economía familiar está muy mal en esta comunidad educativa y esto repercute en el contexto social y escolar, por la falta de dinero los alumnos desertan, y delinquen, hemos tenido alumnos que han estado en la tutelar y padres de familia que han estado en el reclusorio. **(DIR DES2)**

Por lo general este tipo de escuelas son opción para aquellos alumnos que por alguna razón no encuentran lugar en escuelas matutinas o de alto desempeño académico y que por alguna razón han abandonado el sistema o han sido expulsados; para los padres de familia el turno o las condiciones de estas escuelas no representa un obstáculo, lo cual se puede explicar por la baja escolaridad con que cuentan, por lo que las expectativas en que sus hijos sigan estudiando no son tan altas y no buscan opciones diferentes.

## 5.2 Gestión del proceso de admisión

Para acceder a la escuela secundaria en la capital del país la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM) convoca a los padres de familia y tutores que tengan hijos(as) en edad de cursar el 1° de Secundaria para realizar una preinscripción en línea a través del portal de la AEFCM en los meses de enero y febrero. El trámite se realiza en línea en un calendario establecido de acuerdo a la letra inicial del primer apellido del aspirante. Para poder acceder a la escuela seleccionada se proporciona a los padres de familia la siguiente información:

Tabla 22. Requisitos de preinscripción a primer grado de secundaria en escuelas secundarias de la Ciudad de México	
Requisitos	<p>Edad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secundarias Generales y Técnicas: Que el aspirante tenga menos de 15 años cumplidos al 31 de diciembre de 2017.</li> <li>- Telesecundarias y Secundarias para Trabajadores: Menos de 16 años cumplidos al 31 de diciembre de 2017. –</li> </ul> <p>CURP (Clave Única de Registro de Población) del aspirante y del hermano (si tiene) inscrito entre 1° y 2° grados en la escuela y turno que elija como primera opción. - Dirección de correo electrónico.</p>
Criterio de asignación	- Resultado de la Evaluación de Ingreso a Secundaria (IDANIS), que el niño realizará en junio de 2017.
Criterios de desempate	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hermano (si tiene) entre 1° y 2° grados inscrito en la escuela que elija como primera opción.</li> <li>- Localidad (domicilio registrado en la solicitud).</li> <li>- Edad del niño.</li> </ul>

Fuente: sistema anticipado de inscripción y distribución AFSEDF



Al momento de realizar la preinscripción a primer grado se solicita a los padres de familia tener en cuenta algunas consideraciones importantes; “el (la) aspirante puede ser asignado(a) al turno matutino o vespertino de alguna de sus tres opciones o una escuela cercana a dichos planteles, considerando la cercanía entre las opciones elegidas y no la cercanía con el domicilio registrado en su solicitud” (AFSEDF, 2017).

Se puede observar que en la indicación se advierte al padre de familia que debe ser consciente de que existe la posibilidad de que su hijo no pueda acceder al centro escolar y turno de su preferencia, sin embargo si esto sucediera, tiene la posibilidad de que el aspirante sea ubicado en la cercanía de las opciones elegidas, es decir, que no se garantiza que se le ubique en su segunda o tercera opción, sino en las escuelas cercanas a estas, aunque ello implique que no sean las escuelas que se hayan seleccionado y que no necesariamente las opciones estén cercanas al domicilio de origen.

Otra de las consideraciones que se advierte al padre de familia tomar en cuenta, es que la modalidad que elija sea la correcta, ya que no es lo mismo una secundaria general, una de tiempo completo, una secundaria técnica o una telesecundaria; se advierte al padre de familia que verifique bien los datos de la escuela de su interés, porque si existiera un error en la selección, esto podría traer serias afectaciones en el desempeño escolar del aspirante si es asignado a un centro que no quería, ya sea porque hubo un error en el registro o porque no existió información suficiente para conocer el funcionamiento de la modalidad.

Se informa a los padres que la asignación está sujeta a los lugares que ofertan las escuelas y que únicamente se consideran los criterios de asignación publicados (resultado de la Evaluación de Ingreso a Secundaria. IDANIS) y que no se tomará en cuenta ningún otro elemento (calificación promedio del año anterior, domicilio registrado en la solicitud), por lo que se otorgarán las primeras opciones en orden de prelación.

Para que el aspirante tenga oportunidad de quedarse en el centro escolar de su elección forzosamente tendrá que realizar la preinscripción, lo cual le dará derecho a presentar el Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS) a través del cual se realizará la distribución de los alumnos.

El Instrumento de Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS) es el único criterio para realizar la distribución de los alumnos de primer ingreso a primer grado de secundaria que permite colocar a los alumnos en alguna de las escuelas que solicitan, en especial a la primera opción de acuerdo al puntaje obtenido.

IDANIS es un examen que explora las habilidades para la aplicación de los conocimientos adquiridos durante la educación primaria. El examen consta de sesenta reactivos de opción múltiple divididos en cinco grupos: a) completación de oraciones, comprensión lectora, aritmética, geometría y habilidad para el razonamiento abstracto.

La Coordinación Sectorial de Educación Secundaria contaba en el momento de hacer la investigación (ciclo escolar 2017 – 2018) con un total de 475 escuelas secundarias, de las cuales 187 eran generales de turno matutino, 157 generales de turno vespertino, 91 de tiempo completo con ingesta y sin ingesta y 40 telesecundarias.

Las escuelas secundarias de la Ciudad de México son muy variables en cuanto a la estructura grupal que pueden albergar, porque esta se asigna en función de las instalaciones con que cuenta cada escuela, existen escuelas que son casas adaptadas y por lo tanto únicamente pueden albergar dos grupos de primero, en otros casos las escuelas son muy grandes y por lo tanto pueden albergar hasta cinco o seis grupos de primero, y también existe variación en la cantidad de alumnos que puede alojar cada salón de clase, esto depende de las dimensiones del mismo, esta estructura grupal la establece la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria.

Para clasificar el tipo de demanda que tiene cada escuela se toma en cuenta la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a la estructura grupal de cada escuela y el total de solicitudes de los sustentantes (véase capítulo III Metodología).

Tabla 23. Parámetro para establecer el tipo de demanda con base a la matrícula estimada y la estructura grupal determinada para cada escuela.

Demanda	Característica
<b>Súper alta</b>	El número de solicitudes es mayor al 50% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a estructura grupal.
<b>Alta</b>	El número de solicitudes es mayor al 20 % de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a estructura grupal
<b>Mediana</b>	El número de solicitudes es menor al 80% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a estructura grupal
<b>Baja</b>	El número de solicitudes es menor al 50% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a estructura grupal
<b>No recibe alumnos</b>	El número de solicitudes es menor del 20% de la matrícula estimada de primer grado de acuerdo a estructura grupal, la escuela no recibe inscripción a primer grado.

Fuente: Construcción propia a partir de datos proporcionados por la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria

Con el fin de conocer la modalidad de escuela que presenta mayor demanda se presenta la siguiente tabla correspondiente al Ciclo escolar 2017- 2018 donde se muestra el número de escuelas por modalidad, que presentan demanda súper alta, alta, media, baja o no recibe.

Tabla 24. Número de centros escolares según la demanda en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México por modalidad en el ciclo escolar 2017-2018

Demanda	General matutina	%	General vespertina	%	Tiempo completo	%	Telesecundaria matutina y vespertina	%
<b>SÚPER ALTA</b>	44	23.5	0	0	6	6.6	0	0
<b>ALTA</b>	45	24.1	1	0.7	19	20.9	9	22.5
<b>MEDIA</b>	98	52.4	26	16.6	66	72.5	15	37.5
<b>BAJA</b>	0	0	110	70.0	0	0	16	40
<b>NO RECIBE ALUMNOS</b>	0	0	20	12.7	0	0	0	0
<b>Total de escuelas</b>	<b>187</b>		<b>157</b>		<b>91</b>		<b>40</b>	
475								

Fuente: Construcción propia a partir de datos proporcionados por la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria

Como se puede observar en la tabla la modalidad de escuela que cuenta con mayor

demanda es la general matutina con un 23.5% de sus escuelas con demanda súper alta y 24.1% de sus escuelas con demanda alta, lo que significa que el 47.7 de estas escuelas, la demanda supera la estructura grupal que pueden albergar. En el caso de las escuelas de tiempo completo el 72.5% de las escuelas de esta modalidad cuentan con demanda media, y el 70% de las escuelas generales vespertinas cuenta con demanda baja. En el caso de las escuelas que no reciben alumnos el 100% pertenece a la modalidad de escuela general vespertina.

Con el fin de conocer de forma más cercanas el comportamiento de la segmentación de las escuelas secundarias se realizó una tipificación con base a tres variables: a) modalidad (general, tiempo completo y telesecundaria), b) turno (horario ampliado, matutina y vespertina) y c) tipo de demanda (súper alta, alta, mediana, baja y no recibe alumnos), tomando como base las categorías de la propuesta teórica de la construcción social de las poblaciones objetivo (aventajada A y B, contendiente, dependiente y desviada), propuesta por Schneider e Ingram (véase capítulo III. Metodología).

Tabla 25. Descripción de tipos de escuela por grupo objetivo

<p>Favorecida A</p>	<p>Indicadores: Escuela con programa de “Escuela de tiempo completo” de jornada ampliada con demanda súper alta y alta</p> <p>Las escuelas beneficiarias son percibidas de una manera positiva por la política pública, a las que se buscará apoyar por medio de recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, de estructura escolar completa, capacitación y materiales educativos adicionales. Uno de los objetivos centrales de la política misma será alentar la actividad y la existencia de las escuelas de este grupo, bajo el argumento de que estas son los agentes fundamentales para alcanzar la calidad educativa.</p>
<p>Favorecida B</p>	<p>Indicadores: Escuela con programa de “Escuela de tiempo completo” de jornada ampliada con demanda media y baja</p> <p>Las escuelas beneficiarias son percibidas de una manera positiva por la política pública, a las que se buscará apoyar por medio de recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, de estructura escolar completa, capacitación y materiales educativos adicionales. Sin embargo, este tipo de escuelas deberán mejorar la gestión para lograr incrementar su matrícula porque pueden disminuir las posibilidades de éxito de la política pública por ser inhibidora de la misma o incluso impedirlo.</p>

<p>Contendiente</p>	<p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino, con demanda súper alta y alta</p> <p>Este grupo de escuelas es alentado por la política pública, pero eso no significa que destinarán recursos o programas específicos para ellas. Son percibidas como grupos de escuelas con cualidades consideradas como positivas, por lo tanto se buscará apoyarlas por medio de recursos gubernamentales de infraestructura y de estructura escolar completa, la política no genera medidas que restrinjan su operación, por lo que podrían acceder a programas adicionales.</p>
<p>Dependiente</p>	<p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria de turno matutino o vespertino, con demanda media y baja</p> <p>Son aquellas escuelas que son percibidas de manera positiva por la política pública, pero no reciben recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, estructura escolar completa y materiales educativos adicionales. La política requiere destinar fondos y programas específicos para el apoyo de estas escuelas por considerar que sin estos apoyos no lograrán los objetivos.</p>
<p>Desviada</p>	<p>Indicadores: Escuela general de turno vespertino, que no recibe alumnos de primer grado</p> <p>Son aquellas escuelas que son percibidas con una mala imagen pública y que su presencia es una amenaza para el buen desarrollo de la política pública, no se les apoya con recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, materiales educativos adicionales y estructura escolar completa. La presencia de estas escuelas es considerada contraía a las posibilidades de lograr el objetivo, por ello es necesaria la generación de acciones concretas que impidan su continuidad.</p>

Construcción propia a partir de la propuesta de Schneider, Ingram.

La propuesta de Schneider, Ingram, no sólo permite analizar la distribución de las cargas y beneficios derivados de la articulación de los juicios de valor sobre los cuáles los grupos sociales son percibidos y tratados positivamente o negativamente por los organismos gubernamentales, sino también los centros escolares en su conjunto.

La tipología propuesta permite comprender la relación que existe entre la demanda, la distribución del alumnado y los resultados del logro educativo medido a través de los diferentes exámenes (IDANYS y PLANEA).

En la tabla se especifica el total de aspirantes a primer grado (demanda), la matrícula estimada que puede albergar cada escuela de acuerdo a su estructura grupal, el número de alumnos que fueron asignados a la escuela por parte del Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID), el número de aciertos máximo y mínimo que obtuvieron los sustentantes, así como los porcentajes de reactivos acertados en tres ámbitos: pensamiento matemático, razonamiento abstracto y habilidades verbales.

Tabla 26. Puntajes solicitados y porcentaje de aciertos por tipo de escuela en la prueba IDANIS en el ciclo escolar 2016-2017

Tipo de escuela	Modalidad	Turno	Demanda	Total de la demanda	Matrícula estimada	Asignación SAID	Puntaje MIN IDANIS	Puntaje MAX IDANIS	Porcentaje de aciertos		
									Pen. Mat.	Raz. Abstracto	Hab. Verb.
FAV1	Gen.	TC	Súper alta	228	125	125	21	50	54.53%	57.13%	70.37%
FAV2	Gen.	TC	alta	276	120	120	30	54	63.23%	70.07%	75.87%
FAV1	Gen.	TC	Mediana	147	240	240	08	45	37.27%	41.91%	55.42%
FAV2	Gen.	TC	Mediana	60	105	63	12	41	33.48%	25.74%	47.77%
FAV3	Gen.	TC	Mediana	92	175	109	07	42	36.79%	41.89%	53.00%
CON1	Gen.	Mat.	Súper alta	536	240	240	27	55	74.91%	75.03%	80.07%
CON2	Gen.	Mat.	Alta	281	200	200	20	50	55.31%	51.83%	70.65%
DEP1	Gen.	Mat.	Mediana	88	200	141	8	49	31.21%	33.48%	47.23%
DEP2	Gen.	Mat.	Mediana	75	105	105	08	52	36.40%	35.36%	52.68%
DEP3	Gen.	Ves.	Baja	12	80	80	09	44	26.46%	27.08%	39.64%
DES1	Gen.	Ves.	Sin asignación	8	0	0	0	0	0	0	0
DES2	Gen.	Ves.	Sin asignación	10	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria

En la tabla se puede observar que tanto en los rubros de pensamiento matemático, razonamiento abstracto y habilidades verbales los porcentajes más altos de aciertos se encuentran en las escuelas de tipo aventajada A y del tipo contendiente, lo cual se explica porque son las que cuentan con demanda súper alta y alta y son los alumnos que alcanzan mayor número de aciertos los que se quedan en estas escuelas. En el caso de las aventajadas B muestra un comportamiento un tanto similar con las dependientes, lo cual se explica porque ambos tipos de escuela presentan demanda media y baja, en estas escuelas todos los alumnos se quedan aunque reprobren la prueba IDANIS porque la demanda no supera la oferta; en último lugar se encuentran las del tipo desviadas, porque en estas escuelas el Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID) no asigna alumnos, por lo cual a pesar de que algunos se inscriben estos son asignados a alguna otra escuela que tenga lugar disponible.

En la figura se representa la forma en que se distribuyen los alumnos de acuerdo a la demanda que tiene el centro escolar.



Figura 4. Elaboración propia

Aquellos centros que cuentan con una demanda súper alta y alta, una vez que agotan sus lugares de acuerdo al resultado del examen IDANIS, el excedente de alumnos es asignado automáticamente por el Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID) a alguna de las escuelas seleccionadas por la familia con demanda media o baja que cuente con lugares disponibles para aceptar al alumno. En el caso de las escuelas desviadas el SAID no le asigna ningún alumno de primer grado, por lo que este tipo de escuelas esperan al principio del ciclo escolar a recibir alumnos que por alguna razón no realizó preinscripción o alumnos que son expulsados de alguna otra escuela por diversos motivos.

Con base al sistema de distribución de alumnos, de acuerdo a los resultados de la prueba IDANIS y de acuerdo a la percepción que manifiestan los directores de escuela, en las

entrevistas realizadas se puede construir una tipificación de ingreso:

- a) Alumnos que quieren quedarse en la escuela seleccionada.
- b) Alumnos cuyos padres son los que quieren la escuela seleccionada.
- c) Alumnos que no tienen preferencia por alguna escuela en particular y se quedan en la escuela que se les asigne.
- d) Alumnos que no se quedaron en la escuela seleccionada y son reasignados a otros centros, pero no están del todo conformes.
- e) Alumnos que han sido expulsados de otros centros, son repetidores o desertaron de alguna otra escuela.

Los directores de las escuelas del tipo aventajada A y contendiente (demanda súper alta y alta) manifestaron que en sus escuelas la mayoría de los alumnos que ingresan son aquellos que tienen buenos hábitos de estudio, o que sus papás están muy al pendiente de su desempeño académico, por esa razón tienen los mejores resultados en el examen IDANIS, lo cual les garantiza el ingreso. En estas escuelas no ingresan alumnos que no alcanzaron el número de aciertos, excepcionalmente logran entrar si son recomendados por alguna autoridad de alto rango. Esta característica es la que de alguna manera pone en ventaja a este tipo de escuelas en diversas dimensiones de la gestión. La ventaja se multiplica porque los directores podrán gestionar de mejor forma los recursos con los padres de familia y las autoridades, derivado de los buenos resultados académicos de los estudiantes, lo que se traduce en mejores condiciones de aprendizaje que a su vez potencia los resultados de logro.

Al cambiarme para mejorar la cercanía a mi domicilio me encontré que la nueva escuela era de prestigio, entonces igual que las de prestigio busca esa tradición, por ser una demanda alta se queda uno con lo mejor. Allá yo tenía una demanda de 700 alumnos y nada más se me quedan 200 pero se quedan los mejores 200, y esos son los que llevan los mejores hábitos de estudio, de presentación, de puntualidad, de asistencia, de convivencia pacífica llevan hábitos de todo. **(DIR CONT1)**

En el caso de las escuelas favorecidas B y dependientes (demanda media y baja) los directores manifiestan que a ellos no les sirve de nada el examen IDANIS porque en sus escuelas se quedan todos los alumnos que solicitan ingreso, independientemente del número de aciertos que tengan, estas escuelas no superan la oferta de la estructura



grupales por lo tanto siempre tienen lugares disponibles, sin embargo el SAID (Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución), reasigna de forma automatizada el excedente de alumnos de las escuelas de alta demanda a este tipo de escuelas, es decir, a los que no se quedaron en su primera opción, se recurre a sus opciones subsecuentes en donde exista lugar. Esta característica es muy notable en este tipo de escuelas porque tienen un alto porcentaje de alumnos que no querían estar en esos centros escolares, por lo tanto, este elemento de rechazo se manifestará de una u otra forma en diversos aspectos que impactará en la gestión que ejercen los directores, de lo cual se hablará más adelante. En este tipo de escuelas hay gran movilidad por todos los alumnos que llegan a principio de año provenientes de otros centros.

A mí se me hace normal cubrir 170 alumnos de primero para nuestros seis grupos, pero que es lo que sucede, que quieren (se refiere a las autoridades) que los grupos sean de cuarenta y nos empiezan a mandar chamacos de otras escuelas hasta de técnicas, como la que está aquí cerca y de alguna forma nos afecta, porque nosotros que somos de demanda media, muchas de las solicitudes vienen como segunda opción a esta escuela, y yo creo que de ahí se agarran para mandarnos a los chamacos que no se quedaron, no sé, esto es un proceso muy complejo, por que va desde alumnos que, no se quedaron en su primera opción, los que cambiaron de adscripción, hasta los que vienen de otros lugares y con ellos se va llenando la matrícula que tenemos, pero entonces todo esto va haciendo que se dificulten las cosas **(DIR FAVB1)**

En el caso de las escuelas del tipo desviada (no recibe alumnos) son escuelas que tienen un nivel de solicitudes muy bajo por lo tanto el SAID (Sistema Anticipado de Inscripción y Distribución) reasigna a los centros escolares cercanos las pocas solicitudes que este tipo de escuelas haya tenido, con el fin de cerrar definitivamente los grupos de primer año, y que la escuela se vaya extinguiendo poco a poco. Los directores de estas escuelas manifiestan que año con año a pesar de que el SAID desvía a los alumnos que realizan preinscripción ellos volantean en las escuelas cercanas para conseguir alumnos de primer año y poder mantener la escuela abierta, manifiestan que ellos acogen a los alumnos que nadie quiere y que este tipo de escuelas es la última oportunidad que estos alumnos tienen para continuar sus estudios.

La distribución no es la adecuada, pienso que deben agrupar a los alumnos en los dos turnos, actualmente los turnos matutinos los saturan y los vespertinos casi no hay alumnos y no tenemos la posibilidad de captar alumnos porque ya están asignados, deberían tener en cuenta que se tiene mejor rendimiento de los alumnos cuando son grupos pequeños. Yo he tenido niños que viene reprobados y el apoyo que les damos aquí ninguna escuela se los da y eso no se toma en cuenta. No podemos inscribir alumnos de primero, los de segundo y tercero sí, sin embargo, el maestro Mario (se refiere al supervisor) sí me autorizó inscribir alumnos de primero porque había unas colas terribles de papás para poder inscribir a los alumnos en las escuelas matutinas y yo le dije al maestro, que hasta daba pena tener a los padres de familia formados solicitando un lugar y mientras yo tenía que estar volanteando para captar niños, hablé con el maestro supervisor y me autorizó captar niños **(DIR DES1)**

En este tipo de escuelas se tienen una alta movilidad porque todo el año entran nuevos alumnos y muchos desertan. Los directores hacen una serie de acciones a lo largo del año para captar más alumnos, como quermeses, volanteo, visitas a escuelas cercanas, etc.

La Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM) ha dejado de manifiesto que apoya la aplicación de evaluaciones externas (PISA o PLANEA) con fines de diagnóstico, así como las internas como el Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), el cual se utiliza como mecanismo para distribuir a los alumnos en los diferentes centros (AFSEDF, 2015).

Los procesos de selección no sólo se realizan en el sector privado, como se puede observar, el sistema público también implementa sistemas de selección para distribuir a los alumnos que solicitan ingresar a las diferentes escuelas secundarias de la Ciudad de México. La AEFCM especifica que el examen no es discriminatorio porque si un menor no lo presenta lo único que pierde es la posibilidad de ingresar a la escuela que seleccionó como primera opción, sin embargo, existe un gran porcentaje de alumnos que no alcanzan lugar al no obtener el número de aciertos necesarios para quedarse en la escuela de su preferencia, para lo cual la AEFCM de todos modos asigna a los sustentantes un lugar en alguna otra escuela, aunque esta no necesariamente sea de la modalidad, turno o ubicación de la preferencia de los padres o el alumno.

Sin embargo, podría considerarse al examen IDANIS como un mecanismo de exclusión que opera solapadamente por la autoridad educativa, al ser utilizado como medio de selección, concentrando a estudiantes con características semejantes de alto y bajo mérito académico, propiciando la estratificación de los centros escolares, situación que se ve reforzada por la dotación desigual de recursos y materiales educativos como se verá más adelante.

En este sentido Reimers (2002) plantea que las administraciones buscan justificar las diferencias en el logro de los aprendizajes en el mérito y esfuerzo de las personas, ocultando los mecanismos de exclusión que operan solapadamente por estas.

De este modo, quienes basan su condición de privilegio en la exclusión de grupos sociales subordinados podrán legitimar su diferente estatus sobre la incapacidad intelectual o sobre la flojera de estos últimos. Un orden social excluyente, que de todos modos sería injusto, adquiere así un barniz de legitimidad gracias a la concupiscencia del sistema de oportunidades educativas, que da la impresión de que la desigualdad resulta de diferencias en el esfuerzo y en los méritos de las personas y no de condiciones sobre las que las personas no pueden ejercer control (Reimers, 2002, p.105).

De acuerdo a la OREALC/UNESCO la selección de alumnos puede poner en riesgo la igualdad de oportunidades: “el resultado de los procesos de selección conduce a una estratificación de los alumnos en la que el logro de los aprendizajes está altamente asociado con el contexto socioeconómico y capital cultural de las familias, situación que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación” (OREALC/UNESCO 2007, p.35).

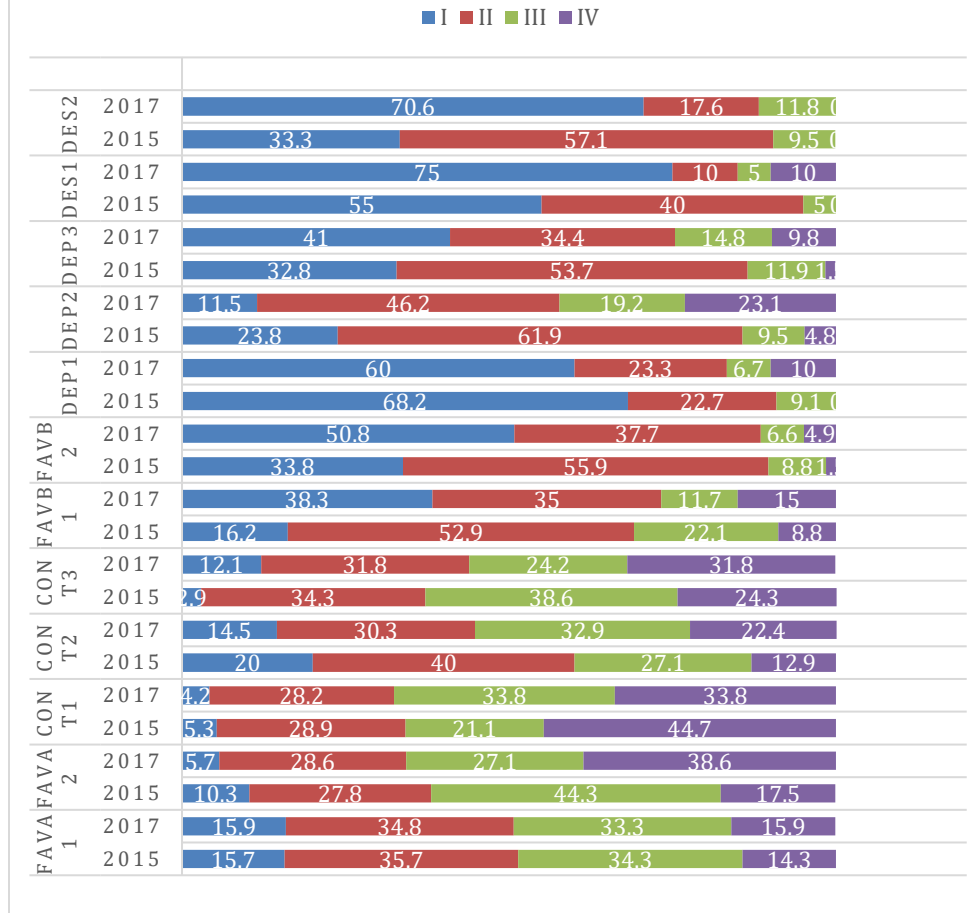
En México la prueba PLANEA (2015-2017) ha mostrado que las escuelas particulares presentan mayores logros de aprendizaje que las escuelas públicas, pero también ha mostrado que en el sector público existen grandes diferencias en los logros de los aprendizajes de acuerdo a las diferentes tipos de escuela que considera el estudio (secundarias comunitarias, telesecundarias, secundarias generales públicas y secundarias técnicas públicas), sin embargo, diversos estudios cuestionan si estas diferencias en el aprendizaje de los alumnos son el resultado de las condiciones que

producen las escuelas, o los logros son el resultado, en gran medida, de procesos de selección y exclusión de estudiantes.

Con el fin de conocer las diferencias en los logros de aprendizaje en el sector público, se presentan a continuación los resultados en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México seleccionadas para el estudio, clasificadas por su tipología de acuerdo a la propuesta teórica de la construcción social de las poblaciones objetivo (aventajada A y B, contendiente, dependiente y desviada) propuesta por Schneider e Ingram.

Tabla 27. Resultados de logro de la prueba PLANEA 2015 y 2017 Lenguaje y comunicación por tipo de escuela						
Tipo de escuela	Demanda	Año	Nivel			
			I	II	III	IV
		2015	15.7	35.7	34.3	14.3
<b>FAVA1</b>	Alta	2017	15.9	34.8	33.3	15.9
		2015	10.3	27.8	44.3	17.5
<b>FAVA2</b>	Súper alta	2017	5.7	28.6	27.1	38.6
		2015	5.3	28.9	21.1	44.7
<b>CONT1</b>	Súper alta	2017	4.2	28.2	33.8	33.8
		2015	20	40	27.1	12.9
<b>CONT2</b>	Súper alta	2017	14.5	30.3	32.9	22.4
		2015	2.9	34.3	38.6	24.3
<b>CONT3</b>	Súper alta	2017	12.1	31.8	24.2	31.8
		2015	16.2	52.9	22.1	8.8
<b>FAVB1</b>	Media	2017	38.3	35	11.7	15
		2015	33.8	55.9	8.8	1.5
<b>FAVB2</b>	Media	2017	50.8	37.7	6.6	4.9
		2015	68.2	22.7	9.1	0
<b>DEP1</b>	Baja	2017	60	23.3	6.7	10
		2015	23.8	61.9	9.5	4.8
<b>DEP2</b>	Baja	2017	11.5	46.2	19.2	23.1
		2015	32.8	53.7	11.9	1.5
<b>DEP3</b>	Media	2017	41	34.4	14.8	9.8
		2015	55	40	5	0
<b>DES1</b>	Sin alumnos	2017	75	10	5	10
		2015	33.3	57.1	9.5	0
<b>DES2</b>	sin alumnos	2017	70.6	17.6	11.8	0
		2015	33.3	57.1	9.5	0

Gáfico 9. Planea 2015-2017  
Lenguaje y Comunicación  
Por tipo de escuela



En el caso de los resultados en lenguaje y comunicación se observa que las escuelas del tipo favorecida A y contendiente (demanda súper alta y alta) son las que presentan el mayor porcentaje de alumnos en el nivel IV y un porcentaje muy bajo en el nivel I, lo cual nos indica que en estas escuelas son muy pocos los alumnos que no logran identificar, localizar y extraer información en textos y gráficos sencillos, se observa que la variación entre el año 2015 y 2017 es poca.

Las escuelas del tipo Favorecida B (demanda media) a pesar de contar con el programa de “Escuelas de tiempo completo” presentan un porcentaje muy bajo de alumnos en el nivel IV (Analizar y jerarquizar argumentos, con el fin de evaluar información implícita y explícita de distintas partes de textos literarios, informativos y argumentativos complejos)

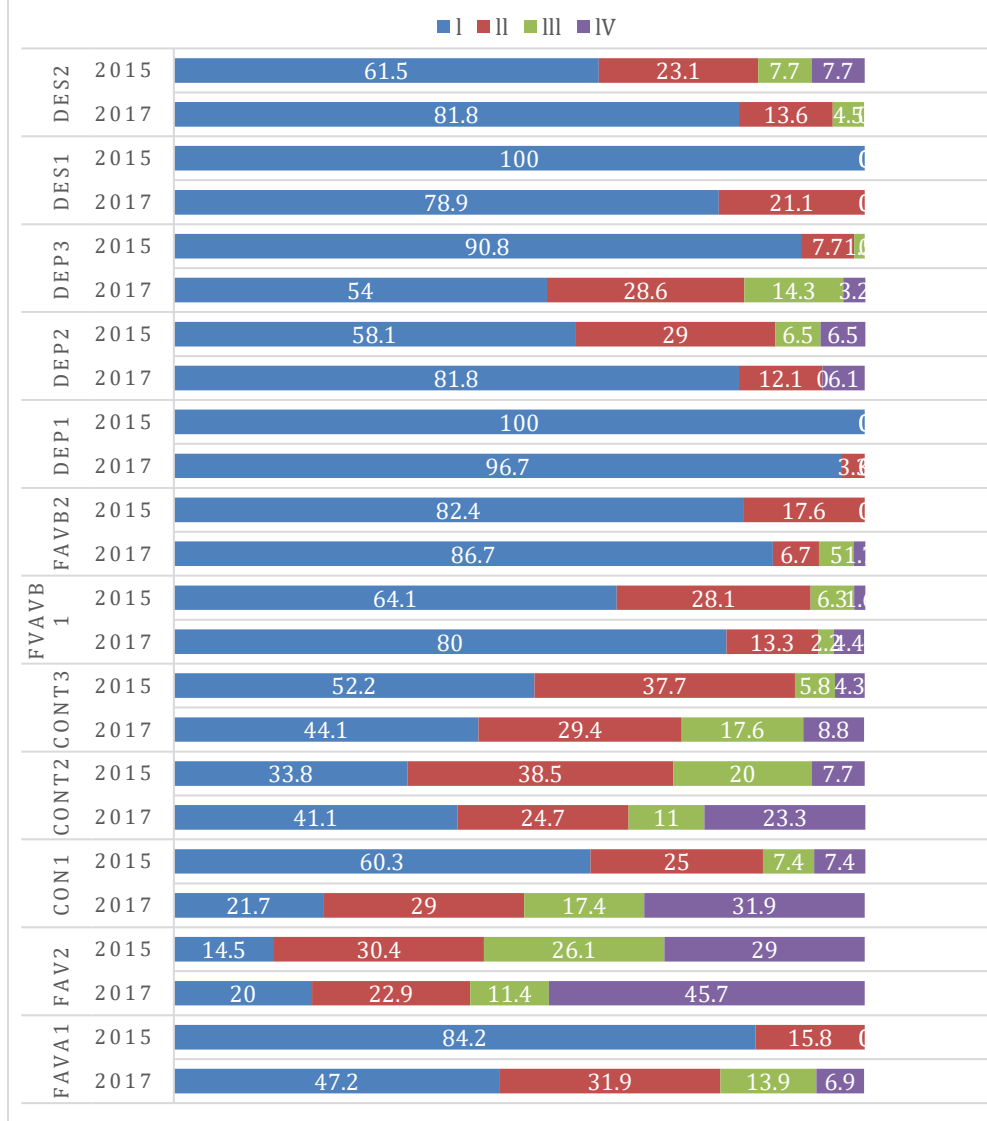
en comparación con las escuelas del tipo favorecida A las cuales también cuentan con el mismo programa, la diferencia está en la demanda. En este tipo de escuelas el mayor porcentaje de alumnos se encuentra en el nivel IV al igual que las escuelas dependientes (demanda media y baja) las cuales cuentan con programas específicos debido a su situación de vulnerabilidad, sin embargo, a pesar de tener programas compensatorios el mayor porcentaje de alumnos se encuentra en los niveles I y II.

En el caso de las escuelas del tipo desviadas (no recibe alumnos) se observa que el nivel IV es mínimo o inexistente, el mayor porcentaje de alumnos se encuentra en el nivel I, lo cual nos indica que en estas escuelas es en donde menos aprenden los alumnos, situación que hace cuestionarse si estas diferencias en el logro de los aprendizajes se relacionan con las carencias que enfrentan este tipo de escuelas o el contexto social y económico en el que se desenvuelven los estudiantes que asisten a ellas o la combinación de ambas.

Tabla 28. Resultados de logro de la prueba PLANEA 2015 y 2017 Matemáticas por tipo de escuela						
Tipo de escuela	Demanda	Año	Nivel			
			I	II	III	IV
FAVA1	Alta	2017	47.2	31.9	13.9	6.9
		2015	84.2	15.8	0	0
FAV2	Súper alta	2017	20	22.9	11.4	45.7
		2015	14.5	30.4	26.1	29
CON1	Súper alta	2017	21.7	29	17.4	31.9
		2015	60.3	25	7.4	7.4
CONT2	Súper alta	2017	41.1	24.7	11	23.3
		2015	33.8	38.5	20	7.7
CONT3	Súper alta	2017	44.1	29.4	17.6	8.8
		2015	52.2	37.7	5.8	4.3
FVAVB1	Media	2017	80	13.3	2.2	4.4
		2015	64.1	28.1	6.3	1.6
FAVB2	Media	2017	86.7	6.7	5	1.7
		2015	82.4	17.6	0	0
DEP1	Baja	2017	96.7	3.3	0	0
		2015	100	0	0	0
DEP2	Baja	2017	81.8	12.1	0	6.1
		2015	58.1	29	6.5	6.5

<b>DEP3</b>	Media	2017	54	28.6	14.3	3.2
		2015	90.8	7.7	1.5	0
<b>DES1</b>	Sin alumnos	2017	78.9	21.1	0	0
		2015	100	0	0	0
<b>DES2</b>	sin alumnos	2017	81.8	13.6	4.5	0
		2015	61.5	23.1	7.7	7.7

Gráfico 10. Planea 2015-2017  
Matemáticas por tipo de escuela



Con lo que respecta a los resultados en el área de matemáticas, las escuelas del tipo favorecida A y contendiente siguen teniendo el mayor porcentaje de alumnos en el nivel IV en comparación con los demás tipos de escuelas, aun cuando los porcentajes en el nivel I son mayores en todas las escuelas en comparación con los resultados del campo de lenguaje y comunicación.

En el caso de las escuelas del tipo favorecida B (demanda media) al igual que en el campo de lenguaje y comunicación, los resultados del logro demuestran que a pesar de que este tipo de escuelas cuentan con el programa de “Escuelas de tiempo completo”, el programa no logra impactar en los resultados del logro, puesto que el porcentaje de alumnos en el nivel I es mínimo o inexistente en comparación con las escuelas del tipo favorecida A (demanda súper alta y alta), y el mayor porcentaje de alumnos se encuentra en el nivel IV, lo cual nos indica que a pesar de que los dos tipos de escuela cuentan con los beneficios que les da el programa, existe una relación de la de distribución de los alumnos con los resultados de logro.

Las escuelas que cuenta con una alta demanda se dan el lujo de elegir a los alumnos que cuentan con mejores condiciones para el aprendizaje y mejores hábitos de estudio lo cual les facilita el camino para encausar sus hábitos y mantener el nivel de aprendizaje; en cambio en aquellas escuelas que no logran superar su oferta se concentran a los alumnos que no demostraron tener los mejores hábitos de estudio, lo cual genera que la escuela enfrente un mayor reto para atender un alto porcentaje de alumnos con condiciones desfavorables, generando una estratificación de centros escolares que reeditúa en condiciones desiguales de escolarización que impacta el logro de los aprendizajes.

En el caso de las escuelas del tipo dependientes (demanda media y baja) se observan resultados similares a las escuelas del tipo favorecida B (demanda media), lo cual nos ratifica que la distribución de los alumnos de acuerdo a la demanda de los centros es un factor que genera concentración de alumnos de condiciones homogéneas al interior de los centros y heterogéneas al exterior, lo cual impacta en las condiciones que se generan al interior del centro propiciando que el aprovechamiento del logro se vea afectado por las condiciones internas y externas.



En lo que refiere a las escuelas del tipo desviadas, incluso en una de ellas el 100% de los estudiantes se encuentra en el nivel I, lo cual nos ratifica que en este tipo de escuelas es en donde menos se cumple el mandato del derecho a la educación, porque al concentrar altos porcentajes de alumnos de condiciones desfavorables, la escuela enfrenta serias dificultades para la atención de este tipo de población, acentuadas por prácticas discriminatorias por parte de la administración (como se verá más adelante) por lo cual no logran contrarrestar los factores externos del contexto social de los alumnos.

A partir de los datos presentados se observa que, para el acceso a las escuelas secundarias de la capital de país, existe un sistema de selección de alumnos que canaliza a los mejores estudiantes a determinadas escuelas, mientras que otras quedan como reductos para captar a los alumnos rechazados por otros centros escolares, lo cual habla de una fuerte estratificación de las escuelas.

El único criterio para la distribución de los alumnos que realizan preinscripción para el ingreso a primer año es la prueba IDANIS, por lo cual el ingreso queda condicionado únicamente al mérito académico medido a través de dicha prueba.

Este mecanismo beneficia únicamente a las escuelas que presentan mayor demanda, debido a que a través de la prueba se seleccionan a los alumnos que cuentan con mejores condiciones para el aprendizaje derivado del esfuerzo que los padres realizan para acceder a los centros que cuentan con un alto prestigio, y se descartan a los que no logran obtener los puntajes mínimos reasignándolos a escuelas con menores estándares.

Para las escuelas donde la demanda no supera la oferta, la prueba IDANIS únicamente les representa un referente para el diagnóstico de los alumnos que ingresan, sin embargo, el mecanismo de preinscripción les afecta porque las escuelas de la zona con mayor demanda absorben a los mejores alumnos, canalizando a los alumnos rechazados a este tipo de escuelas.

Bajo el supuesto de que en el modelo de autonomía de gestión se puede utilizar un conjunto de elementos de forma flexible de acuerdo a las necesidades de cada escuela, con la intención de mejorar la calidad del servicio prestado y/o de adecuarlo a los requerimientos de la demanda, la Autoridad Educativa Federal ha legitimado este

mecanismo de selección de alumnos para fortalecer la autonomía de gestión y alentar la diversificación.

Sin embargo, cabe mencionar que los diversos críticos del tema han advertido que una mayor diversificación de centros en lugar de mejorar la equidad puede llegar a producir más desigualdad, más exclusión, más ghettos y más dificultades para la gestión escolar, en función de los diferentes recursos que puedan conseguir unos y otros.

Como se ha mostrado a partir del material empírico, las escuelas del tipo "desviadas" son una especie de ghetto educativo, en contraste con las del tipo "favorecidas y contendientes" a las que asisten los alumnos mejor preparados, por lo que es posible que debido al "efecto selección" el aumento de autonomía en las prácticas de gestión que realizan los directores no tengan el mismo efecto en los resultados que se obtengan en ambos tipos de escuelas pudiendo ser totalmente distintos.

Los resultados del logro de los centros analizados confirma que en las escuelas del sector público la distribución del logro de los aprendizajes presenta serias desigualdades; mientras que los centros que presentan mayor demanda el mayor porcentaje de alumnos se concentran en los niveles III y IV, en los centros que tienen una demanda media o baja los resultados son desalentadores ya que estos centros concentran la mayor parte del alumnado en los niveles I y II lo cual indica que en estos centros el Sistema Educativo Nacional no está siendo capaz de ofrecer a la mayoría de sus estudiantes el conjunto de aprendizajes necesarios, es decir que no se está garantizando su derecho a aprender.

## CAPÍTULO VI

### POLÍTICA 2 RECONFIGURACIÓN EN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

*"Mientras en las escuelas matutinas rechazan alumnos o propician la deserción de muchos de ellos, yo me la paso rescatándolos".*

**DIR DES2**

La educación no existe en el vacío. La tarea de garantizar que cada alumno tenga acceso a un entorno pedagógico respetuoso y de calidad a lo largo de su trayectoria escolar, necesita el compromiso estratégico a largo plazo de proporcionar los recursos adecuados que hagan posible el derecho a la educación.

En este capítulo se revisa la importancia de las condiciones de escolarización para la mejora de los aprendizajes, se hace un recorrido por las diferencias encontradas en las condiciones de escolarización de las escuelas secundarias, se indaga acerca de los criterios que la política considera relevante para la distribución de las cargas y beneficios que se imponen a las escuelas y se analizan las construcciones sociales construidas por la política para favorecer y castigar a los diferentes tipos de escuelas.

La obligatoriedad de la educación básica implica al Estado a cumplir con la obligación de poner en forma gratuita los servicios educativos a disposición de todos los que deben cursarla, garantizando el acceso con la existencia del servicio educativo (escuelas y personal docente) en los lugares de residencia de la población, garantizando la posibilidad real para acceder al servicio educativo.

La escolarización no es un fin en sí mismo, es el medio –considerado idóneo- para que todos los alumnos adquieran o desarrollen ciertos conocimientos, habilidades y valores necesarios para el “desarrollo armónico de todas sus facultades” y para su inserción en la vida social; estos fines son establecidos en términos generales en el artículo tercero constitucional y en la Ley General de Educación.

De esta forma el derecho a la educación no se agota con el acceso a la escuela, implica la garantía de un trayecto escolar satisfactorio para cada uno de los alumnos hasta que

concluya la educación obligatoria, además de su ingreso al primer grado de educación obligatoria, el Estado mexicano debe garantizar que los alumnos permanezcan en la escuela, avancen a través de sus grados y niveles y que al avanzar en su trayectoria escolar alcancen las finalidades de la educación básica.

Tradicionalmente se ha considerado que para garantizar el acceso a la educación - primera condición para satisfacer el derecho a la educación- basta un espacio y un maestro que atienda a los alumnos. Sin embargo, es importante revisar no sólo el número de quienes acceden a la escuela, sino también las condiciones del servicio al que tienen oportunidad de ingresar.

Las condiciones de escolarización tienen una notable influencia en los resultados educativos de los educandos. Los recursos existentes, el apoyo a las familias, los criterios de admisión de los alumnos en las escuelas, los espacios educativos, el número de alumnos por aula, la formación y motivación de los profesores, las facilidades para que los alumnos prosigan sus estudios, los materiales disponibles en el aula, los criterios de evaluación, entre otros, son condiciones generales que tienen mucha relación con los índices de escolaridad y con los resultados que obtienen los alumnos.

De acuerdo a la UNICEF (2008) en un enfoque de educación basado en los derechos, la responsabilidad primordial de proporcionar una educación de calidad le corresponde al Estado, por lo tanto, es preciso que este analice su capacidad –en términos de recursos de gestión, humanos y financieros–, de organizar y aportar todos los insumos necesarios con el fin de que una educación significativa llegue a ser una realidad para todos los educandos.

En este sentido, en lo que refiere a las condiciones de escolarización, desde la administración se deben crear condiciones para buscar que la realidad social de cada centro escolar sea representativa de la realidad social del lugar donde desarrolla su actividad, por lo que es necesario que cada centro pueda ser igualmente atractivo para las familias que deciden que sus hijos acedan a ese centro, y que todas las familias tengan las mismas oportunidades de escoger la escuela que deseen para sus hijos.

Conviene recordar (política 1) que los desequilibrios en la composición social de los centros suponen una vulneración grave del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, protegido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y por la legislación mexicana en materia de educación, especialmente para los alumnos de origen social menos favorecido que ven limitadas sus oportunidades de entrar en contacto con realidades sociales distintas.

La calidad de la escolarización (el tipo de escuela al que han accedido distintos sectores sociales de la población) en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México presenta amplias desigualdades que buscan justificar la atribución y distribución inequitativa de los beneficios materiales e inmateriales de los centros educativos, tales como: el acceso a los recursos financieros derivados de los programas federales, recursos humanos, infraestructura, materiales educativos, capacitación, entre otros. Esta situación nos hace recordar el denominado efecto Mateo, acuñado por el sociólogo Robert K. Merton, utilizado en variados campos de conocimiento con distintas denominaciones como “efecto pigmalión” en la psicología educativa o “efecto Halo” en psicología del trabajo y de las organizaciones; para explicar efectos relacionados con la acumulación de bienes, riqueza, fama o fenómenos análogos, en el cual de acuerdo con Rodríguez (2009) se pueden distinguir dos partes:

a) El aporte de una mayor cantidad de beneficios, tanto materiales (económicos y otros recursos, premios) como inmateriales (privilegios, consideraciones, confianza, poder, fama) por el hecho de tener el máximo valor en un determinado parámetro que se considera relevante. Como consecuencia de ser calificado como el mejor, resulta el más beneficiado, sobrevalorado y, frecuentemente, eclipsa al resto.

b) Por otra parte, se reducen o anulan los beneficios de cualquier tipo a las personas o entidades que menos valor poseen de un determinado parámetro que es considerado como relevante. Se generan, en muchos casos, procesos de marginación porque se cambia la consideración hacia estas personas o entidades cuando se perciben como en los últimos lugares de la clasificación. Con frecuencia se observa que quedan muy por debajo de lo esperado dado los recursos con los que contaban al principio. En el caso extremo, el que tiene menos es despojado de lo suyo, que paradójicamente se entrega al que más tiene.

El efecto Mateo aplicado a los centros escolares permite poner atención no sólo a la toma de decisiones de la administración en la selección y distribución de los beneficios con base en criterios de estratificación de los centros, nos permite también pensar cómo esto se conecta con la estructuración de una percepción de los grupos objetivos, a partir de la que se atribuyen a ciertas modalidades de escuela una serie de valores que justifican la selección y distribución de los beneficios.

En este sentido, el efecto Mateo ocurre a través de dos dimensiones interrelacionadas: el proceso de selección y distribución; y el proceso de percepción de los grupos objetivo, relacionado con la activación de la memoria colectiva y las estrategias de atribución.

En el estudio se plantea que el modelo de autonomía de gestión implementado en las escuelas secundarias de la Ciudad de México presenta la existencia de una visión de meritocracia en el proceso de selección y distribución de los beneficios, ya que se atribuye sólo a un determinado tipo de escuelas la facultad para ser acreedoras de los beneficios, a las cuales se les reconoce por parte de la administración, las acciones y ciertos valores, con lo cual se reducen las posibilidades de que los beneficios y sus condiciones de posibilidad sean distribuidos equitativamente entre todos los centros.

De igual forma se plantea que los procesos de percepción colectiva actúan asociando a ciertos valores agregados de algunos centros escolares, con beneficios materiales o inmateriales, sobrevalorando los criterios que justifican que la distribución se decida en beneficio de unos y no de otros. Se plantea que la percepción colectiva se encuentra influenciada por el proceso de decisión de la administración, quién termina por justificar la repartición de los beneficios entre “los mejores”.

De esta forma la investigación plantea indagar los valores y criterios que se consideran relevantes para la distribución de los beneficios, cómo estos repercuten en que se reduzcan los beneficios de quienes no se corresponden con los valores determinados desde la administración y las dificultades que enfrenta la gestión para poder revertir los efectos de la desigualdad.

## 6.1 Desigualdad en las condiciones de escolarización en escuelas secundarias generales de la Ciudad de México

La Coordinación Sectorial de Educación Secundaria atendió hasta el ciclo escolar 2017-2018, un total de 513 escuelas secundarias en sus diversas modalidades. En el cuadro se muestra las variaciones que han sufrido las diferentes modalidades en un periodo de seis años.

Modalidad	2017-2018	2014-2015	2012-2013
Tiempo completo sin ingesta	87	62	46
Tiempo completo con ingesta	4	14	8
General matutina	187	193	213
General vespertina	154	164	173
Telesecundaria	40	48	49
Para trabajadores	38	55	72
Total	<b>513</b>	<b>534</b>	<b>561</b>

Fuente. Construcción propia a partir de datos proporcionados por la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria

A partir de los datos se puede observar que ha habido una disminución del total de escuelas secundarias, a partir de la implementación de la Reforma Educativa de 2013; si bien es cierto que las escuelas generales del turno matutino muestran una disminución, esto se puede deber a que estas cambiaron de modalidad para pasar a ser de tiempo completo. En el caso de las escuelas telesecundarias se observa una disminución moderada de nueve escuelas.

En el caso de las escuelas generales vespertinas y para trabajadores, ambas muestran una disminución considerable; en un periodo de cuatro años desaparecieron 19 escuelas generales vespertinas y 34 para trabajadores, en total 53 escuelas secundarias que atendían a alumnos de diversas edades en los turnos vespertinos.

Esta tendencia al parecer ha sido impulsada desde la administración para favorecer la implementación de más escuelas de tiempo completo, para lo cual fue necesario

establecer mecanismos para poder “cerrar” las escuelas vespertinas de baja demanda; entre los cuales no asignarles alumnos a través del sistema de inscripción adelantada (SAID) como se hace con todas las demás escuelas (véase política 1), según lo confirman los directores de las escuelas desviadas 1 y 2.

Aquí no inscriben alumnos porque quieren cerrar el turno, quieren las plazas de los maestros, mientras en las escuelas matutinas rechazan alumnos o propician la deserción de ellos, yo me la paso rescatando a esos alumnos.

La distribución no es la adecuada, pienso que deben agrupar a los alumnos en los dos turnos, actualmente los turnos matutinos los saturan y los vespertinos casi no hay alumnos y no tenemos la posibilidad de captar alumnos porque ya están asignados, deberían tener en cuenta que se tiene mejor rendimiento de los alumnos cuando son grupos pequeños. Yo he tenido niños que vienen reprobados y el apoyo que les damos aquí ninguna escuela se los da y eso no se toma en cuenta. **DIR DES 1**

Los alumnos que tenemos en esta escuela son los que ni en una, ni en otra escuela pueden acceder, que no los quieren en las escuelas, esos niños son los que rescatamos, son los que estuvieron en la mañana y reprobaron y los envían a la tarde, o los que ya no quieren estudiar, aquí no envían niños del SAID, la mayoría de alumnos son los que ya no quieren en las escuelas, por eso es que la matrícula es muy baja; sabemos que la mayoría de los alumnos están en la mañana siempre los padres de familia quieren el turno matutino eso que ni qué.

Hay pocos alumnos que su primera opción es la tarde, y en el SAID los mandan a otras escuelas matutinas y ya después vienen conmigo los padres de familia y yo los oriento y les digo que hagan un escrito manifestando los motivos por los que quieren el turno vespertino. El SAID no manda alumnos porque las autoridades quieren el cierre de los turnos vespertinos, pero hay alumnos que necesitan el turno vespertino, pero también los maestros necesitamos el trabajo vespertino, cuántos de nosotros necesitamos el turno vespertino, yo trabajaba y estudiaba en la tarde y así hay muchos que necesitan la escuela y si no hay turno vespertino se quedarían sin escuela y más vagos porque esa es la verdad (**DIR DES 2**).

Hay coincidencia en el mecanismo que se utiliza para que las escuelas vespertinas cada año se queden sin alumnos y poder cerrarlas, sin embargo los directores implementan una serie de acciones (volanteo, visitas a otras escuelas, propagandas, elaboración de mantas) para poder captar alumnos y abrir el primer grado, y de esta forma mantener a flote la escuela; por la misma situación a lo largo del ciclo escolar, como ellos los describen, “rescatan” a todos aquellos alumnos que por alguna razón han sido expulsados



de otras escuelas y con este tipo de población logran juntar la estructura grupal mínima que les exige el sistema para abrir un grupo.

Este tipo de escuelas concentra en su mayoría alumnos con barreras de aprendizaje y poca predisposición para las actividades escolares derivadas del contexto social y económico familiar, situación que dificulta la gestión de los directores porque es necesario dedicar gran parte del tiempo a atender las dificultades de organización y ambiente escolar derivadas de albergar un gran número de alumnos con estas características.

#### 6.1.1 Programas federales. La transición del PEC al PETC

En lo que se refiere a los diferentes programas federales que se han implementado, de acuerdo a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM) a partir de la reforma del 2013 fue necesario realizar un reajuste a los programas porque estos debían atender problemáticas específicas del quehacer cotidiano de la operación de los servicios educativos, favoreciendo la autogestión de las escuelas.

Se determinó que el director del plantel educativo es la figura responsable de analizar los compromisos, acciones y privilegios que recibe la escuela al participar en algún Programa Federal y que será esta figura la responsable del Programa Federal en que el centro escolar participe.

Como tal, deberá requisitar, resguardar y enviar la carta compromiso correspondiente al sitio virtual de cada programa o entregarla a la instancia correspondiente, según sea el caso. En caso de que el Programa Federal implicara dispersión de recursos, los montos y rubros en que se ocupará el dinero serán definidos en el Consejo Técnico Escolar y en apego a las reglas de operación correspondientes. Estas decisiones se asentarán como compromiso en la Ruta de Mejora.

A partir de la reforma del 2013 se implementaron en la Ciudad de México una serie de programas federales nuevos, sujetos a reglas de operación a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica, los cuales tienen como propósito impulsar el desarrollo educativo en las entidades federativas conjuntamente con sus gobiernos, con el fin de fortalecer los

aprendizajes de los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, además del desarrollo profesional de sus docentes.

Entre los Programas a los que se comprometió la AEFCM se encuentran los siguientes, cuyos objetivos generales son:

1. *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa:* Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de Instituciones de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad.
2. *Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa:* Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación básica, educación superior y de la formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México, mediante el fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio.
3. *Programa Nacional de Becas:* Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas y/o apoyos a los/as estudiantes y personal académico del Sistema Educativo Nacional.
4. *Programa Nacional de inglés:* Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje del inglés como una segunda lengua en las escuelas públicas de educación básica, a través del establecimiento de condiciones técnicas y pedagógicas.
5. *Programa Escuelas de Tiempo Completo:* Establecer en forma paulatina conforme a la suficiencia presupuestal, ETC con jornadas de entre seis y ocho horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural, en aquellas escuelas donde más se necesite, conforme a los índices de pobreza y marginación.

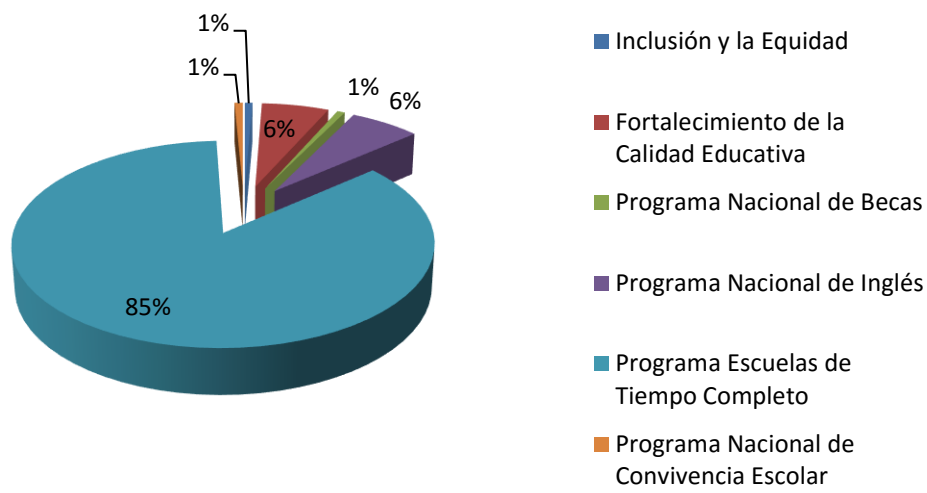
En la tabla se puede observar los recursos públicos federales que se aportaron a la administración federal de servicios educativos en el distrito federal, para la coordinación y el desarrollo de los programas en el ejercicio fiscal 2016.

Tabla 30. Distribución de recursos para operación de programas federales para el año fiscal 2016 de la AEFCM

Programas sujetos a Reglas de Operación	Importe Base	Calendario de Ministración
<b>1. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa</b>	\$2,969,425.00 (dos millones novecientos sesenta y nueve mil cuatrocientos veinticinco pesos 00/100 M.N.), que corresponde al tipo de apoyo 2. Fortalecimiento de los servicios de educación especial y educación telesecundaria, mediante apoyos económicos transferidos a las Entidades Federativas.	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
	\$635,395.86 (seiscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y cinco pesos 86/100 M.N.), que corresponde a la ampliación presupuestal para los servicios de educación indígena y educación migrante, de conformidad con el numeral 3.4 de las Reglas de Operación del Programa.	
	TOTAL: \$3,604,820.86 (tres millones seiscientos cuatro mil ochocientos veinte pesos 86/100 M.N.)	
<b>2. Programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa (Tipo Básico)</b>	\$31,790,370.00 (treinta y un millones setecientos noventa mil trescientos setenta pesos 00/100 M.N.)	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
<b>3. Programa Nacional de Becas (Tipo Básico)</b>	\$3,625,431.80 (tres millones seiscientos veinticinco mil cuatrocientos treinta y un pesos 80/100 M.N.)	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
<b>4. Programa Nacional de Inglés</b>	\$33,375,768.00 (treinta y tres millones trescientos setenta y cinco mil setecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.)	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
<b>5. Programa Escuelas de Tiempo Completo</b>	\$455,653,447.41 (cuatrocientos cincuenta y cinco millones seiscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos 41/100 M.N.)	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
<b>6. Programa Nacional de Convivencia Escolar</b>	\$3,928,286.59 (tres millones novecientos veintiocho mil doscientos ochenta y seis pesos 59/100 M.N.)	De acuerdo a la Disponibilidad Presupuestaria
<b>TOTAL</b>	\$531,978,124.66 (quinientos treinta y un millones novecientos setenta y ocho mil ciento veinticuatro pesos 66/100 M.N.)	

Fuente: lineamientos internos de coordinación para el desarrollo de los programas de la AFSEDF

Gráfico 11. Distribución del presupuesto para programas federales del año fiscal 2016



En la gráfica se observa que el mayor porcentaje del presupuesto ha sido para el programa de Escuelas de Tiempo Completo, al cual se le asignó el 85% del total, seguido del programa Nacional de Inglés y el de Fortalecimiento a la Calidad Educativa con el 6% y por último, con apenas el 1% para cada uno, el Programa Nacional de Becas, Programa Nacional de Convivencia Escolar y el Programa de Inclusión y Equidad.

Esta distribución del presupuesto para los programas federales nos habla de que en el caso de la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria, el 85% del presupuesto fue asignado sólo a 76 escuelas secundarias de Tiempo Completo de las 534 que existían en el 2016, lo que indica que sólo el 18% de las escuelas fue beneficiada con estos recursos económicos y el 82% de las escuelas restantes apenas tendría un 0.03% del presupuesto para llevar a cabo sus programas.

Esta diferencia en la asignación de los presupuestos nos da una idea de los problemas que se han venido acentuando en las escuelas que no cuentan con el recurso económico del Programa de Escuelas de Tiempo Completo para satisfacer sus necesidades.

Antes de la Reforma Educativa del año 2013 el programa de Escuelas de Calidad (PEC) atendía a un número considerable de escuelas de la Ciudad de México, sin embargo, este

poco a poco fue substituido por el programa de Escuelas de Tiempo Completo como se muestra en el cuadro.

Tabla 31. Número de escuelas de educación básica con PEC y PETC en la Ciudad de México

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
No. de escuelas del Programa Escuelas de Calidad	2093	2368	2831	2672	2824	2924	1651	1207	0	0
No. de escuelas del Programa de Escuela de Tiempo Completo	110	185	483	1,104	1,356	1,348	1,446	1,505	1,506	1,538

*Fuente:* Estrategia local para la implementación de la Reforma Educativa en la Ciudad de México

Como se ha mencionado, el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) fue el antecesor del Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) no sólo por los recursos económicos a los cuales se podía acceder, sino por el propósito en sí, a partir del cual se buscaba la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar que permitiera transformar la cultura organizacional, focalizando la praxis de la gestión en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, la práctica docente, la participación social y la rendición de cuentas.

Se apostó a que a partir del proyecto escolar los directores se involucraran más en el trabajo académico como estrategia para enseñar y fomentar el trabajo en equipo en las escuelas. Se pretendía que los proyectos se realizaran formando equipos de profesores, encabezados por el director, a partir de un diagnóstico sobre la situación de la escuela con el fin de identificar los problemas concretos que entorpecían el logro de los objetivos, y que desarrollaran un proyecto escolar destinado a resolver los problemas del centro evaluando los resultados obtenidos.

El proyecto escolar pretendía ser un instrumento para transformar la escuela y que este no fuera considerado como un plan anual rutinario sino como producto de una acción colectiva de la comunidad escolar que sirviera a la vez como un instrumento para el perfeccionamiento profesional con el fin de orientar las actividades diarias de la escuela en una dirección determinada. Sin embargo, la falta de capacitación complicó en algunos casos el diseño de proyectos que apuntalaran de mejor forma el impacto en el aprendizaje

escolar según el testimonio del director de una de las escuelas contendiente 1 (demanda súper alta).

Unas escuelas tenían proyectos de valores, porque fomentando los valores pensábamos que se podían mejorar los resultados de las escuelas, otras tenían de escritura, lo de la elaboración de textos, y otros tenían otros programas que no incidían mucho como danza y teatro, y algunos que no tenían el sustento suficiente como para que incidieran en el aprovechamiento de los alumnos entonces por eso tronaron los proyectos.

A muchas escuelas les falló el proyecto porque decían: estamos mal en lectura y escritura, si hacemos un proyecto de lectura y escritura va a subir el proyecto que era lo más lógico, que en ese momento teníamos lectura de comprensión, lectura silenciosa, lectura de auditorio y varios directores decían, metamos el de comprensión y así los niños van entender más y van a responder los exámenes y vamos a tener mejores resultados pero otros entre ellos yo, empezamos a asesorar a los alumnos para que pudieran responder los exámenes de enlace, COMIPEMS, de PISA de EXCALE, y deseamos que con eso íbamos a tener mejores resultados y también vamos a dar mejores resultados al hacer los exámenes de la OCDE (**DIR CONT1**).

De acuerdo al testimonio se aprecia que para la elaboración del proyecto existen nociones distintas de la forma en que se puede y debe lograr una transformación para mejorar los aprendizajes. De acuerdo con Schmelkes (2001) los directores enfrentaron diversos obstáculos para lograr cumplir objetivos, los cuales estaban relacionados con la cultura de la simulación, la falta de liderazgo, lagunas en la formación docente y otro relacionado con el sistema educativo en general “muchas escuelas se encuentran en una situación tal de deterioro físico o de escasez de infraestructura (lo que obedece principalmente a la situación económica nacional que da preferencia a los salarios sobre la infraestructura), que la tentación de dedicar el proyecto escolar a solucionar estos problemas es enorme. La petición de más asesoramiento y formación, así como de que las visitas del grupo técnico sean más frecuentes, son indicios de un sistema de educación que actúa burocráticamente, sin tener en cuenta las necesidades de la escuela”. Es así que el proyecto escolar se convierte entonces para los directores de escuela en una moneda de cambio para obtener recursos para la escuela como lo expresa el director.

Como le mencioné yo ya estoy muy viejo para que me duerman, lo más antiguo era cuando los maestros teníamos que presentar nuestro plan anual de trabajo,

pero los directivos tenían que presentar el plan anual de trabajo de la escuela, y así se llevó por mucho tiempo, pero después empezaron los proyectos, cuando entró México a la OCDE, había ya recursos del fondo monetario internacional y del Banco Mundial, entonces entra México al Programa de Escuelas de Calidad y fue cuando entraron los proyectos entonces hicieron la convocatoria para que entrara las escuelas a ese programa entonces cada escuela hacía su proyecto, pero había que hacerlo a partir del diagnóstico desde ahí se empezaron a usar aunque ya los usábamos desde los planes anuales, pero aquí se exigía un diagnóstico para saber cuáles eran las debilidades de la escuela y sus fortalezas, para llegar a las áreas de oportunidad pero de todos modos era lo mismo sólo había cambiado para la nomenclatura.

Se mencionó que encontraríamos las fortalezas y debilidades, diría yo en nuestro lenguaje encontramos tantos problemas que los tuvimos que jerarquizar y ya que los jerarquizamos les damos prioridad, es decir, decidimos cuales nos urgen más atender, pero que incidan en el aprovechamiento, por ejemplo en ese momento los exámenes de PISA de EXCALE, de ENLACE el más común, en los que pudiéramos dar resultados para que nos compararan con los demás países que formaban parte de la OCDE y que no fuéramos el 32 o el 31 o el 30, tuvimos mucho tiempo que no nos cambiaron de lugar entonces, nosotros teníamos que rendir cuentas y lo más que nos daba era \$100,000 generalmente eran \$50,000 pero lo más que nos daban por ser el primer año de ingreso al PEC era \$100,000 y se tenía que comprobar y teníamos que rendir cuentas (**DIR CONT1**).

Si bien es cierto que el Programa Escuelas de Calidad buscaba impulsar la democratización de la educación para su mejoramiento, en su operación existieron limitaciones que no han permitido alcanzar los logros planteados, de acuerdo a Ruiz (2015) “el PEC sigue siendo un instrumento compensatorio cuyos resultados no han logrado cambiar significativamente la calidad educativa porque el esquema de este programa es básicamente entregar recursos para la ejecución de proyectos escolares que mejoren los servicios. A cambio, la autoridad educativa federal exige que dichos recursos se destinen hasta por la cantidad autorizada en las Reglas de Operación y sean plenamente comprobados por las escuelas”.

La autora menciona que el programa es un esquema de alcance administrativo que no toma en cuenta la forma en que ha mejorado la calidad educativa con la aplicación de los recursos otorgados por el PEC, lo cual implica que no existan incentivos para que los directores escolares trabajen con la visión de tener una institución educativa en donde efectivamente se enseñe y aprenda. El incremento en el monto de los recursos otorgados

no toma en consideración el grado en que la escuela ha mejorado o pretende mejorar la calidad educativa. Es un ejercicio en el que básicamente se comprueba el gasto, sin tomar en consideración el impacto de los recursos invertidos.

De acuerdo al director de la escuela Contendiente 1 (demanda súper alta) el criterio de los montos asignados era la temporalidad y la permanencia, aunado a esto los directores consideran que el uso del recurso no atiende al principio de autonomía y mucho menos gestión centrada en la escuela porque no se les permite usar en lo que ellos consideran que podría mejorar las condiciones para el aprendizaje de los alumnos, los llamados “candados” sólo atienden a ciertos rubros que puedan impactar en el aprendizaje y deja fuera otros que ellos consideran importantes como lo comentan los directores:

El año pasado la OCDE decidió cancelar el Programa de Escuelas de Calidad porque México no mejoraba estaba estancado o al contrario se iba más para abajo, no quedamos en el 33 porque sólo eran 32 países entonces dijeron se cancela y nos quitaron el recurso se cancela no hay ingresos. Después del quinto año de estar en el PEC se reducía la cantidad ya no eran \$100,000 cuando mucho era \$50,000 después \$35,000 y después menos de \$35,000 dependiendo de la cantidad de años que llevar a uno (**DIR CONT1**).

Anteriormente recibimos apoyo del Programa de Escuelas de Calidad, los montos económicos variaban mucho, en el último año nos dieron como \$28,000, los montos han disminuido.

Cuando empezó el Programa de Escuelas de Calidad yo todavía estaba en grupo y recuerdo que les daban a las escuelas como \$100,000 o \$50,000 me parecían cantidades exorbitantes, pero había quien sí lo sabía aprovechar, yo estaba en la telesecundaria tres y nosotros sí los aprovechamos bien, todos los maestros nos equipamos con computadoras, y cuando llego aquí no hay computadoras todavía tienen televisiones antiguas.

Las dificultades que me he encontrado como directora es que ahora con los recursos del PEC ya no permiten comprar artículos inventariables y como telesecundaria necesitamos una pantalla, nos prometieron que nos las iban a mandar y no se ha cumplido. Las pantallas con las que contamos se dieron en el 2003 y ya no han vuelto a dar nada.

Para ejercer los recursos financieros ahora ponen muchos candados sólo se puede comprar materiales consumibles enfocados al aprendizaje de los alumnos. Las televisiones que tenemos ya no sirven necesitamos instalación para Internet,



estas televisiones no agarran Internet por eso necesitamos una pantalla, pero no nos permiten. Tenemos un salón de red, pero las computadoras tienen Windows 2008 y no se pueden hacer muchas cosas. Si nosotros quisiéramos comprar una computadora con todos los requisitos que piden y que tiene que tener la computadora es muy cara cuesta de \$25,000 a \$30,000, y sólo nos dan \$28,000 para la escuela, pero tampoco nos dejan comprar la computadora porque es inventariable y todo entonces se tiene que ir a lo pedagógico **(DIR TV DEP2)**.

Como se observa, la utilidad de los recursos ocurre cuando su aplicación influye en el mejoramiento del desempeño académico y en el cumplimiento de los proyectos de los estudiantes, por lo cual los programas destinados a mejorar la educación deben tener la capacidad de resolver problemas, de adaptarse a las nuevas situaciones y de seguir mejorando para alcanzar los objetivos que motivaron su creación, sin embargo, aun cuando el PEC es un programa compensatorio que se centró en la entrega de recursos a las escuelas para la ejecución de sus proyectos, sin más obligación que comprobar los gastos, no cabe duda que algo es mejor que nada, y estos recursos ayudaban a las escuelas a mejorar las condiciones de escolarización que ofrecen los centros.

En lo que refiere al Programa de Escuelas de Tiempo Completo este se implementó en la Ciudad de México a partir del año 2011, con el objetivo de mejorar de manera paulatina el uso eficaz de la jornada escolar de entre seis y ocho horas diarias, con el fin de aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural a fin de coadyuvar a mejorar la calidad de los aprendizajes en educación básica.

De acuerdo a las reglas de operación del programa, para incorporarse como Escuela de Tiempo Completo se debían cumplir tres condiciones:

- b) Escuelas que atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contextos de riesgo social.
- c) Escuelas que presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar.
- d) Escuelas que estén ubicadas en municipios y localidades en los que opere la Cruzada Contra el Hambre (CCH) y/o el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVyD).

En algunos casos para la instauración de este tipo de escuelas se cumplió con estas condiciones, pero en otros casos no.

Nosotros somos una escuela de alta demanda que son de las pocas escuelas que solicitamos ser de escuela de tiempo completo, porque consideramos que era necesario tener más tiempo para tener mayor impacto en los aprendizajes (**DIR FAV A1**).

Aquí en Gustavo A. Madero las escuelas de tiempo completo están en las zonas más marginadas (**DIR FAV B2**).

El programa se dirigió a las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades con un sólo turno de todas las Entidades Federativas. Los apoyos que se ofrecieron fueron subsidios clasificados como: 1. Técnicos: a) asesoría, acompañamiento técnico y operativo; y 2. Financieros para el pago de compensaciones, para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión, el servicio de alimentación (en aquellas escuelas públicas que atendían población escolar con elevados índices de pobreza y marginación) e implementación local.

A decir de los directores la gestión en este tipo de escuelas ha venido enfrentando diversas dificultades empezando por los problemas que les ha causado la relación de la aplicación del horario con la ingesta de los alumnos, los directores día a día hacen grandes esfuerzos para atender a aquellos alumnos que debido a la condición económica de los padres no les es posible llevar el dinero suficiente para cubrir los dos momentos de ingesta con que cuentan las escuelas de tiempo completo que no cuentan con comedor.

Aquí el problema que tenemos es que al estar los alumnos mucho tiempo en la escuela, muchas veces los niños vienen sin desayunar y si acaso traen dinero para el primer receso para poder comprar algo, pero hay niños que para el segundo receso ya no comen y ya se nos andan desmayando andan con dolor de cabeza, dolor de estómago y hay que estar llamando a sus casas porque los papás no tienen dinero para darles los dos receso, aunque creo que el comedor tampoco sería la solución porque tampoco tendrían para pagar la cuota de recuperación del comedor, uno de los directores de la zona que tienen escuela de tiempo completo con ingesta nos contaba que de sus 500 alumnos unos 250 no pagaban entonces esos se tenían que quedar fuera del comedor. Nosotros aquí en algún tiempo nos cooperábamos y hacíamos de comer y les dábamos un desayunito, pero le estoy hablando de unos seis u ocho niños que de plano estaban en la marginalidad total, nosotros lo hacíamos para que siguieran viniendo

a la escuela, por eso le digo que la ingesta es un problema para la escuela (**DIR FAV B2**).

Los directores coinciden en que el programa de escuelas de tiempo completo enfrenta un severo déficit financiero, pues son los padres de familia y docentes quienes tienen que poner los recursos para que se cumpla con un eje central de este modelo, que es la comida que obliga a las escuelas de horario ampliado sin ingesta a implementar dos recesos por lo largo de la jornada de los alumnos de secundaria, y en el caso de las escuelas que cuentan con comedor, a realizar una división de los alumnos a la hora de la ingesta entre los que han pagado la comida y los que no la han pagado.

Los directores manifiestan que esta situación relacionada con la ingesta es un problema que debe atenderse porque de lo contrario no permite que los alumnos aprovechen sus clases de forma óptima; manifiestan que, si bien es cierto que el recurso que el programa les otorga los apoya un poco, este en realidad no tienen un gran impacto en las condiciones de aprendizaje de los alumnos, porque está acotado a ciertos insumos y hacen falta ciertas condiciones para mejorar el aprendizaje.

Los recursos económicos que nos asignan ayudan, pero no cubren las necesidades de secundaria porque nos envían listados que yo considero están más enfocados a preescolar y primaria, por ejemplo, viene que podemos comprar arena o plastilina, claro que también viene otros, pero tenemos que estar adaptándonos a los requerimientos (**DIR FAV B1**).

Todo esto es incongruente completamente, y lo peor del caso es que entendemos las cosas de otra manera, ya se nos metió en la cabeza, y nos metieron la idea casi a la fuerza del modelo educativo, de la educación de calidad, y que uno se ve con el compromiso de cumplir con esos lineamientos, pero abre uno los ojos y se da cuenta que es completamente inoperante, al menos en muchos rubros de la escuela, no es posible hacer una educación de calidad cuando no se tienen todas las condiciones y los recursos que se está pidiendo que tenga la escuela y queda uno completamente defraudado, o al menos yo, porque todo lo que le platico de la escuela es lo real, no estoy inventando nada.

Yo pienso que al tener más hora los alumnos de español y matemáticas y en las otras materias que se aumentaron como artes e inglés, sí hay un impacto, pero muy poco, no es significativo. Yo creo que el tiempo se aprovecharía de mejor forma si los padres pudieran darles bien de comer a sus hijos (**DIR FAV B2**).

Los directores de las escuelas de tiempo completo coinciden en que en esta modalidad se han concentrado toda una serie de programas diseñados desde la administración y así como la capacitación, lo cual lejos de mejorar las condiciones de las escuelas se convierte en un verdadero problema por la cantidad de programas a implementar, ya que propicia que la organización de la escuela se altere constantemente para poder atender los múltiples requerimientos que en muchos de los casos no toman en cuenta la dinámica y organización propia de la escuela.

Es injusta esa carga de trabajo, porque para la miseria que nos dan, como un complemento de escuela de tiempo completo, a mí se me hace una grosería y una falta de respeto a todos los maestros, por estar trabajando dos horas más, pero eso no es tanto el problema, nos ven como los paradigmas de la educación, a las escuelas de tiempo completo y quieren sacar todo lo bueno de la educación, lo cual hay muchas contradicciones, y nos invaden y nos saturan, de “programitis” y actividades que sólo nosotros tenemos que cumplir porque trabajamos nueve horas, lo cual también es una contradicción, entonces yo digo, un director que trabaja en una escuela turno vespertino, que tiene 100 o 200 alumnos, a ese director no hay que molestarlo porque no tiene muchos alumnos, entonces digo, ¡Ah que buena comparación! Yo que con los 500 pesos que me pagan de más a la quincena, debo ser una eminencia y un ejemplo y un modelo educativo..... Estoy en desacuerdo (**DIR FAV B1**).

Ya nos dijeron que debemos aplicar los proyectos didácticos de la autonomía curricular del nuevo modelo educativo que son como veinte y se tienen que elegir cuatro y los tienen que trabajar las escuelas de tiempo completo, hoy fue mi promotora de lectura a la capacitación para esos talleres, el subdirector, el maestro Ramsés y la maestra de inglés van la próxima semana, tenemos el proyecto de tertulia literaria lo va a dar la maestra de lectura, tenemos el proyecto de radio verano lo va a llevar el maestro de TICS, el de inglés viajero y el de Robótica y lo va a dar el subdirector académico. Y la próxima semana tenemos la aplicación del 1,2,3, ya tenemos calendarizado, para que los grupos asistan al área digital y contesten, lo hemos visto como una herramienta didáctica pues sí porque ahí los maestros refuerzan los aprendizajes esperados e irrenunciables, pero así como pensar que esto es lo que me va a ayudar para que los alumnos entiendan más pues no, y no hay ningún estímulo ni reconocimiento económico, ya ve que hace tiempo en la prueba ENLACE sí hubo, una vez tuvimos ese incentivo económico (**DIR FAV B2**).

En esta modalidad de escuela se apostó a que la promoción de la autonomía escolar y la gestión basada en las escuelas se podía traducir en una mayor calidad de los servicios de

educación si las escuelas adquirirían una mínima capacidad institucional, además de que las prácticas de gestión tendrían importancia en el rendimiento de los estudiantes, por lo tanto era necesario la creación de condiciones para una transferencia de recursos y atributos legales a las escuelas bajo la política de gestión basada en las escuelas, para que esta se pudiera traducir en una mejora de la calidad de la prestación de servicios educativos, sin embargo existe la política desde la administración de que en el afán de “fortalecer” a las escuelas de tiempo completo, todos los programas académicos y de capacitación se focalicen a esta modalidad de escuelas, generando que en lugar de que los programas verdaderamente apoyen al aprendizaje de los alumnos y se les dé el seguimiento y atención adecuada, se conviertan en lo que los directores denominan “programitis” donde muchas de las veces no se realiza una valoración del impacto y terminan por desaparecer.

Otra de las diferencias substanciales tiene que ver con la gran cantidad de cursos de capacitación y materiales educativos que se han concentrado en las escuelas de tiempo completo. Bajo el argumento de que estas escuelas son un modelo piloto todo aquel programa, curso o material educativo que se quiere pilotear se manda a las Escuelas de Tiempo Completo para hacer el seguimiento, pero en muchas ocasiones sin tomar en cuenta la dinámica escolar, situación que ocasiona que otras escuelas no tengan acceso a esos cursos y se genere una inequidad en la distribución de los recursos. (anexo 3).

En la organización escolar no hay problema, yo siento que hay una carga formativa, hay una gran oferta de cursos y muchas veces no atienden nuestra problemática o ya lo hemos superado, se ha dado la dinámica de la “cursitis” una semana me quitan a la trabajadora social, otra semana a una maestra y esto afecta, además yo estoy molesta porque no sé qué control tienen porque luego llegan los maestros a los cursos y resulta que no están en la lista, o nos hablan y pregunta porque no han asistido a cursos maestros que ni siquiera conocemos y estos cursos muchas veces ni atienden nuestra problemática o nos desvían de nuestra Ruta de Mejora Escolar (**DIR FAVA 1**).

En cuanto al aprendizaje es complicado, porque a nosotros nos mandan todos los programas, que el 1,2, 3, que el de la convivencia, que lo de la lectura, todos los programas que hay, van por delante las escuelas de tiempo completo y tienen que hacerlo porque tienen más tiempo de jornada con los alumnos (**DIR FAVB 2**).

Contamos con libros, pero están desfasados porque los que tenemos ahorita son del 2006 y los planes y programas son del 2011 y la parrilla para telesecundarias del CETE se siguen utilizando. Es con lo que nos guiamos con la programación del canal 11. Y luego que nos dicen que no vamos a tener libros para el siguiente ciclo porque no hay presupuesto, a las diurnas ya les dieron, pero nosotros no.

Lo que hicimos fue pedirles a los alumnos que no se llevaran los libros, que nos los donaran aunque estén usados, por si no nos dan los de este año, porque si no, no vamos a tener libros, y ¿qué vamos a hacer?, entonces un maestro me dijo que si podían pedirles a los papás libros, yo le dije que no porque los nuestros son específicos para telesecundaria, mientras no nos den la orden nosotros no podemos actuar, podemos apoyarnos de libros para sacar ejercicios pero pedirles a los alumnos que compren, eso no lo podemos hacer **(TV89 DEP1)**.

Como se puede apreciar, mientras en algunas modalidades se han concentrado los insumos educativos, en otras se carece de los mínimos para lograr que los alumnos que asisten a esas escuelas logren mejorar su aprendizaje, esta situación a decir de los directores se percibe un tanto injusta de ambas partes, tanto para el que tiene mucho como para el que no tiene, porque a los centros que de por sí tienen muchos beneficios se les sigue dando más, y por el contrario a los centros que tienen menos beneficios, tienen menos posibilidad de acceder a ellos.

#### 6.1.2 Centros de Consumo Escolar “La tiendita” al rescate

A partir del año 2015 el Programa Escuelas de Calidad desapareció de las escuelas de la Ciudad de México, dejando sin recursos al 82% de las escuelas secundarias pertenecientes a la Coordinación Sectorial de Educación Secundaria.

Las cooperativas escolares han sido desde años atrás una pequeña fuente de ingresos extras para las escuelas, la diferencia es que ahora, en muchos casos es la única fuente.

Si bien es cierto que las cooperativas surgieron como modelo de trabajo comunitario sin fines de lucro, impulsado por un capital semilla donado por la propia comunidad escolar, y cuyo objetivo central era fortalecer los lazos de solidaridad; de acuerdo a Navarro (2010), la cooperativa escolar quedó desvirtuada y reducida a una tienda privada y a un buen negocio, el investigador explica que “el deterioro de las cooperativas comenzó cuando el

gobierno federal abandonó el financiamiento de las escuelas. Esto obligó a que muchas echaran mano de convenios y acuerdos con empresas privadas que, sin importar qué ofrecían a los alumnos, donaran unos pesos para tener el centro escolar en pie”.

De acuerdo al reglamento de Cooperativas Escolares los ingresos derivados de la venta de los productos se distribuían de la siguiente forma:

- 40% de los recursos se utilizaban para apoyar las necesidades del plantel (fondo social)
- 20% se destinaban para atender interrupciones en el funcionamiento, incrementar las actividades o absorber pérdidas (fondo de reserva).
- 40% se distribuía entre los socios (alumnos y maestros) al final del ciclo escolar (fondo repartible)

Los recursos obtenidos a partir de las Cooperativas Escolares, apuntaban a que esas “tienditas” podrían representar un buen negocio por la cantidad de ingresos que reportaban anualmente. Esta visión de negocio dentro del modelo de escuelas autogestivas a decir de los directores, “le cae como anillo al dedo al Estado”, porque al darse cuenta de la cantidad de recursos que se puede obtener de las cooperativas escolares esta sería una forma viable para resolver el problema de mantenimiento de la infraestructura escolar.

Es así como la Secretaría de Educación Pública en el 2015 deja sin vigencia el Reglamento de Cooperativas Escolares que se publicó el 23 de abril de 1982 al ser abrogadas la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley Federal de Educación, publicadas en el DOF (Diario Oficial de la Federación) el 15 de febrero de 1938 y el 29 de noviembre de 1973, las cuales dieron origen y sustento.

De esta forma queda a decisión de cada escuela, a qué personas se les da permiso de vender en los planteles, cómo manejar el dinero que se genera, los tipos de alimentos que venden a los menores y el rango nutricional en cada producto. De acuerdo al director de la escuela contendiente 1, este mecanismo se realizó con toda intención de utilizar los fondos de reserva de las escuelas.

Al no tener recursos las escuelas, para mí fue una colmillada bien buena del Estado, porque han de haber dicho: las escuelas tienen un fondo de reserva, las escuelas cada año iban incrementando ese fondo de reserva que era intocable, y es el que se está gastando ahorita, porque nada más el que se tocaba era el fondo social y el fondo repartible que era el 80% por ciento de las ganancias y el 20% era el que iba al fondo de reserva y ese fondo de reserva se seguía incrementando y escuelas como esta, tenían casi medio millón de pesos y algunas más, pero tal vez la que menos tenía, tendría unos \$200,000 entonces dijeron ellos ¿de dónde? pues del fondo de reserva, pero para poder utilizarlo, como había trabas, pues ¿qué hicieron?, quitaron las cooperativas, ¡si las desaparecemos automáticamente está resuelto!, y el recurso ya se suma a las ganancias que tenga la escuela, entonces ya van a poder ejercerlo libremente y en una autonomía de gestión fue bien colmilluda esa decisión que se tomó.

Entonces liberan ese recurso por la desaparición de las cooperativas escolares, y establecen para que pueda haber alguien quién vigile los gastos, lo que antes vigilaban las unidades de cooperativas, ahora ¿quién va a vigilar el ejercicio de esos gastos si desaparecieron todos los comités incluyendo al de vigilancia?, entonces al no haber eso tenemos que implementar otros mecanismos como el comité de contraloría social que es parte de los consejos escolares de participación social, uno de los comités de los CEPS es contraloría social, antes eran ocho comités, ahora no son obligatorios todos, entonces este comité es el que va a fiscalizar los recursos, creo yo que va bien, nada más nos hace falta implementar este reglamento nuevo (**DIR CONT1**).

Para darse una idea del ingreso diario aproximado en una escuela promedio, se puede pensar en una escuela de 100 alumnos, en ella por lo menos se recaban mil pesos diarios, considerando que cada alumno gastara alrededor de 10 pesos, excluyendo los gastos de inversión, si es que los hay, porque en algunas escuelas son los padres de familia quienes cooperan para los productos que se comercializan en las cooperativas. Pensando en una secundaria donde hay 700 alumnos, un sólo director puede tener de 30 a 35 mil pesos semanales.

Sin embargo, este cálculo nos invita a pensar que este mecanismo para obtener recursos sólo beneficia a las escuelas que tienen una alta matrícula y abandona a su suerte a aquellas escuelas que tienen poca matrícula. De acuerdo al testimonio de la directora de la secundaria desviada 1, la escuela no cuenta con recursos, y los únicos que pueden obtener son los de la cooperativa, pero estos no son suficientes por lo que siempre terminan poniendo de su bolsa.



Los únicos recursos con los que cuenta la escuela son los que se generan de la cooperativa escolar, yo como directora tengo que estar poniendo de mi dinero para lo que se necesita para mi gestión, los padres me autorizaron gastar \$10,000.00 de los \$20,000.00 pesos para comprar la impresora que es tan necesaria para todo el papeleo escolar, yo ya la había comprado con mi dinero, y constantemente yo y los maestros ponemos de nuestro dinero para la escuela, por ejemplo para el evento del día de las madres y el de fin de año, yo pago las sillas esto permite apreciar el evento y da otra imagen a la escuela, y mire una diputada nos donó unos instrumentos de música, pero para los eventos que nos mandan el sonido yo tengo que dar dinero para quien lo coloca y eso sale de mi bolsa. Acaba de llegar una maestra y por su iniciativa y su dinero pintó las bancas, pero esto no debería ser así, a la escuela la SEP les debería dar todos los recursos (**DIR DES1**).

Aquí tenemos cooperativa muy chiquita tenemos poquito dinero, tenemos que ver cuáles son las carencias, ya nos autorizan usar ese dinero, pero no lo usamos porque ni nos alcanza, hay escuelas que dicen vamos a comprar mobiliario, pero tienen muchos alumnos y mucho dinero de sus cooperativas ahí sí, a nosotros nos gustaría que nos dotaran de impresora, la que tenemos ya dio de sí, aunque sea que nos dieran una, pero de esas buenas.

Aquí a los alumnos no les cobramos nada, necesitamos también fotocopiadoras, aquí cuando los maestros necesitan copias se las sacamos, pero se las cobramos muy baratas pero el maestro las paga, si el alumno no tiene cuaderno, el maestro dice yo se lo traigo para que pueda trabajar (**DIR DES2**).

Para apuntalar este mecanismo que busca apropiarse de los recursos de los ahora llamados “centros de consumo escolar” la Autoridad Educativa Federal, bajo el esquema de autonomía de gestión, buscó la forma de vincular el uso de los recursos a proyectos que fundamentaran el impacto educativo de los mismos. Al desaparecer el comité de vigilancia de las cooperativas, no fue tan fácil el uso de los recursos, nuevamente se estableció que los proyectos debían estar sujetos a la autorización de la Dirección Operativa, generando esto una gran confusión y disgustos por la falta de claridad en los rubros para el ejercicio del recurso.

Ahora con los establecimientos de consumo, el Director Operativo nos dio la orden de realizar nuestro proyecto porque supuestamente somos autónomos, pero como a mí no me gusta quedarme con la duda fui a la dirección operativa a recursos financieros y ahí me dijeron que cualquier cosa que yo deseará comprar tiene que

ser con mis tres presupuestos, y se deben de autorizar, entonces yo hago mis tres presupuestos y voy a la dirección operativa y pregunto quién me lo autoriza, y en financieros me dicen: vaya a materiales, y en materiales me dicen vaya a operación del servicio porque ellos son los que llevaban cooperativa y ahorita llevan establecimientos de consumo, entonces voy y me salen con que estos presupuestos no son válidos.

Contraloría social y asociación de padres de familia ya me lo autorizaron no tengo el documento donde me lo autorizan porque primero tengo que ver en la operativa cuál es el presupuesto que me autorizan, solamente le dan a uno vueltas y vueltas y vueltas, y yo les dije bueno.... ¿quién me lo autoriza? eso es lo único que quiero saber, sólo quiero acudir con quien me lo tiene que autorizar, y pregunté: ¿me lo puede autorizar padres de familia? lo que yo no quiero es que después me digan que entonces lo tengo que pagar yo porque no se hizo correctamente.

Entonces entra el Director Operativo y me dice que yo decida qué es lo que se va comprar, pero yo le digo a ver, a la hora que traiga los bienes inventariables ¿quién me los autoriza? y el director operativo me dice: maestra que no entendido nada de las pláticas que hemos tenido, “la escuela es autogestiva” mientras se lo autorice padres de familia y consejos escolares de participación social no hay ningún problema. Tienes que hacer una asamblea, y yo le pregunto que, si convoco a todos o convoco sólo las cabezas, porque las cabezas ya me lo autorizaron, y entonces entre que tú que ve, que trae, que las arañas, sabe cuándo lo compré..... sabe cuándo me lo autorizaron..... ¡nunca!, no compré nada **(DIR DEP4)**.

Derivado de estas problemáticas en el afán de regular el uso de los recursos, la Coordinación Sectorial estableció que los colectivos escolares propondrían los proyectos de gastos de acuerdo a las necesidades prioritarias del plantel, siempre que sean necesarios y que estos se realicen con base a lo estipulado en la Ruta de Mejora considerando las siguientes prioridades: seguridad para los alumnos, higiénico- sanitarias, infraestructura, servicios y material didáctico.

Bajo estas condiciones se puede observar a este mecanismo como vía de salida para atender los requerimientos básicos de la escuela, no puede pretender que el sólo ingreso de una “tiendita escolar” sea suficiente para satisfacer las necesidades de operación básica porque este mecanismo sólo beneficia a las escuelas de alta matrícula, si bien es cierto que la medida de quitar los candados que limitaban el uso de los recursos ha

facilitado el uso de los mismos, no puede haber autonomía si no hay recurso para tomar decisiones.

### 6.1.3 Personal docente y de apoyo a la educación

A partir de la publicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente en el año 2014 la AEFCM con el argumento de que era necesario empoderar al director y la necesidad de “reducir la carga administrativa” para enfatizar las tareas técnico pedagógicas, determinó que el personal docente que realizaba funciones de operación o apoyo técnico en áreas centrales y direcciones operativas tenía que reincorporarse a sus labores docentes, para lo cual se desarrolló una nueva estructura en las escuelas de la Ciudad de México con la promesa de que esos espacios serían ocupados por el personal de las áreas centrales que contaran con experiencia para desarrollar un papel relevante en el fortalecimiento de la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Es así como surge una “nueva estructura escolar” para las escuelas de la Ciudad de México, originalmente la propuesta contemplaba que todas las escuelas de todos los niveles contarían con la siguiente estructura:

- a) 1 subdirector de gestión escolar
- b) 1 subdirector académico
- c) 1 promotor de lectura
- d) 1 promotor de TICS
- e) 1 promotor de innovación

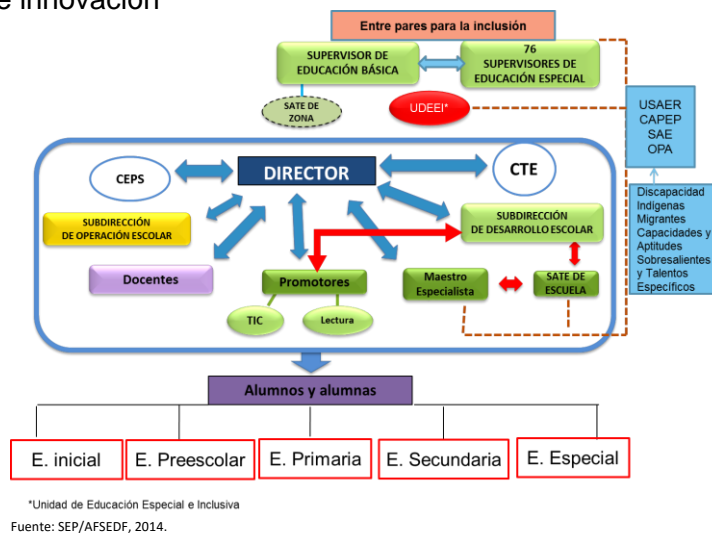


Figura 5. Fuente Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México

De igual forma se instituyó la unidad denominada UDEEI que absorbió al personal que anteriormente pertenecía al área de USAER (Unidad de Apoyo a la Educación Regular) para apoyar al cien por ciento de las escuelas con un maestro especialista que sería el responsable de asegurar que la escuela lleve a cabo un modelo de educación inclusiva no sólo con los estudiantes con alguna discapacidad sino con aquellos que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación, así como los menores indígenas, migrantes, en condiciones de calle y aquellos con capacidades y aptitudes sobresalientes y talentos específicos. Se estableció que este maestro tendría la responsabilidad de desarrollar estrategias educativas para apoyar a los maestros en la eliminación de barreras que obstaculizan el aprendizaje y la participación de los alumnos.

Por la cantidad de personal que se necesitaba para poder cumplir con esta promesa la AEFCM, en primera instancia, optó por eliminar la figura de promotor de innovación, sin embargo, aun así, no se podrían cubrir todas las figuras en todas las escuelas de todos los niveles por lo que se decidió establecer una estructura de acuerdo al número de grupos, la cual fue determinada por el Servicio Profesional Docente de la siguiente forma:

Tabla 32. Distribución de figuras educativas de acuerdo al número de grupos en escuelas de educación básica

<b>Nivel educativo</b>	<b>Criterio</b>	<b>Figura educativa</b>
<b>Preescolar</b>	A partir de 6 grupos	Un Subdirector de Operación Escolar (Subdirector de Gestión Escolar)
	A partir de 10 grupos	Un Subdirector de Desarrollo Escolar (Subdirector Académico)
<b>Primaria</b>	A partir de 6 grupos	Un Subdirector de Operación Escolar (Subdirector de Gestión Escolar)
	A partir de 10 grupos	Un Subdirector de Desarrollo Escolar (Subdirector Académico) Un promotor de la Lectura (Maestro de Taller de Lectura y Escritura) Un promotor de las TIC (Maestro de Tecnologías de la Información) (2 horas por grupo) Un Maestro Especialista
<b>Secundaria General</b>	A partir de 6 grupos	Un Subdirector de Operación Escolar (Subdirector de Gestión Escolar)

	A partir de 9 grupos	Un Subdirector de Desarrollo Escolar (Subdirector Académico) Un promotor de la Lectura (Maestro de Taller de Lectura y Escritura) Un promotor de las TIC (Maestro de Tecnologías de la Información) (2 horas por grupo) Un Maestro Especialista
<b>Secundaria Técnica</b>	A partir de 6 grupos	Un Subdirector de Operación Escolar (Subdirector de Gestión Escolar)
	A partir de 9 grupos	Un Subdirector de Desarrollo Escolar (Subdirector Académico) (35 horas)
	A partir de 3 grupos	Un promotor de la Lectura (Maestro de Taller de Lectura y Escritura) (uno por turno) Un promotor de las TIC (Maestro de Tecnologías de la Información) (uno por turno) (35 horas) Un maestro especialista
<b>Telesecundaria</b>	A partir de 6 grupos	Un Subdirector de Operación Escolar (Subdirector de Gestión Escolar)

Fuente: Fortalecimiento de la escuela. Implicaciones de la Ruta de Mejora en el Distrito Federal 2014-2015.

Como se muestra en la tabla anterior la nueva estructura sólo benefició a las escuelas que cuentan con mayor estructura grupal, generando un desequilibrio en la operación de las escuelas y descontento en los directores por la imposibilidad de contar con estas figuras.

Tabla 33. Número de escuelas secundarias por estructura grupal en el ciclo escolar 2016-2017

Modalidad	No de escuelas con menos de 6 grupos	%	No de escuelas que tienen entre 7 y 9 grupos	%	No de escuelas que tienen más de 9 grupos	%	Total
Tiempo completo con y sin ingesta	0	0	10	10.9	81	<b>89</b>	91
General matutino	5	2.6	9	4.8	173	<b>92</b>	187
General vespertina	46	29.8	26	16.8	82	<b>53</b>	154
Telesecundaria	33	<b>82.5</b>	7	17.5	0	0	40
Para trabajadores	32	<b>84.2</b>	6	15.7	0	0	38
<b>Total</b>							<b>513</b>

A partir de la tabla se puede observar que las escuelas secundarias de tiempo completo y las generales matutinas son las que cuentan con el mayor número de escuelas que se encuentran en la categoría de más de nueve grupos, por lo tanto son las modalidades que en su mayoría tuvieron derecho a la estructura completa, en tanto que en las escuelas generales vespertinas alrededor de la mitad tendría derecho a la estructura completa pero la mitad no, y qué decir de las telesecundarias y escuelas para trabajadores ya que ninguna sobrepasa los nueve grupos.

Esta diferenciación afectó nuevamente a las escuelas que cuentan con menor matrícula, porque no se les asignó las figuras de la nueva estructura a menos que aumentaran considerablemente la matrícula, lo cual en muchas escuelas es casi imposible por las limitaciones de infraestructura como es el caso de las telesecundarias, quienes en la mayoría de los casos quedaron excluidas porque no tienen posibilidad de aumentar grupos por la falta de docentes especializados en telesecundaria o de espacios para construir más aulas.

A partir de los testimonios se observa que existen mecanismos y concepciones que condicionan la dotación de personal docente y de apoyo a la educación (prefectos, médicos escolares, ayudante de laboratorio, secretarías, asistentes de servicio, etc.) lo cual se convierte en un problema serio para los directores escolares porque la distribución es bastante inequitativa, mientras unos tienen excedente otros presentan serias carencias, los criterios de asignación muchas veces no son claros y los directores invierten mucho tiempo en hacer gestión para conseguir el personal faltante en las direcciones operativas. A continuación, se presentan algunos de los contrastes entre escuelas del tipo favorecidas y contendientes y escuelas del tipo dependiente y desviadas.

La escuela tiene el privilegio y el plus de tener muy buen equipo de personal responsable de aula de medios. La maestra de aula de medios se encarga de la capacitación de todas las alumnas, les da un mini curso de informática para aprendan a manejar programas que les den elementos que les permitan trabajar en clase, y ella conjuntamente con el otro maestro organizar la capacitación a docentes (**DIR CONT3**).

Para el programa de convivencia escolar contamos con 16 cámaras, la inversión en estas cámaras nos ayudó bastante y los papás los saben, lo bueno es que tengo tres prefecturas, porque puedo ir checando en tiempo real, aunque se me va a ir una entonces voy a sufrir, eso sí nos pega, porque dicen bueno... ya no médico escolar y cuando pase algo entonces quién ¿no? Entonces esos detallitos, en el caso de convivencia nos puede afectar porque cuando no hay prefecto, el alumno bien que sabe que ya no lo están checando, se trata de que se genere un buen ambiente, hijo mira ¿tú hiciste esto?, ¿no? entonces veamos la cámara, entonces lo tratamos, lo canalizamos, entonces si es importante contar con toda la estructura, hay que tener el recurso para poder llevar el seguimiento (**DIR CONT2**).

En escuelas de alta matrícula se considera prioritario dotar de personal docente y de apoyo a la educación, existe la concepción de que entre más alumnos existan, mayor es la prioridad y entre menos alumnos menor es la prioridad, siendo que la prioridad del servicio es igual para todos independientemente del turno o modalidad a la que asistan. En muchas ocasiones los directores se convierten en “multifunciones”, ya que a la falta de personal ellos tienen que realizar las labores que hagan falta y descuidar su función principal.

A veces por faltante de maestros tengo que tomar grupo, el año pasado di Matemáticas, también di Geografía, Cocina, no nos cubren los espacios docentes, por ratitos estoy en la dirección, porque ya me tengo que ir a grupo, no hay a ciencia cierta quien pueda dar una respuesta, yo hago un oficio al supervisor pero él no puede resolver, él gira un oficio a la Dirección Operativa, la dirección Operativa lo turna a Coordinación y ahí se quedan los oficios, nadie resuelve (**DIR FAVA1**).

Yo dependo de la secretaria que afortunadamente es muy comprometida sin embargo las autoridades determinaron que en nuestra escuela sólo hacía falta una secretaria, y que ella solita podía llevar seis grupos y no consideran que necesitamos secretaria de correspondencia. Con todas las escuelas que están cerrando ¿cómo es posible que no puedan darnos una secretaria de correspondencia?, hay veces que dejan a la directora solita, yo creo que ahí hay una incongruencia, porque el personal que contratan lo dejan escoger escuela, cómo es posible que digan que no quieres escuela; cuando yo trabajé en la iniciativa privada me dijeron la vamos a mandar a donde se necesite, me mandaban una semana a un lugar y otra semana a otro lugar, es que no quiero, ¡perdón!, si no quieres aquí está tu renuncia (**DIR DEP4**).

El mismo coordinador nos dijo que no hay maestros de telesecundaria, entonces ¿para qué abrir otro grupo? si no me van a mandar maestro, así no nos dijo el propio coordinador en la última junta que tuvimos, uno de los compañeros le preguntó al que si no le iban a mandar una maestra para reponer a la que se había ido de gravidez, y le dijo que no tenían maestros de telesecundaria, entonces para qué me aventuro a abrir otro grupo si no nos van a mandar maestro.

Y sino no lo mandan yo tengo que atender el grupo y encima atender la carga administrativa, entonces prefiero seguir así hasta que haya un poco más de apertura a los maestros de telesecundaria, porque en el Distrito Federal no existen las licenciaturas para maestros de telesecundaria, los maestros que tenemos son los que vienen de otros lados de Tlaxcala y Puebla, tengo dos maestros normalistas con especialidad de geografía, y tengo dos maestras que si estudiaron la licenciatura en telesecundaria.

No, tengo las figuras nuevas pero yo la solicitaría a gritos, aunque el mismo Administrador Federal nos dijo en la reunión que tuvimos en la normal, que telesecundarias solamente arriba de seis grupos, y la verdad aquí hace mucha falta, yo he seguido peleando para que me manden un prefecto, he ido con la licenciada Salas que es la encargada de personal de la dirección operativa y he estado insistiendo y solicitando al prefecto, y me dice que no, que hasta que aumente más grupos me van a mandar el prefecto, yo le digo que porque no, si en la tarde hay tres grupos y si tienen prefecto, y yo argumento que si nosotros tenemos cuatro y muchísima más población porque no nos lo dan.

Yo todo el día estoy subiendo y bajando porque veo a los chicos que salen al baño, ya hasta puse una mesa en la parte de abajo para estarlos viendo y seguir trabajando. Sí considero que es necesario un prefecto y todas las figuras. **(DIR DEP1)**

Como se ha observado, al parecer hay una constante en el caso de las telesecundarias de falta de personal docente y de apoyo a la educación, si bien el modelo indica que es el profesor el que tiene que atender todas las asignaturas, eso no indica que otras figuras educativas no puedan apoyar a esta modalidad de escuela, pero la falta de personal es una problemática que ha contribuido a que en esta modalidad se generen grandes desigualdades en el aprendizaje de los alumnos.

Llevo pidiendo mucho tiempo maestro de educación física, y doy vueltas y vueltas y tampoco me lo han dado, entonces es un batallar constante, porque los niños necesitan esa actividad, sabemos que somos maestros de telesecundaria y que tenemos que dar todas las asignaturas, pero creo que en ese rubro los alumnos necesitan maestros especializados para sacar todas tus energías y puedan tener



actividades diferentes, yo creo que eso sería un aliciente para los alumnos, ellos saben que si no se apuran no salen al patio.

No hemos sido beneficiados con ese personal, también hemos solicitado maestro de red escolar, desde el año 2005 el maestro pidió su cambio y no lo han mandado, otras telesecundarias si lo tienen , ¿por qué nosotros no?, el pretexto que nos da la dirección operativa es que está muy lejos y que nadie se quiere ir hasta allá, y lo que yo digo es que hay una frase que nos la aplican a todos “por necesidades del servicio” y si yo estoy buscando trabajo pues adonde sea me voy a ir, si me interesa el trabajo, pero si todavía se ponen de contentillo con los maestros y les preguntan a dónde te quieres ir así no funciona.

Porque todos los demás tienen y nosotros no: es que está en la barranca, es que está bien lejos, yo digo pues si es de contentillo entonces me voy a construir aquí la casa a los maestros para que estén bien a gusto (**DIR DEP1**).

Los directores coinciden en que el personal de apoyo a la educación cumple una función importante en la organización escolar, y en muchos casos cuando faltan estas figuras, es el propio director quién tiene que realizar las funciones, incluyendo la de los docentes porque difícilmente los maestros realizarán una función para la cual no fueron contratados y, nuevamente, buena parte del tiempo de los directores se va en atender las problemáticas derivadas de la falta de personal.

#### 6.1.4 Infraestructura escolar

Para ofrecer los servicios educativos de educación básica en la Ciudad de México se cuenta con 2917 inmuebles, de los cuales el 79% fueron construidos específicamente para los fines escolares, el resto corresponde a inmuebles adaptados. Así mismo 1641 superan los 30 años, lo que representa más del 50% del total de planteles, existen incluso algunos con más de 100 años de antigüedad.

La Coordinación Sectorial de Educación Secundaria cuenta con 318 edificios escolares de los cuales 91 corresponden a las escuelas de tiempo completo quienes no comparten edificio con otro centro escolar, 154 centros matutinos que comparten edificio con el turno vespertino, 40 edificios de telesecundaria que no comparten con otros centros y 36 centros para trabajadores que comparten edificio con alguna escuela de turno matutino.

Como se puede apreciar en el caso de las escuelas secundarias gran parte de las comparten edificio, esta situación ocasiona grandes discrepancias entre los directores por el uso de los espacios, ya que en el afán de cuidar los insumos que ha logrado cada escuela, poco a poco se ha privilegiado la cultura de la individualidad apropiándose de ciertos espacios, situación que se ve acentuada por el deterioro de la infraestructura y del mobiliario escolar. La precariedad de los servicios básicos, la carencia de áreas verdes y saturación de los patios para los recreos e, incluso, la falta de higiene en las instalaciones sanitarias se convierten en factores que afectan el aprendizaje de los alumnos.

En un estudio realizado por el INEE (2010) se encontró reiteradamente que existe una asociación entre los resultados obtenidos y en lo que respecta a la infraestructura escolar, el equipamiento con que cuentan los planteles y el contexto en que éstos se sitúan. “En aquellas localidades cuyos índices de marginalidad son los más altos, es donde se encuentran las escuelas con una menor cantidad de servicios básicos y donde acuden los alumnos con los niveles socioeconómicos más bajos, en promedio, es donde precisamente se ubican las escuelas más precariamente dotadas. Por el contrario, en donde hay mejores condiciones contextuales están también las escuelas mejor dotadas en infraestructura y equipamiento” (INEE. 2010, p. 67).

Esta situación, a decir de los directores, no ha cambiado con el tiempo. Los directores escolares invierten una buena parte de su tiempo en hacer todo tipo de gestiones para poder solventar los problemas derivados de la necesidad de mantenimiento de los edificios escolares, los cuales van desde el mantenimiento y conservación preventivo y correctivo (impermeabilización, pintura, mantenimiento de sanitarios, cancelería y cristales, pisos etc.), construcción de espacios educativos (ampliación de cobertura, sustitución de espacios, construcción de espacios anexos como laboratorios, talleres, bibliotecas, canchas deportivas, etc.) hasta la ampliación de espacios (incremento de capacidad).

Cada director realiza acciones de gestión ante las autoridades locales y federales para lograr dar mantenimiento a lo que denominan “monstruos escolares” debido a la magnitud de los recursos que se requieren para mantener en óptimas condiciones los centros. Cada director busca cuidar sus espacios lo que genera en muchos casos la segregación de los

alumnos que asisten a los turnos vespertino y nocturno por considerar que al ser menores sus matrículas no es necesario que ocupen todos los espacios.

Yo no puedo usar el auditorio; supuestamente el inspector vino y me dijo que yo le tenía que dar mi bodega al matutino y entonces ellos me iban a dejar usar el auditorio, yo creo que las cosas no se deben de condicionar, se supone que el inspector tiene que mediar entre las dos, pero una cosas es mediar y otra cosa es condicionar, decir que si no haces esto entonces te quito lo otro **(DIR DEP3)**.

Como le digo yo creo que no es equitativa la distribución de los recursos, es como lo que le conté del turno matutino, ellos no me dejan utilizar las instalaciones por ejemplo laboratorio, yo le dije a mis maestros sino no dejan usar el laboratorio de química pues usamos el de biología aunque estemos metiendo y sacando reactivos.

Antes teníamos dos laboratorios uno era sólo del turno vespertino y el otro se compartía con el matutino pero la directora de la mañana no le gusta compartirlo, porque si ella compra una sustancia quiere que sea exclusiva para su turno, y prefiere que los muchachos no tenga laboratorio a comprarlo.

A mí me gustaría un día llegaran con la directora del matutino y le dijeran que tiene que compartir todos los espacios con el vespertino, tanto los talleres como el gimnasio, y que estuviéramos los dos presentes **(DIR DEP4)**.

Se observa que los espacios también están impregnados por la cultura que privilegia los turnos matutinos a los vespertinos, bajo el argumento de que estos tienen menos matrícula, sin embargo, los directores saben que el uso de los espacios es de suma importancia para el desempeño académico de los alumnos y que la falta de estos puede afectar drásticamente el aprovechamiento académico de los alumnos

Los espacios y los materiales educativos y las condiciones escolares tienen que ver con el desempeño de los alumnos, estar compartiendo espacio con otra escuela limita las condiciones para el aprendizaje, los maestros los siento muy descorazonados porque no tienen las condiciones y sienten que no avanzan, no pueden trabajar, imagínese tenemos taller de procesos alimenticios pero nada podemos hacer porque no tenemos ni una mesa para picado, taller de electrónica pues hay más o menos ahorita están haciendo práctica de cautín, de confección tampoco se puede hacer **(DIR FAVA1)**.

Desde años atrás el INEE ha hecho recomendaciones para que las autoridades planeen una distribución de ingresos destinada al mantenimiento y conservación de los edificios escolares, además de una supervisión del uso que se le da a los distintos espacios de los que dispone cada escuela para que sean aprovechados de la mejor manera por la comunidad escolar, dando prioridad al equipamiento y conservación de aulas escolares, así como a los espacios físicos que apoyan el aprendizaje de los alumnos como son bibliotecas, salones de cómputo y laboratorios de ciencias, sin embargo, el abandono de los edificios escolares en la Ciudad de México es cada vez más notable.

A partir de los testimonios de los directores se ha encontrado que existen desigualdades en la dotación de mobiliario y el uso de los espacios en las distintas modalidades, por lo que es recomendable que las autoridades regulen el uso de los espacios y se destinen recursos y equipamiento considerando como punto de comparación el gasto por escuela y no por alumno.

#### 6.1.5 Autonomía curricular

A partir del ciclo escolar 2018-2019 se implementa en las escuelas de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional el ejercicio de la autonomía curricular, a partir de la cual se establece que los centros educativos puedan tomar decisiones sobre el componente curricular, definiendo contenidos programáticos organizados en clubes de acuerdo con las necesidades educativas específicas de los educandos.

La Secretaría de Educación Pública (SEP, 2017) estableció el número de periodos lectivos a la semana que las escuelas secundarias debían implementar de acuerdo a su jornada:

- i. Jornada regular: Al menos cuatro periodos lectivos a la semana.
- ii. Jornada de tiempo completo: Hasta catorce periodos lectivos a la semana.

Se estableció que las escuelas financiarán los clubes con el dinero que la secretaría enviará para tal efecto; sin embargo, estos recursos sólo se otorgaron a las escuelas de tiempo completo, las cuales recibieron capacitación y recursos directos para el buen funcionamiento de la autonomía curricular.

Resalta a primera vista que una de las primera diferencias en la implementación de la autonomía curricular se refiere a la cantidad de horas semanales que pueden destinarse a la autonomía ya que esta es mayor en las escuelas de tiempo completo que en las que no pertenecen a este programa, y como era de esperarse en los lineamientos ni siquiera se contempló los periodos lectivos que debían implementar las escuelas para trabajadores o las telesecundarias.

Para la implementación de los clubes se solicitó a las escuelas que realizaran una matriz FODA, en la cual debían considerarse principalmente: a) las aptitudes y fortalezas del equipo docente y b) las condiciones materiales y de infraestructura del centro. Se solicitó a los centros que el colectivo escolar eligiera los clubes que estaban en condiciones de operar de acuerdo a su análisis de posibilidades y de acuerdo a la oferta que diseñó la Autoridad Educativa en la Ciudad de México.

Sin embargo, uno de los factores que generó expectativas desfavorables para los clubes de autonomía curricular fue la escasa preparación que se les dio a los maestros para la aplicación de estos, la AEFCM implementó la denominada fase cero únicamente en las escuelas de tiempo completo, cuyos docentes recibieron materiales y capacitación de algunos de los clubes diseñados por la misma autoridad, y todas las escuelas secundarias de modalidades distintas únicamente recibieron capacitación en la Semana Nacional de Actualización, en la cual el tema de los clubes de autonomía curricular fue abordado apenas de manera superficial debido a que sólo se destinó una sesión para tal propósito. El conjunto de actividades y orientaciones destinadas a la implementación de la autonomía curricular no superaron las cuatro páginas del material de trabajo que se distribuyó. Si bien en esta capacitación se dieron a conocer orientaciones generales sobre los clubes, no se conocieron puntos finos de los mismos, tales como el proceso de diseño de un programa a ofertar o los mecanismos de evaluación, situación que pone en desventaja a los docentes que no cuentan con formación específica para el diseño curricular; como los profesores de tecnologías, quienes en su mayoría son egresados de algunas carreras técnicas.

Uno de los obstáculos más importantes que se pueden advertir en la implementación de los clubes de autonomía curricular es la falta de recursos, ya que los pocos que se otorgaron fueron para la fase cero es decir, las escuelas de tiempo completo, pero el resto

no recibió el recurso para poder ejercerla adecuadamente. De este modo, las escuelas planearon sus clubes sin conocer que no recibirían recursos por parte de la autoridad, teniendo que ajustar el diseño a los recursos con los que contará la escuela.

Con respecto a la autonomía curricular nos hemos sentido desamparados y muy fuera de contexto, si bien es cierto que hicimos nuestro mapeo y vimos las condiciones que teníamos de espacio y recursos humanos, dijimos ok vamos a poner un huerto, tenemos un maestro de biología que quiere y que puede, tenemos la maestra de química que aunque ella no lleva el huerto va a estar trabajando de la mano con el profesor, pero el problema es que no tenemos recursos materiales; la supervisora nos dice ¡pero ustedes decidieron!, sí es cierto, nosotros decidimos, pero no sabíamos que no nos iban a dar materiales, nosotros lo operamos con mucho gusto, pero el problema es que tenemos que sacar dinero hasta por debajo de las piedras, hemos vendido fierro, hemos vendido PET, y aún así no alcanza para comprar los materiales (**DIR DEP1**).

Vale la pena reflexionar que es utópico pensar que las escuelas mexicanas, en las que sólo el 45% de las primarias tienen servicios completos (agua, luz y drenaje) (INEE, 2016, p. 34), pueda ofrecer recursos para el desarrollo de los clubes de autonomía curricular si hay carencias importantes en condiciones tan básicas, es impensable que los centros escolares puedan ofrecer por sí mismos recursos para el ejercicio de actividades diferentes e innovadoras como lo pretenden ser los clubes de autonomía curricular. De esta forma el riesgo para las escuelas es latente e incluso es advertido por el INEE (2018) “su autonomía curricular debe ampliarse, cuidando que no se convierta en un nuevo factor de desigualdad e inequidad” (p. 39).

No es posible que lancen las propuestas de clubes sin ver las implicaciones económicas que estas conllevan, para cualquier club y para cualquier proyecto se necesitan invertir recursos, en infraestructura, instalaciones, equipamiento, materiales, recursos humanos y capacitación, todo requiere un gasto, ¿Cómo agarramos un club como el de robótica que implica muchos materiales y muy caros? Sin recursos no podemos desarrollar la robótica como tal, quizá sólo los principios.

Nosotros tenemos toda la buena intención, pero cuando nosotros ponemos en la puerta un anuncio de que vamos a dar el taller de robótica me parece que es una simulación terrible porque los papás piensan que los niños que van a tener el taller van a salir con su robot y eso no es cierto. Yo le dije al profesor de taller que lo va a dar, ¡maestro en que lo podemos ayudar en la medida de nuestras posibilidades!, y me dijo falta muchas cosas, el taller no está en condiciones para

dar ese club, las mesas que tenemos están destruidas, necesitaríamos por lo menos mesas de formica para trabajar con las piezas tan pequeñas que se necesitan, además necesitamos muy buena iluminación y tapar las goteras (**DIR AVB2**).

Existen antecedentes a nivel internacional en el que se advierte que la asignación de recursos es un componente clave para el ejercicio de la autonomía curricular. Al respecto, Andere (2007) narra que, en la República Checa, en las escuelas que tienen la posibilidad de incluir materias o asignaturas adicionales, algunos directores han señalado que “la restricción real proviene del hecho de que para ofrecer opciones diferentes los directores deben encontrar recursos financieros propios, lo cual es muy difícil conseguir” (Andere, 2007, p. 162). De este modo, se plantea que, para reducir el riesgo de ampliar las brechas de desigualdad, la asignación de recursos para el mejoramiento de la infraestructura física, e incluso humana, debe ser obligatoria para la administración, si es que se quiere pensar en que los clubes de autonomía curricular se pueden convertir en opciones viables y exitosas para ser implementadas en las escuelas.

Los lineamientos generales para el desarrollo de la autonomía de gestión escolar y de la autonomía curricular dejan abierta la posibilidad de que las propuestas curriculares que requieran recursos financieros para su implementación puedan recibir donaciones o aportaciones voluntarias (SEP, 2017b, p. 17). De este modo, los clubes de autonomía curricular pudieran representar un elemento más para potenciar la de por sí alarmante naturaleza inequitativa del sistema educativo: las escuelas en mejores contextos (aventajadas A y contendientes), seguramente, podrán hacerse de recursos más fácilmente para implementar sus clubes, y las que cuentan con menores recursos y albergan alumnos de contextos más desfavorecidos (dependientes y desviadas), enfrentarán condiciones adversas para poder conseguir los materiales necesarios, orillándolas a elegir los clubes de acuerdo a las posibilidades económicas y no en función de los intereses de los alumnos, incrementando de esta forma la distancia entre las oportunidades educativas que se ofrecen entre las escuelas de mejores y peores contextos.

Si bien es cierto que los clubes de autonomía curricular pueden representar una oportunidad importante para reorganizar el *currículum*, superando la visión en la que se privilegia a las asignaturas, es también una prueba para la organización y autonomía de

las escuelas, en función de poder generar ofertas que se adapten a las necesidades de sus estudiantes.

Para evitar que la autonomía curricular se convierta en otro elemento de desigualdad es importante que desde la administración se atiendan las situaciones adversas que se han planteado, mejorando la preparación de los maestros y asegurando que las escuelas tengan los recursos y la infraestructura necesaria para ofertar opciones formativas realmente significativas.

## **6.2 Cargas y beneficios de los grupos objetivo**

A lo largo de la investigación se pudo constatar los impactos resultado de los mecanismos implementados por el Estado, que favorecieron las condiciones para que en las Secundarias Generales de la Ciudad de México, se generara una “lucha por la sobrevivencia” donde la comunidad educativa, se enfrentó a padecer las consecuencias de una política que busco privilegiar unas modalidades y castigar a otras, se pudo observar y constatar los valores y criterios que se consideran relevantes para la distribución de los beneficios; cómo estos repercutieron en perjuicio de quienes no se correspondían con los valores determinados desde la administración y las dificultades que enfrentó la gestión para poder revertir los efectos de la desigualdad.

De acuerdo a la propuesta elaborada por Schneider, Anne e Ingram, Helen (1993) para la construcción social de grupos objetivo (CDPO) cuyo concepto se centra en el reconocimiento de características compartidas que distinguen a una determinada población como significativa socialmente y la atribución específica, de valores orientados, símbolos e imágenes de sus características, como se ha mencionado, esta centra la atención en el hecho de que la política pública en sí misma intenta cumplir metas a través de su incidencia en el comportamiento y percepción de la gente. La política pública establece progresivamente problemas para ser resueltos, así como metas para ser alcanzadas e identifica los elementos que están ligados al logro de los objetivos planteados.



Las autoras mencionan que, a través de criterios muy específicos de selección, la política pública marca límites en las poblaciones objetivo y dichos grupos pueden o no tener una imagen cultural y social valorada que es tomada en cuenta por los responsables de las políticas a la hora del diseño. “La caracterización de los grupos objetivo entonces queda alojada en el diseño mismo y envía mensajes a las personas sobre la validez o no de sus intereses y cuánto son -o no- valorados por la sociedad” (Anne e Ingram, 1993, p. 335).

Nos dicen las autoras que el diseño de la política pública sirve para reforzar los estereotipos de los grupos merecedores y no merecedores, y sobre eso la política permite privilegios a algunos, estigmatiza y priva de derechos a otros. oportunidades y riesgos de la distribución de los beneficios y las cargas. Señalan que las construcciones sociales se vuelven parte de los cálculos de quienes diseñan las políticas públicas a través de objetivos electorales y de aceptación social. Los diseñadores de políticas tratan de anticipar la reacción de la sociedad respecto a los beneficios y cargas de las poblaciones objetivo de determinada política.

Por tal motivo cada grupo objetivo obtiene beneficios y/o cargas (o ambas), lo cual produce, de acuerdo a las autoras, ocho diferentes campos en la política pública, cada cual, produciendo al mismo tiempo en su distinción, cargas y beneficios. El siguiente cuadro muestra las oportunidades y riesgos de la distribución de los beneficios y las cargas.

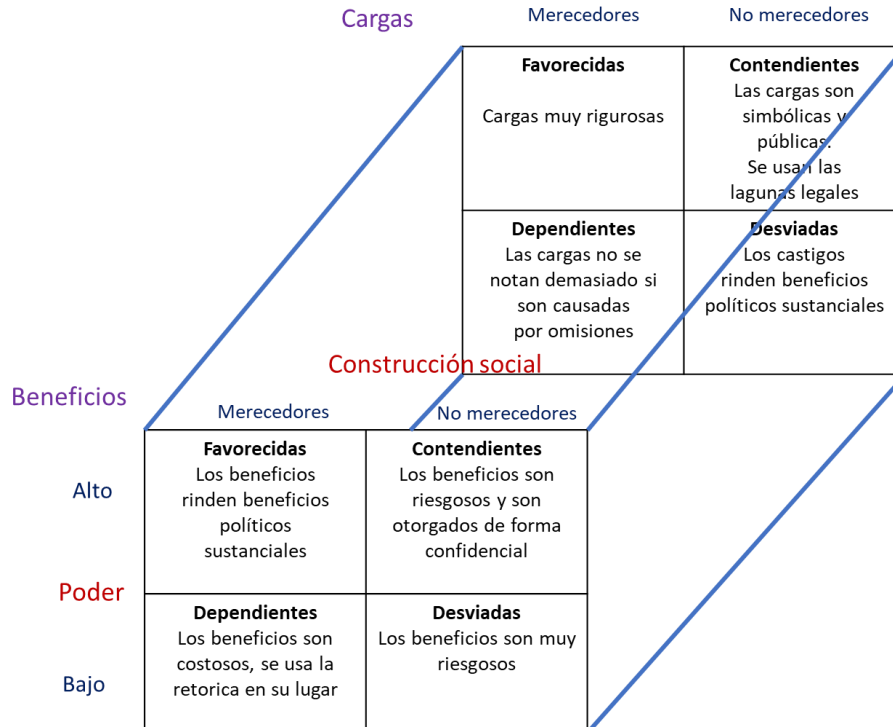


Figura 6 Cargas y beneficios

A partir de las diferencias en las condiciones de escolarización que presentan las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México, se plantea que desde la administración se han generado construcciones positivas y negativas en torno a las diversas modalidades, que se han materializado a partir de documentos, reglas de operación, prácticas, discursos, narrativas e imágenes, generando estereotipos en torno a los centros escolares y su contexto interno (directivos, docentes y alumnos) creados por la política, apuntaladas por la autonomía de gestión, que justifica la diferenciación de los centros escolares; todo con el fin de impulsar el modelo de escuela de tiempo completo y utilizarlo como bandera política, volcando grandes recursos para favorecer este tipo de escuelas y cosechando de igual forma beneficios políticos al eliminar gradualmente a las escuelas vespertinas, y con ello poder expandir el modelo al que se le apostó políticamente, trayendo como consecuencias la generación de guetos educativos, la pérdida de homogeneidad de los centros escolares y la segregación de los grupos más vulnerables.

A continuación, se presentan las cargas y beneficios de los diferentes tipos de escuelas realizada a partir de la propuesta de Anne e Ingram, Helen (1993)

		Construcción social de grupos objetivo	
		Positiva-merecedores	Negativa-no merecedores
Poder	Alto	<p><b>Favorecida</b></p> <p>A Indicadores: Escuela con programa de "Tiempo completo" con demanda súper alta y alta</p> <p>B Indicadores: Escuela con programa de "Tempo completo" con demanda media y baja</p>	<p><b>Dependiente</b></p> <p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria de turno matutino o vespertino, con demanda media y baja</p>
	Bajo	<p><b>Contendiente</b></p> <p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino, con demanda súper alta y alta</p>	<p><b>Desviada</b></p> <p>Indicadores: Escuela general de turno vespertino, que no recibe alumnos de primer grado</p>

Tab Construcción propia con base al modelo original de Schneider e Ingram

#### *Cargas y beneficios de las escuelas favorecidas A y B*

- Son percibidas como poderosas y construidas de una manera positiva.
- Se les apoya con recursos financieros del Programa de Escuelas de Tiempo Completo.
- Se les apoya con recursos gubernamentales financieros, de infraestructura, de estructura escolar completa y materiales educativos.
- Tipo A tienen demanda sólida y consolidada.
- Tipo B tienen problemas para cubrir la oferta de lugares existentes.
- Tienen alta posibilidad de generar recursos propios.
- Se concentran los programas de apoyo a la educación y capacitación.

#### *Cargas y beneficios de las escuelas contendientes*

- Son percibidas como luchadoras y construidas de una manera positiva.
- Acceden los alumnos que tienen la mayor calificación en el examen de selección.
- Tienen demanda sólida y consolidada.
- Se les apoya con estructura escolar completa y material educativos.
- Tienen alta posibilidad de generar recursos financieros propios.

#### *Cargas y beneficios de las dependientes*

- Son percibidas como débiles y construidas de una manera positiva.

- Presentan graves problemas para cubrir la oferta de lugares existentes.
- No tienen acceso a estructura escolar completa.
- La política requiere destinar fondos y programas compensatorios.
- Tienen baja posibilidad de generar recursos propios.

#### *Cargas y beneficios de los desviados*

- Son percibidos como débiles y construidas de una manera negativa.
- Son excluidas de la asignación de alumnos.
- No tienen acceso a estructura escolar completa ni a todas las instalaciones.
- Se asignan alumnos rechazados de otros centros escolares.
- La política no contempla fondos y programas para estas escuelas.
- Tienen baja posibilidad de generar recursos propios.

Las autoras nos plantean que las construcciones se integran en la política como mensajes que son absorbidos por los ciudadanos y afectan sus orientaciones y participación con el fin de interpelar el poder de la propia población objetivo interpretada como votos, riqueza, o medidas del grupo a movilizarse, pensando también, que otros aprobarán el ser de la política (Anne e Ingram, 1993).

De esta forma la sociedad internaliza los mensajes, no sólo a través de la observación política y los medios de comunicación, sino a través de su experiencia directa con la política pública. Estas experiencias, como señalan las autoras, les indican cómo son vistos, qué tipo de clientes son para el gobierno y los burócratas o cómo deben ser tratados. A continuación, se presentan algunas frases expresadas por los directores que moldean los mensajes que se mandan a la opinión pública a partir de las políticas aplicadas a los centros escolares.

#### *Favorecidas*

#### **DIR FAV A1**

- El éxito que tengo en la gestión es que tengo una muy buena relación con mis maestros hacemos un trabajo colegido, llegamos a acuerdos.
- Hay una gran oferta de cursos y muchas veces no atienden nuestra problemática, se ha dado la dinámica de “cursitis y programitis”.

- Nosotros nunca hemos tenido problemas de conducta o de indisciplina porque siempre hemos adoptado la cultura de la planeación.
- Cuando la escuela era sólo de niñas tenía demanda, pero esta demanda se incrementa a partir de que se hace mixta, por esta razón la escuela se empieza a volver más selectiva.
- Para el aprendizaje nosotros hacemos un corte mensual, lo que nos permite anticipar un posible rezago educativo en algún alumno, cuando es el caso inmediatamente llamamos al padre de familia lo corresponsabilizamos, establecemos acuerdos con ellos.
- Muchos alumnos se inscriben a esta escuela por las actividades extraescolares que tenemos.
- Parte del recurso de Jornada Ampliada lo dedicamos a comprar material didáctico que sea llamativo, moderno.

#### **DIR FAV B1**

- Yo entendí que cada escuela iba a poder auto determinar toda su organización toda su situación laboral, lo cual no fue así.
- Se sigue trabajando con el mismo modelo que todas las indicaciones fluyen en el sentido vertical.
- Para todo tengo que recibir una autorización por parte de la inspección.
- En todas las juntas estoy siendo supervisado y de alguna forma me hacen observaciones que no son observaciones, sólo me dan indicaciones.
- Es una aberración decir que la escuela es un ente independiente que va a superar todas las situaciones externas.
- Yo siento que me echan la culpa de que los chamacos están faltando.
- Es injusta esa carga de trabajo para la miseria que nos dan como un complemento.
- Nos ven como los paradigmas de la educación, a las escuelas de tiempo completo y quieren sacar todo lo bueno de la educación, lo cual hay muchas contradicciones, y nos invaden y nos saturan, de "programitis" y actividades que sólo nosotros tenemos que cumplir porque trabajamos nueve horas.
- Los alumnos son seleccionados por eso están en escuelas de tiempo completo.

## **DIR CONT1**

- El centro de consumo escolar es una tiendita particular, y esas ganancias porque se van a repartir deben de ser empleadas para la escuela.
- Los mismos maestros lo han estado diciendo y los padres de familia también, que la organización y la administración que llevo del plantel y el funcionamiento que se está dando ha mejorado mucho respecto a la gestión anterior.
- Los padres han visto cosas que no tenía otros de mis compañeros anteriores, entonces yo creo que eso va dar como resultado que se mejoren los ingresos en las cuotas este año, y que tengamos más recursos.
- Este año pasado la OCDE decidió cancelar el programa de escuelas de calidad porque México no mejoraba, entonces dijeron se cancela y nos quitaron el recurso se cancela y ya no tenemos ingresos.
- Los padres de familia al saber: en esa escuela tratan bien a mi hijo, en esta escuela hay buenos resultados, yo quiero esa escuela, y de esa manera se crea una tradición.
- Cuando los padres saben que la escuela es de prestigio, dicen ¡quiero a mi hijo ahí!, y la lucha empieza desde afuera.
- Cuando quieren quedarse en la escuela, como esta lucha es muy fuerte dicen voy a estudiar más, incluyen varios factores: la formación de esa familia, los anhelos, las expectativas de esa familia, quiero que mi hijo sea profesionista no quiero que sea cualquier empleado, entonces me voy a preparar más, y lo voy a meter a una escuela de calidad y una escuela de prestigio para que tenga acceso a los mejores bachilleratos.
- La calidad de los alumnos hace que estas escuelas mantengan el prestigio.
- Aquí tradicionalmente los maestros han sido agente de cambio y cuando han confluído varios maestros de ese tipo en un centro de trabajo se puede lograr que ciertas escuelas tengan mejores resultados.
- Aquí los alumnos, aunque vengan de otras comunidades tienen buena preparación, traen buenos hábitos, trae necesidades y esas necesidades los obliga, eso ayuda porque hay una necesidad, no quiero quedarme rezagado, mi

papá y mi mamá están haciendo sacrificios, en gastos y en tiempos para que yo vaya a una buena escuela, y no vienen a ensuciar el apellido vienen a mantenerlo o mejorarlo.

- En esta escuela hay muchos recomendados que no se ganaron el lugar por el conocimiento, no se lo ganaron en un examen de oposición, se lo ganaron por el dedazo o por influencias.

### *Dependientes*

#### **DIR DEP4**

- La ruta de mejora se nos dificulta, cuando vemos trabajos de otras escuelas más que nada de las diurnas, siento que estamos yendo para otro camino.
- Contamos con libros, pero están desfasados porque los que tenemos ahorita son del 2006 y los planes y programas son del 2011.
- Hemos observado muy poquitos avances, pero debemos de seguir en eso.
- Como telesecundaria necesitamos una pantalla, nos prometieron que nos las iban a mandar y no se ha cumplido.
- Necesitamos instalación para Internet, estas televisiones no agarran Internet por eso necesitamos una pantalla nueva.
- Yo fui a la delegación a solicitar computadoras para el aula de red y me contestaron que no había presupuesto y esto me desilusiona.
- Una compañera directora consiguió donación de cuarenta computadoras y ella bien emocionada firmó todos los papeles a la empresa y cuando las conectó sólo funcionaban veinte y me doy cuenta que las empresas sólo nos están viendo como una forma de deshacerse de su basura.
- De entrada, los padres de familia dicen, yo no quiero esta escuela porque dicen que aquí todo el día se la pasan viendo televisión, y le digo a ver señor padre de familia usted cree que el gobierno federal nos va a pagar porque estemos viendo la televisión todo el día.
- Tenemos una población flotante desde que inicia la inscripción hasta el final de septiembre.
- Muchos alumnos se dan de baja por el desconocimiento de los padres de familia de este modelo educativo.

- Las maestras de UDEI les dicen a los padres de familia si tu hijo no sirve mándalo a la telesecundaria y desde ahí nos crean una fama de que todos los niños con discapacidad deben mandarlos a la telesecundaria.
- En las secundarias diurnas no aceptan niños con discapacidad y entonces donde está la inclusión. ¿A poco solo las telesecundarias son inclusivas?
- En el Distrito Federal no existen las licenciaturas para maestros de telesecundaria, los maestros que tenemos son los que vienen de otros lados de Tlaxcala y Puebla.
- Yo he seguido peleando para que me manden un perfecto, y me dicen que no, que hasta que aumente más grupos me van a mandar el perfecto.
- Yo todo el día estoy subiendo y bajando porque veo a los chicos que salen al baño, ya hasta puse una mesa en la parte de abajo para estarlos viendo y seguir trabajando.
- Es un desconocimiento total de la telesecundaria todo está enfocado a diurnas, pero a las telesecundarias nos exigen lo mismo que diurnas, y si nos exigen lo mismo que diurnos nos deberían dar lo mismo que a las diurnas.

### *Desviadas*

#### **DIR DES1 TV**

- Aquí captamos a los niños que son rechazados en otras escuelas.
- ¿Por qué quieren cerrar el turno?
- Mientras en las escuelas matutinas rechazan alumnos o propician la deserción de ellos yo me la paso rescatando a esos alumnos.
- La distribución no es la adecuada, pienso que deben agrupar a los alumnos en los dos turnos.
- Actualmente los turnos matutinos los saturan y los vespertinos casi no hay alumnos.
- Deberían tener en cuenta que se tiene mejor rendimiento de los alumnos cuando son grupos pequeños.
- Yo he tenido niños que viene reprobados y el apoyo que les damos aquí ninguna escuela se los da.
- Da pena tener a los padres de familia formados solicitando un lugar y mientras yo tengo que estar volanteando para captar niños.
- Yo me pongo a hacer carteles y propaganda de que aquí hay lugares.
- Los alumnos de esta escuela no pueden cooperar, no pueden dar la cuota.



- Aquí se requiere que den becas y refrigerios para los alumnos.
- La población que se tiene en esta escuela son niños con problemas de drogadicción, de aprovechamiento, y de desintegración escolar.
- Los padres de familia de los alumnos que asisten a esta escuela tienen una escolaridad baja y no les exigen a sus hijos que vengán a la escuela.

A continuación, se presentan algunas representaciones obtenidas a partir de los testimonios expresados por los directores de las diferentes escuelas.

Tabla 34. Mensajes relacionados con la percepción del centro

	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviadas</b>
El centro escolar es...	De alta calidad	Muy bueno	Vulnerable con necesidades	Malo
Sus problemas son...	Primordiales	Importantes	De la esfera económica	Su responsabilidad
El gobierno las debe ..	Expandir	Conservar	Disminuir	Eliminar

Tabla 35. Mensajes relacionados con la titularidad de obligaciones

	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviadas</b>
Cantidad y calidad de la infraestructura	Es necesario mejorarla	El centro puede mantenerla	Se le dará mantenimiento cuando haya recursos	Se debe cerrar el turno y aprovechar las instalaciones
Cantidad y calidad del mobiliario	Hay que dotarlas	El centro puede adquirirlo	Todavía tiene vida útil	Están acostumbrados a las carencias
Cantidad y calidad de los materiales educativos	Hay que saturarlos	Los estrictamente obligatorios	Los enfocados a grupos vulnerables	Sólo si sobran
Cantidad de estructura de personal	Es indispensable dotarlas de estructura completa	Tienen derecho a la estructura completa	Sólo en caso de superar el número de grupos	No tienen derecho

Tabla 36. Mensajes relacionados con la titularidad de derechos

	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviadas</b>
El acceso es ..	Para los que quieren más conocimiento	Para los de mayor mérito académico	Para los necesitados	Para los rechazados
La permanencia es ..	Alta	Garantizada	Incierta	Baja
El logro de los aprendizajes es ...	Alto	Muy alto	Suficiente	Muy bajo

Tabla 37. Mensajes relacionados con la eficiencia del personal

	<b>Favorecidas</b>	<b>Contendientes</b>	<b>Dependientes</b>	<b>Desviadas</b>
Tipo de liderazgo	Tienen un líder eficaz y eficiente	Tienen un líder eficaz, eficiente y buen administrador	Se necesita mejorar el liderazgo	Tienen un líder ineficaz e ineficiente
Tipo de colectivo	El colectivo toma buenas decisiones	El colectivo toma buenas decisiones y es autónomo	El colectivo necesita mejorar las buenas decisiones	El colectivo no toma buenas decisiones que puedan mejorar la escuela

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Schneider, Anne e Ingram, Helen (1993) Social Constructions of Target Populations: Implications for politics and Policy.

En la presente investigación se plantea que desde la administración se han incentivado mecanismos que favorecen la diferenciación entre centros, con el fin de trasladar la visión de los consumidores educativos de la esfera del derecho a la educación a la esfera del mercado, transformando a la educación en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores.

Para tal fin era necesario construir la idea de que las escuelas deben ser diferentes entre sí, orientadas al éxito y agresivamente competitivas, para que los padres en tanto

consumidores, tomen mejores decisiones ya que el proveedor estará mejorando constantemente su producto para cumplir con las expectativas siempre cambiantes del cliente.

Una de las principales construcciones sociales que se utilizó para promover la diferenciación fue contar con una mayor autonomía y capacidad de elección de escuela, de esta forma las escuelas eficientes y eficaces progresarían y las ineficientes e ineficaces tendrían que cerrar por el descenso de la matrícula, y en consecuencia las escuelas que queden se irían llenando. Bajo esta lógica podría pensarse entonces que el fin principal de los movimientos en pro de una mayor capacidad de elección de centros no consiste en construir un sistema educativo más democrático y justo, sino en poner fin al igualitarismo y reconstruir un sistema educativo diferenciado que contribuya más y mejor a la reproducción social.

Parecería a primera vista que el modelo originalmente creado por Caldwell y Spinks de escuelas autónomas, encaminado a elevar la calidad de los aprendizajes, a través de una descentralización significativa inconsistente de la autoridad al nivel escolar que podría tomar decisiones en relación con la distribución de los recursos relacionados con los conocimientos, la tecnología, el poder, los materiales, las personas, el tiempo, bajo una visión neoliberal, lejos de la elevación de la calidad del aprendizaje y la enseñanza, ha servido como telón de fondo a los deseos de los gobiernos para disminuir el gasto público en educación, incrementar la competencia entre escuelas y crear sistemas jerárquicos de escuelas financiadas con recursos públicos y privados de forma desigual, de tal forma que se contribuya a perpetuar las divisiones de clase social, género y etnia, situación que acentúa todavía más las brechas de desigualdad.

Es así como en la práctica, la opción de diversos gobiernos por la autonomía y la elección de centros tiene poco que ver con el deseo de elevar los niveles educativos y aún menos con equidad, pero oculta y masifica el deseo de construir una jerarquía de escuelas que impartan una enseñanza desigual.

En el estudio se plantea que el modelo de autonomía de gestión implementado en las escuelas secundarias de la Ciudad de México presenta la existencia de una visión meritocracia en el proceso de selección y distribución de los beneficios, ya que se atribuye

solo a un determinado tipo de escuelas la facultad para ser acreedoras de los beneficios, a las cuales se les reconoce por parte de la administración, las acciones y ciertos valores, con lo cual se reducen las posibilidades de que los beneficios y sus condiciones de posibilidad sean distribuidos equitativamente entre todos los centros.

De igual forma se plantea que los procesos de percepción colectiva actúan asociando a ciertos valores agregados de algunos centros escolares, con beneficios materiales o inmateriales, sobrevalorando los criterios que justifican que la distribución se decida en beneficio de unos y no de otros. Se plantea que la percepción colectiva se encuentra influenciada por el proceso de decisión de la administración, quién termina por justificar la repartición de los beneficios entre “los mejores”.

## CAPÍTULO VII

### **POLÍTICA 3. RECONVERSIÓN INSTITUCIONAL. CAMBIOS EN LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN**

*"Siempre estoy siendo supervisado y me hacen observaciones que no son observaciones, sólo me dan indicaciones ..... ahí se pierde el hecho de decidir las acciones que uno quiera para la escuela".*

**DIR FAV B1**

#### **7.1 El carácter híbrido de la gestión escolar**

Hablar de la figura del director en su carácter de profesional y de administrador es una relación que genera una tensión permanente entre una "racionalidad administrativa" y una "racionalidad pedagógica" que han configurado modos distintos de regulación.

En el presente capítulo se realizará un recorrido por los cambios de regulación que ha experimentado la gestión, se presenta un análisis de lo que ha significado para los directores escolares la llamada autonomía, y se presentan los cambios fundamentales que ha vivido la organización escolar en el ejercicio de la autonomía.

Los diversos proyectos de política educativa, orientados a la reforma del sistema a través de la gestión han presentado serias dificultades en cuanto a su ejecución, provocando una situación de desequilibrio entre la política y la práctica; de acuerdo a Casassus (2000) este desequilibrio se debe a la reestructuración del sistema, mediante las políticas de descentralización y de centralización, porque estos procesos cambiaron las reglas del funcionamiento del sistema educativo, lo que generó fuertes tensiones entre los actores involucrados al nivel de la dirección del sistema, la burocracia y los actores al nivel de la escuela.

De acuerdo al autor, en América Latina, hasta fines de los ochenta se pasó de la perspectiva de la administración a la de la gestión, porque bajo el régimen de sistemas educativos centralizados, existieron dos corrientes: la primera apuntaba a la planificación y la segunda, a la administración. Casassus (2000, pag. 101) nos dice que, en el fondo,

esta tradición respondía a una visión autoritaria o verticalista de la gestión, “de un lado, se encuentran los sujetos encargados de planificar y, de otro, los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes”.

Cabe preguntarse si estas prácticas han sido superadas por los procesos de descentralización, que vinieron a reconfigurar las competencias de gestión de los actores involucrados.

Casassus plantea que la gestión es un concepto más genérico que administración, porque en la práctica se tienen que realizar una serie de operaciones de ajuste para lograr los objetivos y el plan pasa a ser sólo una orientación.

La práctica de la gestión va hoy mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que proceden del centro. Las personas con responsabilidades de conducción tienen que planificar y ejecutar el plan. El concepto de gestión connota tanto las acciones de planificar como las de administrar. La administración —como ejecución de las instrucciones de un plan, independientes de los contextos— no es lo que ocurre en las situaciones reales. Por ejemplo, los directores de escuelas encargadas de ejecutar un plan tienen que realizar una serie de operaciones de ajuste, tales como: lograr la viabilidad política del mismo, adecuar los recursos disponibles a las necesidades de ejecución, determinar el nivel de competencias de las personas para llevarlo adelante. En la práctica, el plan es sólo una orientación y no una instrucción para ejecutarlo. Por ejemplo, al traducir un plan en acciones concretas, los directores de escuelas se encuentran frecuentemente en la necesidad de replanificar, administrar y demostrar talento político para encauzarlo. Casassus (2000, pag. 101).

Se plantea que la práctica de la gestión va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones porque en la gestión todo el tiempo se tienen que realizar ajustes internos y externos para adecuarse a los recursos disponibles porque los centros educativos funcionan como sistemas que poseen contextos con los cuales interactúan, es decir, no son entes aislados.

En el siguiente diagrama se muestra a partir de los planteamientos de Cassasus los procesos que ocurren en la gestión educativa.

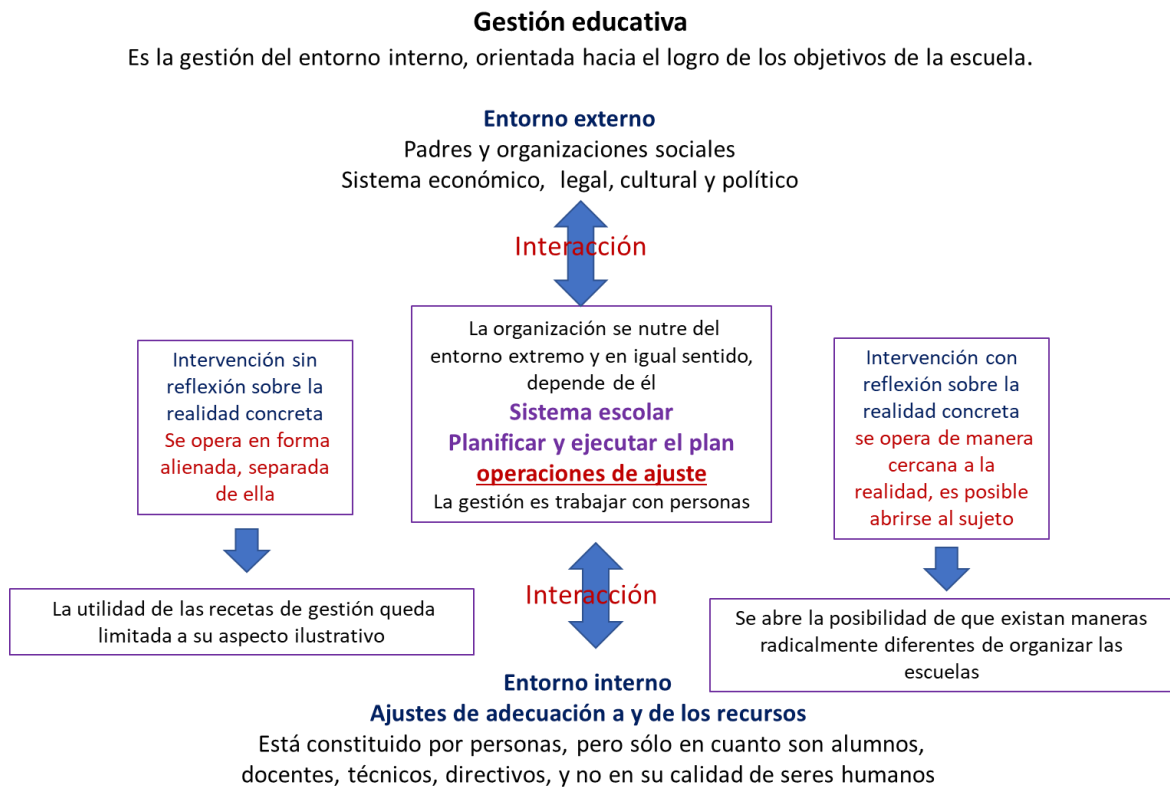


Figura 6 Fuente. Elaboración propia a partir de la teoría de Cassasus

El autor plantea que el entorno externo está constituido por todo lo exterior a la organización, puesto que la escuela en tanto organización no existe en un vacío, esta se nutre de su entorno y en este sentido depende de él. Por este motivo pensar a la escuela separada de su entorno conduciría a operar a la escuela de una forma alienada separada de su realidad, bajo este planteamiento el autor apunta que la gestión educativa debe orientarse a facilitar una relación de interacción con el entorno externo y con el entorno interno lo cual posibilitará que existan maneras diferentes de organizar la escuela para el logro de los objetivos.

Como se ha mencionado con anterioridad, el liderazgo escolar se ha convertido en una prioridad de los programas de política educativa a nivel internacional, porque se piensa que este desempeña una función decisiva en la mejora de los resultados escolares al

influir en las motivaciones y en las capacidades de los maestros, así como en el entorno y el ambiente escolares (OCDE, 2009), por este motivo, muchos países han optado por el camino de la descentralización, impulsando políticas para que las escuelas sean más autónomas en su toma de decisiones, y de esta forma, deslindar la responsabilidad por los resultados educativos.

A este respecto cabe detenerse a observar diversas acepciones que adquiere la autonomía escolar. Verger, Curran, y Parcerisa (2015, p. 364) recopilan diversas posturas.

Los autores adscritos al neoliberalismo perciben la autonomía escolar como un mecanismo adecuado para reducir el rol del Estado y mercantilizar el sector público, incorporando la lógica de funcionamiento del sector privado en las escuelas públicas; para los conservadores, la autonomía escolar es una buena manera de profesionalizar la dirección escolar, aumentando su rol gerencial y delegándole responsabilidades y poder en la toma de decisiones. De esta manera, se jerarquiza la gobernanza y la gestión de las escuelas; en cambio, los socialdemócratas perciben la autonomía escolar como una manera de aumentar la eficacia y la eficiencia del sector público. En consecuencia, la mejora de la efectividad permite defender a los servicios públicos frente a los promotores de la privatización, que los acusan de ser excesivamente rígidos, burocráticos y poco eficientes; por último, para los docentes que participan en movimientos de renovación pedagógica la autonomía se considera una política idónea para impulsar la innovación pedagógica en los centros y favorecer una educación más contextualizada.

Como se ve en cualquiera de sus acepciones, la autonomía escolar es una intervención por el lado de la oferta que supone poner la autoridad en manos de los usuarios finales del servicio: los maestros de las escuelas, los padres de familia y la comunidad local. Estas partes locales interesadas tendrían entonces la libertad de modificar la gestión escolar y la toma de decisiones de manera que reflejen los intereses y las necesidades locales, situación que a decir del discurso oficial podría, con el tiempo, dar como resultado



un entorno didáctico mejor y más propicio para los estudiantes y por consiguiente, mejores resultados académicos.

A primera vista, el discurso de la autonomía pareciera despertar una cierta seducción al interpelar los deseos básicos de los actores de tener una mayor libertad con respecto a la administración en el puesto de trabajo, además de desarrollar una mayor colaboración y calidad en el servicio, apelando a que la responsabilidad del buen funcionamiento depende en primer lugar de ellos mismos, induciéndolos a que sean más proactivos, por lo que al final el fracaso o consecución de los efectos no deseados dependerá de los propios agentes.

Si bien es cierto que en cualquiera de sus acepciones las declaraciones de autonomía pueden presentar rostros positivos, al tomar al centro escolar como unidad básica del cambio, posibilitar la toma de decisiones por los propios agentes, aumentar la participación de los padres y profesores, de acuerdo a Smit (2001) en nuestra coyuntura actual: "la legítima aspiración al autogobierno de los centros escolares, mezclada con la tendencia neoconservadora de introducir mecanismos de desregulación y competencia entre los centros escolares puede dar lugar a diferenciar institucionalmente la oferta pública educativa".

Al respecto Claudia Santizo (2014) ha puesto de manifiesto que en sistemas que adoptan medidas de política que consideran la descentralización del sistema educativo, expresado a través de la autonomía de gestión escolar, utilizando criterios como la competencia y la eficiencia y la eficacia para orientar la gestión educativa, denominada descentralización a ultranza, que implica realizar de manera decidida y firme las tareas encomendadas con los medios que se tenga a su disposición a pesar de que éstos sean limitados; esta política puede tener más efectos negativos que positivos, porque la descentralización a ultranza se lleva a cabo en un ambiente de profundas desigualdades económicas y sociales, por lo tanto no promueve la equidad. La autora nos dice que para que la autonomía adquiera sentido es necesario que las escuelas dispongan de facultades y recursos para tomar decisiones que se adecuen a las necesidades de sus alumnos.

Con base a las evidencias presentadas en el apartado referente a la desigualdad institucional (política 2), y en acuerdo por lo planteado con Rivera (2014) todo parece

indicar que a través de los acuerdos 716 y 717, se encontraba una intención muy clara de habilitar un conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado mexicano buscó desligarse de la responsabilidad directa de proveer lo necesario para la prestación del servicio educativo, y bajo el abrigo de la participación social, utilizar a los padres y otras entidades civiles y empresariales, a “corresponsabilizarse” de la educación que proporciona el Estado, bajo el argumento de que “la educación es tarea de todos”.

De acuerdo a los testimonios de los directores, el discurso de la autonomía se utilizó también para controlar a las escuelas recurriendo a formas y mecanismos de intervención que poco a poco se fueron naturalizando, términos como calidad, evaluación, eficacia, fiscalización y evaluación, fueron ligados a la autonomía de gestión, cuyos significados se fueron incorporando como parte del lenguaje de uso corriente hasta convertirse en un discurso dominante.

A continuación, se presentan algunas concepciones de los directores con respecto a la noción que tienen de la autonomía escolar:

*¿Hay autonomía?*

- La autonomía es una burla.
- Yo pienso que la autonomía está en la función de cada director.
- Yo no he necesitado que me digan usted tiene libertad de elegir.
- Yo siempre he tenido iniciativa o proyectos para solucionar los problemas de la escuela.
- A mí me gusta tomar una gestión compartida, no quiero ser lineal.
- A mí me cuestionan mucho algunas de mis decisiones.
- Se suponía ¡o eso supuse yo! Que cada escuela iba a poder autodeterminar toda su organización, toda su situación laboral, lo cual no fue así.
- El modelo como yo lo entiendo se me hace bueno.
- No se tienen esa supuesta autonomía de gestión que se ha hablado.
- Yo siento que todo eso quedo solamente en teoría, o sea, en lo escrito, en lo planeado por las autoridades.
- Así como autonomía yo no lo he visto, que se refleje en nuestra toma de decisiones.

### ¿Que dificulta la autonomía?

- La principal dificultad para ejercer la gestión, es que nos dicen que hay autonomía, pero no la hay,
- Yo siento que no hay esta libertad en parte por la estructura de las autoridades.
- Se sigue trabajando con el mismo modelo que todas las indicaciones fluyen en el sentido vertical.
- Algunas ocasiones con que me salen: es usted auto-gestiva, pero por el otro lado me dicen, es que aquí tienes que pedir autorización, entonces ¿de qué se trata?.
- Si nosotros somos totalmente autogestivos les quitamos el poder al inspector y a la operativa.
- Yo siento que lo primero que tendríamos que tener es el respaldo de las autoridades.
- Estamos a expensas de lo que se les ocurrió.
- Si es un asunto de personal o cuestiones administrativas, para contratar a tal o cual persona obviamente eso no lo puedo hacer yo, porque yo no les pago.

### ¿Ha aumentado la autonomía?

- Si ha aumentado la autonomía, pero seguimos dependiendo.
- Yo entendí, que íbamos a tener mayor libertad de decisión, que teóricamente eso es lo que se pretende.
- Dentro de la escuela los maestros siguen todavía con la idea anterior de que el director es la autoridad y él puede tomar todas las decisiones
- Yo ya no les tendría que estar pidiendo autorización para determinar las decisiones en mi escuela.
- El apoyo de las autoridades ¡antes como antes, y ahora como ahora!, pero nada más cuando les convine.

A partir de las frases se puede observar que la percepción generalizada de los directores es que el modelo de autonomía como se les planteó, difiere mucho de la noción a la que refiere la autonomía; los directores manifiestan que de acuerdo a su concepción esta debería aludir a la libertad de elegir, de tomar decisiones propias, de autodeterminar la

organización interna, y de ser autogestivo; todo esto con el apoyo y respaldo de las autoridades.

Se manifiesta que desde su concepción, bajo estos principios el modelo es atractivo, sin embargo, el problema es que en la práctica esto no ocurre, se manifiesta que si bien es cierto que los tomadores de decisiones tienen buenas intenciones, teóricamente podría pensarse que el modelo es muy bueno, sin embargo a la hora de ponerlo en práctica, hay intereses que permean el modelo que hacen que este sólo quede en retórica, tratando de convencer a los directores que ya son autónomos cuando en realidad hay una serie de mecanismos que les hacen dudar que realmente exista la autonomía.

Quando se estableció este modelo hace dos o tres años se suponía ¡o eso supuse yo! Que cada escuela iba a poder autodeterminar toda su organización, toda su situación laboral, lo cual no fue así. Entonces eso fue lo que yo entendí, que íbamos a tener mayor libertad de decisión, que teóricamente eso es lo que se pretende. Yo siento que no hay esta libertad por parte por la estructura de las autoridades, se sigue trabajando con el mismo modelo que todas las indicaciones fluyen en el sentido vertical, y no se tienen esa supuesta autonomía de gestión que se ha hablado, yo siento que todo eso quedo solamente en teoría, o sea, en o escrito, en lo planeado por las autoridades (**DIR FAVB1**).

Los directores coinciden en el sentido de que la autonomía representa un cambio substancial para el modelo de gestión al que estaban acostumbrados, porque anteriormente todo estaba regulado por la estructura y esta cultura vertical se reproducía en cadena, las indicaciones fluían de áreas centrales a dirección operativa, supervisión, dirección y confluían con el personal en la escuela. Los docentes y directores estaban acostumbrados a cumplir con todas las indicaciones que venían de las autoridades, sin poder participar cotidianamente con propuestas propias.

Al anunciar un cambio substancial en la gestión se pensó que este sería inmediato en un ambiente de confianza por parte de las autoridades, situación que a decir de los directores no fue así, fue al contrario, la supervisión se agudizó y se implementaron más mecanismos de control; manifiestan que en realidad siempre ha habido cierta autonomía para solucionar problemas de la escuela, pero esta se desarrolla en función de la

concepción y personalidad de cada director, la diferencia es que ahora, está normada; sin embargo existe confusión tanto de los directores como de las autoridades en cuanto a su alcance puesto que los directores manifiestan que ellos mismos no saben que si pueden hacer y que no pueden hacer, y sus decisiones están sujetas al criterio de quién autoriza.

En algunas ocasiones con que me salen: es usted autogestiva, pero por el otro lado me dicen, es que aquí tienes que pedir autorización, entonces ¿de qué se trata?. El modelo como yo lo entiendo se me hace bueno, pero desde el punto de vista de cómo intervienen las autoridades me parece un asco (**DIR DEP4**).

Los directores manifiestan que la principal dificultad para ejercer la gestión es que las autoridades insisten en que ellos tienen autonomía para tomar decisiones, pero en cierto tipo de decisiones se tiene que seguir pidiendo autorización, lo que a su parecer indica que no existe confianza o reconocimiento de la experiencia por parte de las autoridades.

La experiencia es un elemento sumamente valorado por el magisterio porque representa un indicador de eficiencia en la resolución de los problemas, sin embargo, a decir de los directores este elemento ha sido desconocido e invisibilizado porque no se toman en cuenta muchos de los factores que intervienen en los procesos de aprendizaje, tampoco se toma en cuenta el contexto que el que se encuentra el centro escolar, únicamente se toma en cuenta los resultados.

En todas las juntas de los Consejos Técnicos, estoy siendo siempre supervisado y de alguna forma me hacen observaciones que no son observaciones, sólo me dan indicaciones: haga esto, siga usted esto, ¿por qué no están todos los maestros?, etc. Es parte del trabajo y de la organización y de alguna forma siempre se me está señalando ¿por qué no hizo esto?, ¿por qué no hizo aquello?, y prácticamente ahí se pierde el hecho de decidir las acciones que uno quiera para la escuela (**DIR FAVB1**).

Yo siento que no se trata de que se estén improvisando las decisiones, por ejemplo: que nos gastamos cheques, vienen el inspector y nos dice: quiero un folder por cheque, que me gasto un cheque es un folder, que me gasté veinte cheques son veinte folders y yo me pregunto ¿para qué veinte folders? Mi escuela

no es autónoma porque yo hago lo que me dicen, casi casi me dicen eres una estúpida que no sabes, por eso estoy pensando seriamente ya jubilarme **(DIR DEP4)**.

Los directores están conscientes de que este cambio en la gestión genera tensiones porque por un lado existe la retórica que alude a la libertad de decisiones, pero por otro lado permea la noción de desconfianza y desconocimiento de la experiencia, se sabe que la pérdida de poder es un factor que no necesariamente le conviene a la autoridad, ¿por qué habrían de querer perderlo? Esta constante que apunta a un doble discurso genera tensiones, porque por una parte se les exhorta a que sean cada vez más autónomos para guiar el buen desempeño de la escuela y por otra parte sus decisiones son severamente cuestionadas con criterios no siempre claros, lo que desemboca en la percepción de que lejos de recibir el apoyo en sus decisiones por parte de la autoridad, es esta misma la que dificulta el buen funcionamiento.

Se dijo de igual forma que los resultados educativos mejorarían porque el modelo hace más responsables a los directores y maestros ante los estudiantes y a los padres de familia, lo que puede mejorar la calidad de los servicios que prestan y así mejorar los resultados; además de permitir a los responsables locales de la toma de decisiones determinar la mezcla adecuada de insumos y políticas acordes con la realidad y las necesidades del lugar.

Con base a los testimonios de los directores y retomando los planteamientos de Cassasus se puede observar que la retórica oficial pretende ignorar que el centro escolar no sólo interactúa con el entorno externo sino que se nutre y depende de él, se pretende que sólo por el hecho de emular la autonomía de gestión esta ocurra de facto y que la receta para ejercer el liderazgo escolar tenga los mismos resultados en todos los centros escolares, lo cual, como menciona el autor, conduce a operar la escuela de una forma alienada y separada de la realidad.

Se observa que a pesar de la retórica oficial, en la práctica existe una resistencia por parte de las autoridades a impulsar una verdadera gestión democrática, porque en la práctica sigue operando una visión autoritaria verticalista focalizando la orientación a la obtención de resultados para capitalizarlos políticamente. Esto quiere decir que lo que

importa son los resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar, con la intención que estos se mejoren en el corto plazo sin importar las dificultades propias del contexto.

Se busca inducir en el corto plazo la reconceptualización de las formas de entender los procesos educativos para construir una nueva ideología que encuentra su raíz en conceptos provenientes de la economía tales como la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos, entre otros, inundando el discurso de la política educativa sin llegar a decir que las políticas educativas tienen un fin económico explícito.

Sin embargo, en el universo docente estos conceptos no son tan fáciles de adoptar porque la concepción de la educación que se maneja en el gremio no se ciñe sólo a lo medible ni a los resultados educativos, situación que a decir de Casassus genera un doble lenguaje que no encuentra conciliación entre el universo docente y los encargados de ejecutar las políticas “como consecuencia de esto, desde el punto de vista conceptual, se ha instaurado el establecimiento de un sistema con mundos paralelos y superpuestos entre la política y la práctica” (Casassus, 2000, p. 104).

De acuerdo a Barroso (2005) un mayor grado de autonomía para las escuelas se traduce en nuevas competencias y recursos, lo cual ha tenido incidencia, simultáneamente, en la administración del sistema y la gestión interna de las escuelas. El autor menciona que en el primer caso (administración del sistema): “la autonomía aparece ligada a: la disminución del control jerárquico sobre las escuelas, con la consecuente reconversión de las funciones de la administración central y regional; la participación de las escuelas y de sus miembros en la definición y ejecución de las políticas educativas, a través de la ampliación de su campo de decisión administrativa, pedagógica y de gestión de los recursos”, y en el segundo caso (gestión de las escuelas): “la autonomía aparece unida a la constitución de organizaciones postburocráticas, con refuerzo de la participación de los diferentes elementos que forman esta organización, con el desarrollo de nuevos tipos de liderazgo, con la definición de proyectos educativos en el marco de relaciones contractuales con la administración estatal” (Barroso, 2005, p. 433).

Pensando en la gestión escolar y de acuerdo con el autor, se puede decir que la construcción y el ejercicio de la autonomía asentó la acción conjunta de cuatro cambios fundamentales: el liderazgo, el proyecto, el contrato y la participación.

## **7.2 Cambios fundamentales en el ejercicio de la autonomía**

### 7.2.1 El liderazgo escolar

De acuerdo a la OCDE (2009), la autonomía escolar por sí sola no lleva de manera automática a un liderazgo mejorado, de acuerdo a la perspectiva del organismo, los directores deben de tener un mandato explícito para concentrarse en las áreas que conducen a mejores resultados de la escuela y de los estudiantes.

Se menciona que los directores escolares necesitan tiempo y capacidad para ocuparse en las prácticas esenciales de liderazgo que contribuyen a una enseñanza y aprendizaje mejorados. Por consiguiente, es importante que la delegación de responsabilidades se acompañe de disposiciones para nuevos modelos de liderazgo más distribuidos.

En México se detectó que existían dificultades reales en cuanto al desarrollo de la capacidad del liderazgo necesaria para garantizar el progreso de la escuela, debido a que no ha habido inversión específica para asegurar una preparación eficaz, ni para clarificar el papel que se espera que desempeñen combinando las tareas administrativas y pedagógicas. Se habló de la necesidad de construir la capacidad y establecer una cultura del liderazgo puesto que los roles y las responsabilidades de los directores estaban enfocadas principalmente en asuntos administrativos más que en la mejora de los resultados escolares.

Como parte de los cambios propuestos en la reforma educativa del 2013, se señaló que un reto inmediato para fortalecer el liderazgo escolar era, por un lado, revertir el énfasis que la gestión escolar colocaba en los aspectos administrativos del proceso educativo y, por otro, impulsar los factores que pudieran incidir en el aprovechamiento académico: entre ellos el trabajo colectivo, para convertir a las escuelas en comunidades de aprendizaje. Se mencionó que el director debería ejercer un liderazgo académico, organizativo-administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar.



De igual forma, desde la administración se planteó que derivado de normas imprecisas que conducían a rutinas excesivas, el papel que jugaban los directores en las escuelas mexicanas se inclinaba más a favor de la administración que al liderazgo profesional, por tal motivo era necesario cambiar de un estilo de liderazgo administrativo.

Para apoyar a los directores en su tarea de centrar su labor en los aspectos pedagógicos se estableció como parte del modelo de autonomía de gestión que debían establecerse sistemas de administración escolar eficaces, que aligeraran la carga administrativa a las escuelas y evitaran distraerla de su tarea central, dotando a cada una de ellas, con al menos una computadora para fines administrativos (SEP. Acuerdo 717).

Sin embargo, a decir de los directores, la denominada descarga administrativa no ha ocurrido en lo absoluto, situación que no ha permitido centrar la función en los aspectos pedagógicos.

No existe descarga administrativa en lo absoluto. Por ejemplo, la semana pasada no pude hacer ni una visita a las aulas, porque entre que el curso que te llaman, que ven para acá, que ve para allá, y yo soy de las personas que me gusta estar en mi escuela, pero eso a veces no se puede. Con relación a las ventanillas nos dijeron que según nos iban a ayudar a la descarga administrativas; no ha ayudado en nada, al contrario, son demasiadas las que llegan al día, sólo nos beneficia en que la información se controla y acelera la información entre la escuela y la coordinación, pero ha incrementado el trabajo, se ha duplicado la carga administrativa, ahorita creo que voy en la ventanilla 630 y todas son para ayer, llegan con mucha premura, y a veces hay situaciones en las que yo digo ¿quién expide las ordenes? ¿Por qué no se tiene la información si nosotros lo enviamos?, nos piden “hagan el concentrado”, “pongan en este formato”, pero además de pedirlo en electrónico, lo piden en físico y hay que llevarlo y no sé cuántas copias; a veces sería más fácil que nos hablaran y preguntaran, pero nos damos cuenta que en personal no tienen ni control, luego nos hablan y preguntan si trabaja tal maestro y hasta quieren que le digamos a donde se cambió, ¿cómo vamos a saber eso? **(DIR FAVA1)**.

Se habló de reducir la parte administrativa pero no ha sido así, no se ha podido lograr. A mí me gusta observar a mis maestros, pero el papeleo me absorbe un treinta o cuarenta por ciento de mi tiempo, y esto no nos permite estar ubicados en aula, yo sé que la gestión es parte de, pero es mucho tiempo el que se invierte en estar haciendo tramites constantemente a la operativa (**DIR CONT2**).

La ventanilla no ha disminuido la carga administrativa, lo que ha hecho es agilizar la velocidad de la información. La operativa me dice que yo debo de tener todas las ventanillas porque me las están mandando, en algunas cosas siento que exageran un poco, no es que no lo considere importante, pero muchos mensajes ya no los leemos porque dicen lo mismo, lo mismo, lo mismo. No digo que esté mal, pero creo que en algunos casos se hace abuso de la información, y en otros casos creo que nos hace falta, la ventanilla no ha disminuido la carga, pero sí ha agilizado la información (**DIR DEP4**).

Parece paradójico que una de las condiciones para fortalecer la autonomía es disminuir la descarga administrativa para que los directores puedan dedicar la mayor parte de su tiempo en funciones que apoyen el aprendizaje de los alumnos, sin embargo, en muchos casos se ha observado que el aumento de la autonomía, por el contrario, propicia que el trabajo de los directores requiera más tiempo al aumentar su carga de trabajo administrativa y de gestión, dado que las responsabilidades aumentan de manera aguda, y cada vez más se cuenta con menos personal de apoyo, dando como resultado menos tiempo y atención para proporcionar liderazgo orientado a una mejor enseñanza y aprendizaje.

Los directores manifiestan que si bien el sistema de ventanilla única a través del correo electrónico (anexo 4) ha hecho que la información llegue a las escuelas de forma más directa y veloz, también ha hecho que se incremente de forma descomunal la cantidad de información y requerimientos que se solicitan a través de este sistema. Anteriormente la comunicación se realizaba a través de la supervisión, quien era la encargada de filtrar las comunicaciones, transmitir las a las escuelas, recabar las solicitudes y remitirlas a la dirección operativa. El nuevo sistema de comunicación permitió desempoderar a la supervisión del control de la información, pero no sólo no ayudó a disminuir la carga

administrativa, sino que se generó un sistema más sofisticado de control, porque a través de él se solicitan todo tipo de información y requerimientos administrativos.

Como consecuencia lógica se observa que la retórica de la autonomía de gestión ha ido generando procesos de simulación caracterizados por prácticas de cumplimiento formal, pero no real, de los requisitos de la política. La simulación aparece como maneras de hacer “como si” la política estuviera efectivamente aplicándose, cuando en realidad los directores realizan todo el tiempo sus operaciones de ajuste internas y externas para adecuarse a los recursos disponibles y poder lograr sus objetivos.

En un afán de fortalecer los sistemas de administración escolar, la AEFCM decidió actualizar el Sistema Integral de Información Escolar en Web (SIIEWEB) para que funcionara más que como un sistema automatizado de gestión escolar, como un mecanismo de control más sofisticado, para lo cual fue necesario realizar acciones como: buscar la apropiación universal de todos los usuarios, ampliar su alcance e integración con los procesos, agregar nuevas funcionalidades, estandarizar la operación de los procesos de los niveles educativos y personal con el uso de la plataforma, y generar informes dinámicos, flexibles, interactivos y oportunos, disponibles para los niveles escolares, áreas centrales e instituciones externas.

Sin embargo, en la operación, esta herramienta informática que tenía como principal objetivo reducir las tareas administrativas del director y fortalecer las funciones técnico-pedagógicas, en realidad se convirtió en el instrumento de control para mantener la vinculación con las áreas centrales e intermedias de la AEFCM, puesto que a través de el sistema se mantiene el control de todo lo relacionado con el personal y el funcionamiento de las escuelas, situación que a decir de los directores de todos modos no sólo no disminuye las cargas administrativas, sino que las incrementa porque ahora tienen que hacer doblemente los procesos porque primero se suben a la plataforma, pero después se tienen que imprimir y trasladarse para remitirlos en físico a las direcciones operativas.

No hay avance, aunque las cosas se mandan de forma electrónica, de todos modos, no las piden en físico, entonces ¿de que sirvió? Sigue habiendo carga administrativa, a pesar de todo el avance tecnológico no ha servido (**DIR CONT1**).

El SIIEWEB ha servido en algunas cosas con lo de los certificados, porque se redujo el trámite, sin embargo, cuando está en mantenimiento no se puede abrir en los tiempos. A través de esa herramienta veo buena comunicación con las operativas, aunque la SIIEWEB la maneja directamente la secretaria yo valido, es mi primer año y apenas voy conociendo. Lo que ahora quiero es bajar toda la información a Excel, la verdad sería bueno que fuera compatible a UPICS, porque ya la información se podría checar porque ahorita están en PDF y así toda la información yo la podría hacer para graficar y todo eso, es el único pero que yo le pongo para que yo pueda manipular la información, porque así con los datos rápidamente pueda hacer mis tablas y la estadística, porque si no tengo que volver a capturar los datos para hacer los promedios y las gráficas, entonces, ¿cuál descarga? (**DIR CONT2**).

Yo considero que necesitamos una descarga administrativa efectiva, por ejemplo, el servicio profesional docente, nos mandan a preguntar datos ¿cuántas horas tienen el maestro? ¿cuántos grupos tiene? ¿de qué especialidad es? Y yo digo, ¡pues si todos esos datos los tienen allá!, si ellos lo contrataron entonces para que nos preguntan esos datos. Yo estoy de acuerdo que nos preguntaran si han tenido en este año una nota mala a los de nuevo ingreso, yo digo bueno eso si se los contesto porque no saben. Por ejemplo, cada rato nos pide hacer la plantilla, y yo digo pues ellos ya tienen la base allá, y si me mandaron otro maestro ellos lo pueden dar de alta en esa base de datos pues que la jalen, pero ¿por qué nosotros tenemos que darla de alta?, y si no lo hacemos incurrimos en responsabilidades, las licencias médicas ahora tenemos que validarlas, si no también (**DIR FAVB2**).

Yo creo que el SIIEWEB es bueno porque monitorean de lejos a las escuelas, pero la plataforma falla y falla mucho, y para ingresar la información tienes que estar pegado a la plataforma, luego quieres ingresar información y no puedes. Te dan muy poco tiempo y cierran la plataforma, entonces tienes que llevarte el trabajo a tu casa y estas hasta la madrugada intentando meter la información, y por ejemplo yo tenía que reportar días económicos de los maestros y se pasó el tiempo y ya no puede meter los días porque ya se había pasado el tiempo, y entonces estos días no fueron considerados, pienso que la escuela tiene menor control con esta

plataforma, porque lo que se ingresa a SIIEWEB luego no sabemos si se guardó o no , no tiene para que se imprima, es mejor a la antigüita se tenía mejor control **(DIR DES1 TV)**.

En el caso de la Ciudad de México la administración estableció una nueva estructura escolar precisamente para poder apoyar a los directores a disminuir las cargas administrativas y centrar sus tareas en la parte sustantiva que tiene que ver con los aprendizajes de los alumnos. La nueva estructura comprendía la figura del subdirector de gestión escolar y el subdirector académico, en el primer caso sus funciones se centraron en tareas de carácter administrativo como: organizar y coordinar los horarios de los maestros, organizar y coordinar los periodos de evaluaciones y entrega de calificaciones, controlar la asistencia y puntualidad del personal, supervisar el cumplimiento de las comisiones, entre otras. En el segundo caso sus funciones se centraron en apoyar las tareas de carácter pedagógico tales como: participar en la elaboración e implementación de la Ruta de Mejora Escolar, coordinar el análisis y evaluación de los resultados de aprendizaje de los alumnos, analizar las problemáticas que afectan el desempeño de los estudiantes y los docentes, revisar las planeaciones de los docentes, realizar observaciones de aula y emitir recomendaciones para mejorar las prácticas de enseñanza, entre otras.

En un principio la nueva estructura se planteó para todas las escuelas, pero posteriormente se estableció que únicamente las escuelas que tuvieran más de nueve grupos podrían contar con los dos subdirectores y en el mejor de los casos las restantes tendrían subdirector de gestión, sin embargo, en la práctica una gran parte de escuelas generales vespertinas, las telesecundarias, y las escuelas para trabajadores (dependientes y desviadas) no cuentan con ninguna de las dos figuras, orillando a los directores de este tipo de escuelas a dedicar una mayor proporción de tiempo a desarrollar múltiples funciones adicionales que les imposibilitan pensar en transitar de un liderazgo administrativo a uno académico de acompañamiento, como lo muestran los testimonios de los directores.

Yo no tengo subdirector de gestión ni subdirector académico pero lo solicitaría a gritos, aunque el mismo administrador federal nos dijo en la reunión que tuvimos en la normal que telesecundarias solamente nos los darían arriba de seis grupos,

la verdad aquí hace mucha falta, yo he seguido peleando para que me manden aunque sea uno, he ido con la licenciada Salas que es la encargada de personal de la dirección operativa y he estado insistiendo pero me dice que no, que hasta que aumente más grupos pero no hay maestros ¿cómo voy a aumentar grupos? Yo todo el día estoy subiendo y bajando yo considero que nosotros también necesitamos todas las figuras (**DIR DEP4**).

Eso de la descarga administrativa no existe, yo no tengo subdirector de gestión, ni mucho menos académico. La verdad no nos dejan ser maestros, a mí me gustaría tener tiempo para salir más seguido, luego yo salgo al patio y me doy cuenta de cómo están trabajando los maestros, no puedo ir mucho a las aulas porque luego hay muchos requerimientos, sí me ayudan las secretarias pero para que las cosas salgan bien pues tengo que estar ahí para orientarlas (**DIR DES2**).

Desde la presentación del plan denominado “Escuelas al centro” la idea recurrente en el imaginario de las autoridades fue la descarga administrativa que representaría la posibilidad de transitar del liderazgo administrativo al de acompañamiento, para lograr que el liderazgo tuviera una verdadera incidencia en el logro estudiantil, al estar más cercano al aprendizaje de los estudiantes, la calidad de los docentes y las prácticas del salón de clase. Sin embargo, se percibe que a final de cuentas la falta de descarga administrativa, la automatización de los procesos administrativos y la generación de una nueva estructura ocupacional, en realidad mantienen la pretensión de ejercer mayor control y vigilancia sobre los colectivos docentes.

Y por otro lado, la llamada autonomía escolar hizo que el trabajo de los directores requiera más tiempo al aumentar la carga de trabajo administrativa y de gestión. Dado que las responsabilidades financieras y de personal aumentaron de manera aguda y la rendición de cuentas se usó para justificar el uso correcto de los recursos implicando también representó una carga administrativa adicional a la ya existente.

### 7.2.2 El proyecto

El proyecto educativo surge en un marco de construcción de la autonomía y la práctica de nuevas formas de gestión como un lugar de búsqueda de compromisos locales; el cual

busca materializar desde un punto de vista estructural, la organización en red, y constituye al mismo tiempo, el principio de la justificación y la legitimidad de la acción colectiva.

En México el proyecto escolar tuvo en la “Ruta de Mejora” su principal instrumento. A diferencia de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) o los Planes Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) solicitados por el Programa Escuelas de calidad (PEC), la “Ruta de Mejora” incorporó metas verificables respecto a las siguientes prioridades: la normalidad mínima de operación escolar, aprendizajes relevantes en lectura, escritura y matemáticas, conclusión oportuna de la educación básica de todos los alumnos y convivencia sana y pacífica en las escuelas.

Por tal motivo se impulsó desde la administración la revitalización y el fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares, por considerar que en este órgano es donde se debían gestar las estrategias para mejorar educativamente. Para asegurar que las escuelas no se desviarán de este camino, la Subsecretaría de Educación Básica instituyó el Consejo Técnico Escolar; cada mes difundía una guía en la cual venían especificadas las actividades y temáticas a desarrollar.

Se consideró que los equipos de trabajo debían identificar, analizar, atender, dar seguimiento y evaluar situaciones de mejora educativa en beneficio de los estudiantes de su centro escolar, a partir de sus necesidades y contextos específicos.

Se apostó a partir de un liderazgo compartido y de un trabajo colaborativo, que el Consejo Escolar se corresponsabilizaría del avance educativo de sus estudiantes y que este espacio sería el órgano de participación, diálogo y discusión abierta y profesional, encargado de tomar y dar seguimiento a las decisiones que se adoptan en las escuelas en el ejercicio de su autonomía de gestión escolar.

La misión del Consejo Técnico Escolar sería entonces asegurar la eficacia del servicio educativo que se presta en la escuela.

A continuación, se presentan algunas impresiones de los directores con respecto al funcionamiento de los Consejos Escolares.

A mí me parece bien lo de la Ruta de Mejora, porque una vez que ya hicimos el diagnóstico a profundidad, tomando en cuenta las cuatro prioridades entonces tenemos que establecer otra vez toda la problemática detectada, y si esas problemáticas detectadas ya las tomamos en cuenta para empezar a diseñar nuestros objetivos, las metas de acuerdo las prioridades si podemos implementar estrategias para abatir esos problemas detectados (**DIR CONT1**).

Los Consejos Técnicos Escolares, me parecen bien, para nosotros la planeación es importante, quizá lo único es que la guía tiene mucha información porque la parte organizativa de la escuela no se ve ahí, no se ve reflejada y donde veo cómo organizo mis comisiones, es importante la participación. A veces el material del consejo llega muy pegadito y tenemos que preverlo para poder hacer la planeación, ya sabemos que va a ser así, pero nos enfrentamos a que ahora manden esto, el otro y el otro. Veo muy bien la alternativa de participación bajo la ruta de mejora. Para que se vayan mostrando los avances o las mejoras depende un ochenta por ciento de que uno también motive a los docentes a la participación (**DIR CONT2**).

En el consejo técnico después de ver los resultados de aprobación hacemos el análisis de resultados del examen, y vemos la puntuación que sacan los alumnos después cada maestro checa en donde está la problemática para la mejora de resultados. Yo ahí si aplico la autogestión, yo tomo de la guía lo que considero que es aplicable y no es que deseche lo que hago es adecuar, adecuamos a lo que corresponde a la escuela (**DIR CONT3**).

En general los directores manifiestan estar de acuerdo con el impulso que se le ha dado al consejo técnico, porque consideran que es un espacio que hacía falta, ya que en el nivel existen pocos espacios para que se pudieran reunir todos los maestros para dialogar y discutir los principales problemas que aquejan a la escuela. En general, la práctica docente en el nivel de secundaria se realiza en solitario, los únicos espacios que existían para intercambiar experiencias eran las juntas de academia las cuales desaparecieron a partir de la reforma.



Sin embargo, se manifiesta que existe una cierta renuencia a las guías que se mandan cada mes, porque si bien es cierto que estas ayudan a organizar el trabajo que debe seguir el consejo, también representan una invasión a la autonomía escolar porque presentan estructuras demasiado rígidas y preestablecidas que no necesariamente expresan las necesidades reales de la escuela. Los directores manifiestan hacer adecuaciones a las guías, realizan lo que consideran que se adecua a sus necesidades y buscan tener sus propios espacios para construir su propia planeación.

Una constante que manifiestan los directores es la improcedencia del modelo en el nivel de secundaria, porque no se consideró que en el nivel no se cuenta todo el tiempo de la jornada con todos los maestros, ni tampoco todos los días, lo cual hace que el espacio de participación no funcione del todo bien.

Los consejos serían excelentes si tuviéramos en secundaria a todo el personal durante todo el consejo, pero como es por horario, hay maestros que sólo vienen lunes miércoles y jueves y los consejos son los viernes, entonces no participan todos, y sólo firman de enterados, pero no es lo mismo analizar las problemáticas y comentarlas que sólo leerlas, porque yo como maestro tengo mis problemas y sé qué necesito como escuela, entonces es mejor que estén presentes todos. Es un modelo que está tomado de primarias, porque incluso las guías de Consejo Técnico hablan de sus bitácoras, nosotros no usamos bitácoras entonces en primaria y preescolar es fácil relativamente porque está todo el personal pero en secundaria no funciona (**DIR DEP4**).

En los Consejos Técnicos Escolares, es un gran logro el espacio que se ganó para que los maestros nos podamos reunir y tratar asuntos escolares y eso es bueno, antes los maestros siempre estaban en clases con alumnos y no había tiempo para comentar los asuntos que nos ocupa la escuela, lo que no nos parece ahora es que nos indican qué debemos hacer, cada mes hay una guía que se debe seguir y con esto ya no hay autonomía, los maestros aquí en secundaria cuanto mucho aguantan tres horas, y no los puedo obligar a que estén toda la jornada escolar, a las 5 p.m. ya me dicen: "maestra ya me voy" porque tengo clases de

bachillerato o en otras escuelas, o los que no tienen clase los viernes pues no vienen (**DIR DES2**).

La ruta de mejora se está dificultando, cuando vemos trabajos de otras escuelas más que nada de las diurnas, siento que estamos yendo para otro camino. Considero que las guías de Consejo Técnico son buenas, pero una cosa es la teoría y otra cosa la práctica, porque si no pueden hablar muy bonito pero hasta que uno no lo hace entonces se da uno cuenta que entendí otra cosa, sí nos sirve, pero al momento que nosotros lo hacemos práctico nos damos cuenta que nos equivocamos, y lo vemos como una oportunidad cuando nos damos cuenta que nos equivocamos y corregimos para la siguiente. Finalmente la ruta de mejora es cíclica y se puede estar moviendo y vamos haciendo anotaciones que nos van a servir para el siguiente ciclo (**TV89 DEP1**).

Los directores consideran que el consejo técnico es un buen espacio democrático para el dialogo y la participación de los docentes, sin embargo, consideran que al ser el espacio en el que la escuela construye su plan de mejora, este debería ser realmente autónomo y no debería estar normado por las guías, las cuales rompen con la autonomía escolar porque se centran en atender las problemáticas que se consideran prioritarias desde la administración y no las que la escuela determina.

Se considera que la guía es una especie de receta que se tiene que seguir para asegurar los resultados educativos, ya que está estandarizada para todos los niveles y no atiende las particularidades y complejidades del nivel.

El consejo técnico ha venido a generar espacios de dialogo y participación en las escuelas, pero no necesariamente de todos los docentes; en el caso de los colectivos escolares de secundaria estos son sumamente numerosos, por lo cual fácilmente se diluyen las propuestas al no haber responsables directos de dar seguimiento a lo planeado y realizar los instrumentos de evaluación que permitan obtener indicadores para saber el grado de avance de las propuestas, por lo que muchas veces estas quedan en buenos deseos y no necesariamente dan solución a las problemáticas.

A partir de este modelo de organización se puede observar la forma en que desde la administración se buscan impulsar mecanismos para lograr que todos los miembros asuman la responsabilidad del éxito o del fracaso de la organización en su conjunto, a través de la construcción de una imagen de diálogo, en vez de obediencia; influencia en vez de órdenes; principios en vez de reglas; interdependencia; confianza mutua; y misión compartida, a diferencia de otros modelos de organización, en las que el consenso emerge del diálogo entre todos los miembros de la organización y no es promulgado por uno sólo.

### 7.2.3 El contrato

El ejercicio de la autonomía de gestión de las escuelas representó para la política educativa de México una de las grandes apuestas para mejorar la calidad y la equidad de la enseñanza a través de un mayor compromiso de los profesores y de la comunidad educativa. La retórica oficial apostó a que los líderes escolares, al influir en las motivaciones, capacidades y condiciones de trabajo de los maestros, ayudarían a crear las condiciones para que los docentes moldearan las prácticas de enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes, con lo cual se lograrían aprendizajes eficaces.

Bajo la retórica de una mayor autonomía escolar, se orilló a los directores a cumplir con responsabilidades que requerían un conocimiento especializado para que participaran más en la comunicación, la cooperación y la formación de coaliciones dentro de la escuela; se pensó que sólo por enunciarlo estos podrían desarrollar por sí mismos sólidas habilidades de formación de redes y colaboración, para participar con sus pares y con organismos intermedios en todo el sistema educativo local.

Se apostó al empoderamiento escolar para que el personal docente, los padres de familia y los representantes de la comunidad fueran atraídos, de manera formal o informal, al proceso de toma de decisiones en la escuela para que los líderes escolares pudieran negociar continuamente entre demandas descendentes de reglamentaciones y normas centrales, demandas internas de maestros y estudiantes, y expectativas externas de los padres de familia y la comunidad local.

Desde la administración se replicó como receta, las tareas clave que el liderazgo escolar debía implementar para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos, sin considerar que la micropolítica de la escuela es un factor clave que puede impulsar o limitar el espacio para maniobrar de los directores como lo muestra el testimonio del director.

En todas las juntas de Consejo Técnico estoy siempre siendo supervisado y de alguna forma me hacen observaciones que no son observaciones, sólo me dan indicaciones: haga esto, siga usted esto, ¿por qué no están todos los maestros? Es parte del trabajo y de la organización y de alguna forma siempre se me está señalando ¿por qué no hizo esto?, ¿porque no hizo aquello?, y prácticamente ahí se pierde el hecho de decidir las acciones que uno quiera para la escuela (**DIR FAVB**).

Podemos ver que cada escuela pugna por decidir sus estrategias de control, las cuales usualmente recaen en la dirección, pero aún con el impulso a la participación, estas se sujetan a negociaciones y disputas, de individuos y grupos de la misma organización. En consecuencia, el control se modifica continuamente.

En este sentido la noción de contrato es útil porque busca explicar las reconversiones que surgen para reforzar la legitimidad política y la redistribución de poderes en la administración escolar, y vista desde su parte social permite comprender las prácticas de participación y negociación en la gestión de intereses en el interior de la organización escolar, teniendo en cuenta la construcción de acuerdos y compromisos para la realización de proyectos comunes.

Ball (1989) nos dice que no todos los componentes de la organización coinciden con los aspectos ideológicos, ni persiguen necesariamente los mismos fines. La diversidad de los miembros produce diversidad de fines; y estos tienden a enfrentarse generando luchas por el control de la organización; es decir, se genera el conflicto. Aunque el conflicto también puede surgir a partir de la búsqueda de un cambio, el autor nos dice, que esta política puede favorecer o fortalecer a un grupo, y perjudicar a otros.

En el testimonio del director podemos observar que al interior de los centros la autonomía en realidad está condicionada a las diversas visiones que pueden polarizarse y generar grupos de poder que luchan por imponer una visión por encima de otra, a través de prácticas, discursos y símbolos con las cuales los directores tienen que establecer estrategias para controlarlas y orientarlas a su favor.

Cada escuela tiene su propia cultura, que se crea con influencia de líderes positivos o líderes negativos, y estos pueden salir del mismo personal docente o personal de apoyo de SAE, que son los que pueden tomar el liderazgo, para llevar la escuela a bien o a mal, y pueden hacerse grupos de poder y si esos grupos de poder son negativos nos puede llevar a la quiebra, pero si esos grupos de poder son los que arremeten y van a la mejoría de las escuelas se logran buenos resultados, y si los hay, aunque sean raros pero los hay, ellos mismos dicen: a este alumno hay que escucharlo, a este alumno hay que suspenderlo, a este alumno hay que traer al padre de familia para ponerlo como lazo de cochino, o se aclimata o se lleva a su chamaco para otro lado. Sí hay ese tipo de maestros, aunque toman medidas muy drásticas. Pero hay otros que no, que nada más están viendo como no hacen lo que se les está pidiendo para mejorar el plantel, como evaden esas responsabilidades y como manipulan unos a otros, con el *bullying* que les aplican a los mismos compañeros: ya fuiste de agachón, ya estás obedeciendo al jefe, ¿por qué te dejas?, están contra nuestros derechos, y se dejan llevar aunque no sea cierto, lo hacen a manipular a esa gente para que no haga nada en la escuela, y mantenerse en la mediocridad o en la nada, simplemente desafortunadamente encontramos más de esto que de los otros grupos (**DIR CONT1**).

Ball (1989) nos dice que las diferentes ideologías y políticas educativas llevan a los profesores a realizar su trabajo de diferentes formas, derivado de las múltiples concepciones que se tengan del proceso educativo, así como las características y principios que se le atribuyen. Sin embargo, podemos observar que en cierto tipo de escuelas aun cuando existan cargas valorativas negativas por parte de los docentes, en algunos casos las repercusiones pueden atenuarse, pero en otros casos estas pueden

tener graves consecuencias si los directores no logran contrarrestar las bajas expectativas que permean la cultura escolar.

En las escuelas que tienen mucho prestigio ya no es una gracia del maestro sacar buenas generaciones, porque ya nada más es guiar poco a poquito a sus alumnos, en estas escuelas aun teniendo maestros malos esa generación no se pierde, sale adelante. Siempre tenemos maestros aprovechados que son malos, que no se quieren salir porque quieren aprovechar el prestigio, pero no hace nada por mejorar el plantel, o elevar el nivel de la escuela, pero siguen aquí, pero también siempre hay maestros que son muy buenos y con la calidad de los alumnos hacen que estas escuelas mantengan el prestigio (**DIR CONT1**).

Cuando llegué a esta escuela me encontré con la negatividad de los compañeros, "¿quién se lo va agradecer maestro?, usted se está preocupando por algo que nadie se lo va agradecer", y otros me decían la tradicional frasecita: "si el gobierno hace como que nos pagan, nosotros hay que hacer como que trabajamos", y otros decían: "esta es barriada maestro, estos no quieren estudiar, estos quieren sacar el certificado para que les paguen un poquito más, la mayoría de estos van a ser vendedores de aquí del metro, si estos quieren eso, ¿para que se esfuerza?". Yo dije, vamos a romper paradigmas, vamos a darles a estos alumnos el mejor servicio. Y cuando empezamos, me querían hasta correr porque les estaba exigiendo, pero al final logré hacerlo. Al principio era sólo un grupito como de cinco maestros los que estaban conmigo, después de once años cuando salí de ahí, ya sólo eran cinco los que me faltaba de incorporar al trabajo de la escuela (**DIR DEP2**).

Como podemos ver, las metas de la organización, desde una perspectiva política, están abiertas a negociación y no son un elemento estable, claro y asumido por todos para orientar instrumentalmente el funcionamiento de la organización. De acuerdo a Obando (2008) los objetivos no siempre son compartidos o están claros: "en el ámbito de las organizaciones escolares se desarrollan luchas más o menos continuas acerca de qué fines se pretenden lograr y con qué medios se van a alcanzar; de modo que con frecuencia se funciona con objetivos múltiples, y a veces contradictorios, y no siempre declarados".

El autor nos dice que desde una visión política de la organización, se entiende que los procesos de toma de decisión no siguen un proceso lineal-racional; si tomamos como ejemplo las fases que se proponen para la Ruta de Mejora (hacer un diagnóstico, determinar prioridades, explorar alternativas, sopesar las alternativas, elegir la mejor, ponerlas en práctica); vemos que son procesos más complejos y problemáticos, entre otras cosas porque los intentos de llegar a decisiones racionales pueden estar socavados por barreras y límites políticos.

El proceso de toma de decisión, se considera desde esta perspectiva, como una fuente importante de poder porque, en última instancia, el individuo o grupo que pueda ejercer más influencia en la dinámica de toma de decisiones, podrá influir significativamente en los acontecimientos que se desarrollan en la organización.

De acuerdo con Ball (1989) vemos como los centros escolares pueden plantearse como organizaciones en las que los ámbitos de control están sujetos a negociación, renegociación o disputas entre los distintos miembros (supervisores-directores; director-profesores; especialistas en asignaturas-especialistas en tareas tutoriales y de orientación, etc.), de modo que están abiertos a modificaciones, siendo los límites del control organizativo diferentes en las diferentes escuelas: los modelos variables de control no son el producto de sistemas organizativos abstractos sino que surgen de los enfrentamientos de individuos y grupos en la organización.

Si bien es cierto que el discurso de la autonomía se encontró en un principio con el buen ánimo de los directores para llevar a cabo proyectos creados en la escuela y para impulsar la participación de los docentes y los padres de familia para la toma de decisiones; la naturaleza de las regulaciones que se impusieron desde la administración crearon restricciones severas en el ejercicio de la autonomía.

En vez de apostar a la profesionalización de las figuras con funciones de dirección, se pensó que era mejor generar una nueva imagen de la supervisión escolar, cuya tarea no se centrara en la vigilancia y control del cumplimiento normativo del sistema escolar, sino que contribuyera a través del apoyo académico de la supervisión, a encontrar soluciones para los problemas y necesidades identificadas e impulsar y fortalecer la capacidad de los

directores y maestros para avanzar hacia la mejora de la calidad de los resultados educativos de las escuelas y orientarlos en la toma de decisiones.

Se estableció que las acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas debían tener como objetivos usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar, desarrollar una planeación anual de actividades con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar (Ruta de Mejora Escolar), así como administrar en forma transparente y eficiente, los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos (LGE 2013).

Así pues, queda claro que la autonomía de gestión de la escuela, elemento clave del proceso de reconversión institucional de la educación básica, se refirió básicamente, al uso de los resultados de la evaluación para formular planes con metas verificables y a la administración de recursos. La calidad, el derecho a la educación, el aprendizaje, la formación integral de ciudadanos mexicanos, los propósitos formativos en el currículo nacional, brillaron por su ausencia.

La autonomía de gestión, tal como se planteó en la reforma, en realidad nada tuvo que ver con la capacidad de los individuos y las escuelas de darse sus propias leyes, que sería la acepción literal del término autonomía, la supervisión lejos de ser una figura de acompañamiento como lo expresan los directores, se convirtió en un instrumento para fortalecer los nuevos esquemas de control.

Aquí el maestro supervisor es muy normativo, tan normativo que cae en muchas incongruencias, es tan aferrado a la normatividad que sus instrucciones van más a lo normativo que los resultados educativos que se busca, aunque los resultados tengan que ver con saltarse un poquito la normatividad, él prefiere no hacerlo, si el maestro fuera más abierto no habría problema, pero el maestro se cierra. El maestro se excede de la normatividad y nos bloquea, entonces yo digo ¿dónde está la autonomía? Si yo le dijera que me salgo tantito de la normatividad porque la misma guía dice que no se permiten convivios o desayunos, y si el día del maestro en una de las juntas de consejo técnico desvíe una hora para que conviviéramos todos, tanto el personal administrativo como los manuales y los



docentes de apoyo, directivos y en una convivencia bien bonita, y eso me ayudó a mejorar el ambiente de la escuela, aunque me salga de la normatividad tantito ¿usted qué me diría? Así hasta da gusto estar trabajando y me ayuda más si les hago propuestas de mejora de la escuela, que si les reprimo y no les doy nada. Yo pienso que el supervisor debe ser una figura que apoye y que acompañe, y no alguien que te esté asfixiando y que yo diga que tengo miedo encontrármelo porque me va a regañar o me va decir que las cosas están mal (**DIR CON1**).

Yo veo como incongruente con la supuesta autonomía el hecho de que se nos reste autoridad, porque no sé cómo lo verían las autoridades verdad, porque yo pensé –de broma verdad- ¡ay ahora sí ya no voy a tener inspector! porque supuse yo que las indicaciones iban a venir directamente de la operativa, entonces se supuso que las escuelas ya no iban a depender del brinco de la inspección, porque a final de cuentas, porque la inspección..... con toda sinceridad, nomás sirven para atorar los problemas, en dado caso que sea toda la cuestión administrativa con la operativa. Si la inspección no firma un documento, ya se atoró el papel, y eso depende del criterio del inspector, (imita al inspector) “a mí me parece que no, a mí me parece que poco, a mí me parece que no está bien”. Con todo respeto maestra le voy a decir ..... yo no le veo objeto que haya inspecciones, se desvirtúa el trabajo muchas veces, si yo sintiera que la persona que está en la inspección nos va apoyando, va a complementar nuestro trabajo, a lo mejor tienen toda la experiencia del mundo que no tenemos como directores que en teoría así bebe de ser, yo creo que nos sentiríamos cobijados, respaldados por la autoridad, en un mundo donde los problemas son los que sobra, muchas veces lo que necesitamos como directores es un buen inspector, inspectora que nos apoye, y que no nos deje morir solos (**DIR FAVB1**).

El discurso de la autonomía se utilizó para controlar a las escuelas recurriendo a formas y mecanismos de intervención como la fiscalización y la evaluación, los cuales poco a poco se fueron naturalizando a través de la supervisión. En realidad, se reforzó el verticalismo endémico del sistema educativo, al suponer tácitamente, que es la autoridad formal la única con capacidad de liderazgo, los directores y los docentes están para ser liderados por quienes se ubican jerárquicamente por encima de ellos. Los esquemas de control se volvieron cada vez más férreos por medio de una normatividad general, políticas

centralizadas y sofisticados sistemas de rendición de cuentas y de información a los que los directores debían acostumbrarse.

¡La autonomía es una burla! Supuestamente tenemos autonomía de gestión, pero la verdad es que el inspector se la pasa metiendo su cuchara. Yo sé que para usar la escuela para otras situaciones tengo que pedir una autorización por donde le busque, justificar y presentar un plan de trabajo, qué es lo que pretendo comprar, hasta ahí estoy totalmente de acuerdo, pero eso de que venga el supervisor y me diga tienes que poner esto, tienes que poner aquello, tienes que poner lo otro. El supervisor no da asesorías, él me dice esto lo tienes que ser así, y yo pregunto ¿por qué?, y me dice porque así es, a mí me ha gritado muy feo, él no asesora solamente supervisa. Como sabe que tiene autoridad solamente viene y dice: lo quiero así así así, sí maestro así, pero a final de cuentas yo solamente le echo mis miradas que matan y me digo a mi misma cállate. Es como si usted me pide un arroz, que me tiene que estar diciendo si lo lavo, si no lo lavo, si lo cuezo, si no lo cuezo, si lo cuezo en olla exprés o cacerola, lo que usted quiere es un arroz, entonces por qué me tiene que venir a decir cómo lo haga, es diferente si yo dijera: no sé hacerlo, ¿me explicas cómo hacerlo? Yo siento que ese es más bien el papel del supervisor, que, si yo no sé, me explique cómo hacerlo que me dé las herramientas, para las diversas situaciones, eso es lo que yo espero del supervisor. ¿Cuál es el problema? que a veces cuando nos dan la oportunidad de ser abiertos no lo hacemos por miedo, no es el miedo a que me griten sino el miedo a que me obstaculicen el trabajo. Alguien me aconsejó alguna vez, cuando quiera exteriorizar su opinión hágalo de manera extraoficial, por eso de manera oficial soy una linda monedita de manera extraoficial no tanto (**DIR DEP4**).

Como vemos las formas de proceder para el logro de las metas están sujetas a múltiples formas e interpretaciones, los procesos de gestión y la toma de decisiones no son procesos mecánicos, sino que están cargados de contenido ideológico y procedimental, por lo que es frecuente que se desarrollen conflictos y luchas por el liderazgo y el saber.

Se torna incoherente pensar en un modelo de autonomía de gestión en el que se fortaleció la función supervisora en vez de la directiva, lo que apunta a pensar que el verdadero objetivo era tener mecanismos de control más cercanos a la escuela con

criterios autoritarios y verticalistas que permitieran potenciar la gestión por resultados, en la que lo importante son los resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar con la intención de que estos mejoren en el corto plazo; situación muy lejos de la visión democrática que sustenta los principios de la autonomía, los cuales se relacionan con una preocupación por los recursos humanos y su participación en la gestión.

#### 7.2.4 La participación social

Una de las maneras en que se pide a las escuelas que involucren a las comunidades que las rodean en el liderazgo escolar es por medio de acuerdos de gobernanza que incluyan la participación de aquellos interesados en la escuela: padres, alumnos, maestros y representantes comunitarios. Los consejos escolares, como una manera de asegurar el gobierno eficaz, la participación democrática y el establecimiento de relaciones de las escuelas con la comunidad.

Hay diferentes modelos de composición y funciones de los consejos escolares. Dichos consejos varían entre los que sólo brindan asesoría sobre asuntos menores y aquellos con una función más amplia de desarrollo de la política escolar. Los consejos por lo general se componen de padres, maestros, representantes comunitarios y posiblemente estudiantes y representantes del gobierno local. El director puede o no ser miembro del consejo.

De acuerdo a la OCDE (2009) las funciones de los consejos escolares varía en los diversos modelos, en algunos países los consejos cuentan con un alto grado de responsabilidad sobre las escuelas y los recursos escolares y tienen mucha libertad para desarrollar sus propias funciones y responsabilidades, tienen autonomía para elegir sus métodos educativos y currículo, nombrar su propio personal y determinar las responsabilidades del director; en otro tipo de consejos la función es más bien consultora y no tienen responsabilidades revisan la mayoría de los aspectos de la administración escolar, pero no tienen responsabilidades. En otros modelos los consejos son canales de participación para socios escolares, pero no tienen el mandato firme de supervisar o evaluar.

En el caso de México la Secretaría de Educación Pública, estableció para la participación social la siguiente función:

La participación social precisa de la colaboración -sistemática y organizada- de actores sociales como los padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos escolares, exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en trabajar con el fin común del mejoramiento del centro escolar. En este sentido, los citados actores enfocan sus intervenciones en las decisiones que competen a la organización e instrumentación de los servicios que se ofrecen en las escuelas. Implica por supuesto, que participen en la planeación, el seguimiento y valoración de las acciones educativas a fin de optimizar la calidad del servicio prestado. Asimismo, para cerrar el círculo, esta participación requiere atender la transparencia en la información y la rendición de cuentas, entendidas como elementos que, si bien no la determinan, sí permiten la construcción de la calidad educativa (SEP Acuerdo 696).

Se estableció que la Participación Social tiene como principal objetivo lograr la autogestión de las escuelas, mediante la ampliación de su margen de toma de decisiones para coadyuvar en la construcción de una eficiente planeación estratégica de los centros escolares. Se estableció que la gestión escolar así entendida, no se reduce a la función exclusiva del director, sino que incluye la dimensión del trabajo colegiado, impulsando la participación activa de la comunidad escolar, incluyendo a los actores externos.

Objetivos Específicos:

- Opinar sobre asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio.
- Intercambiar información sobre la situación educativa en las escuelas, con los consejos estatales, municipales y escolares de participación social.
- Proponer acciones y políticas para el mejoramiento de la educación básica del país.
- Coordinar los esfuerzos para la integración de los consejos estatales, municipales y escolares de participación social.
- Intercambiar información con los consejos estatales, municipales y escolares de participación social.

- Recibir las propuestas de la sociedad por parte de los consejos sobre temas educativos.
- En el cumplimiento de su objetivo, el CONAPASE (Consejo Nacional de Participación Social) debe abstenerse de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y en cuestiones políticas y religiosas.

Se estableció que el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) estará integrado por padres de familia y representantes de la asociación de padres de familia en las escuelas que la tengan constituida, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. Entre las funciones del consejo destaca registrar y apoyar el funcionamiento de los comités que se establezcan para la promoción de programas específicos en la escuela. Se estableció que el consejo debía presentar su plan de trabajo en el que se debería hacer la propuesta de conformación de, cuando menos, tres comités que aborden cualquiera de los siguientes temas:

- I. Fomento de actividades relacionadas con la mejora del logro educativo y la promoción de la lectura.
- II. Mejoramiento de la infraestructura educativa.
- III. De protección civil y de seguridad en las escuelas.
- IV. De impulso a la activación física.
- V. De actividades recreativas, artísticas o culturales.
- VI. De desaliento de las prácticas que generen violencia y el consumo de sustancias nocivas para la salud.
- VII. De establecimientos de consumo escolar.
- VIII. De cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar.
- IX. De alimentación saludable.
- X. De inclusión educativa.
- XI. De Contraloría Social.
- XII. De nuevas tecnologías.

Los comités que se integren deberán, en la medida de las posibilidades de cada consejo, estar conformados con por lo menos dos integrantes del Consejo Escolar de Participación

Social en la Educación que sean madres o padres de familia y, en su caso, los demás miembros de la comunidad educativa que tengan interés en participar. Para lo anterior, deberán tomarse en cuenta las características de la localidad y el tamaño de la escuela.

Se determinó que las escuelas que reciban recursos de programas federales o de otras fuentes, deberán contar con el Comité de Contraloría Social.

De esta forma todas las decisiones del comité deberán ser adoptadas por mayoría de los miembros presentes y deberán informarlas al Consejo Escolar de Participación Social y sesionarán con la frecuencia que los integrantes del mismo determinen.

El Consejo Escolar de Participación Social en la Educación rendirá por escrito y con firma del director de la escuela y al menos dos integrantes del Consejo, un informe sobre las acciones realizadas y de las actividades de los comités que en su caso se hayan constituido, así como sobre los recursos materiales o financieros que haya recibido durante el ciclo escolar, especificando su origen, su naturaleza y/o monto, el destino que se les haya dado y demás información de interés.

De alguna manera, la justificación para impulsar la participación en las escuelas es que el aumento de las responsabilidades y la rendición de cuentas del liderazgo escolar están creando la necesidad de distribuir el liderazgo tanto dentro de las escuelas como entre ellas. Aunque la función del director sigue siendo muy fuerte en la administración de los recursos financieros y el personal, se busca que estas se compartan en diversos grados de responsabilidad con otras figuras dentro de la escuela.

Se apuesta a que la distribución del liderazgo entre diferentes personas y en estructuras organizacionales puede ser una manera de superar las dificultades de las escuelas contemporáneas y mejorar su eficacia; además de fortalecer la administración y la planificación.

A continuación se presentan algunas experiencias de los directores con respecto a la conformación de los Consejos de Participación Social, el trabajo comunitario y las aportaciones de los padres de familia

Luego vamos a formar los Consejos de Participación Social y nadie quiere colaborar, no quieren participar en problemas, entonces lo que hago es que la mesa directiva sea la misma de participación social, porque los papás ya tienen sus ocupaciones y ya no quieren venir a meterse en problemas, "maestro yo tengo mi trabajo, yo tengo mis ocupaciones, yo tengo que hacer la comida, yo tengo que ver a mis niños, yo tengo que ver a mis hijos en la primaria", etc. Entonces algunos papás saben cómo se manejan las cosas y ya no quieren participar en ninguna actividad (**DIR FAVB1**).

Los consejos de participación yo los veo bajos un sesenta por ciento quizá falta un poco el compromiso por los tiempos básicamente el ochenta por ciento trabaja entonces trabajamos en un inicio con unas veinte personas, como ocho eran las que siempre estamos aquí y ya después éramos como cinco, pero por el trabajo se les dificultaba, ha ido poco a poquito subiendo pero yo lo veo difícil por el mismo contexto (**DIR CONT2**).

La participación, desde la primera junta es difícilísima para la conformación de la asociación de padres de familia y los consejos escolares de participación social escolar los padres de familia están muy renuentes a querer participar, casi les tienes que hacer manita de puerco para que se conforme la asociación de padres de familia porque todos el pretexto que ponen es que trabajan, y no tienen tiempo para venir, y siempre estamos haciendo labor de convencimiento empiezan seis y terminan dos, pero se tiene que hacer, trato de convencerlos les explico que la asociación de padres y el consejo escolar de participación social si tiene que formar que si nadie quiere participar se tiene que levantar un acta donde todos tienen que firmar que no quiere participar pero esto hablaría muy mal de la escuela y de ellos como padres de familia. Cuesta mucho trabajo pero lo logramos empiezan con ánimos pero pronto o van dejando de funcionar. Participan poco y no por iniciativa de ellos yo como directora les tengo que estar hablando y convocando pero su participación pues es mínima (**DIR DEP1**).

No cuento con la participación de los padres de familia así como para pintar, hacer arreglos, si le digo no quieren venir para tratar asuntos de sus hijos menos para la

escuela. Los CEPSE es un problema aunque se hacen las convocatorias no vienen cuando mucho asisten veinte padres de familia y conformamos el CEPSE con maestros, exalumnos, al igual que la conformación de la mesa directiva es un triunfo formarla porque no asisten los padres de familia. Cuando hay un festival sí asisten porque estas actividades sí les gustan y más si van a dar algo, por ejemplo el día de las madres se hace una rifa y sí asisten, como rendición de cuentas se hace una muestra pedagógica, se va a poner la obra de Vaselina, se va a presentar dos días una fecha para los padres de familia y otra para los alumnos, la obra es como una parte de la rendición de cuentas (**DIR FAVB2**).

A partir de las experiencias se puede observar que los directores coinciden que desde la conformación de los comités se torna complicado porque los papás en general no manifiestan un interés en participar en las actividades propias de la escuela, ya sea en las escuelas favorecidas, en las contendientes y en las dependientes, la constante es la misma, se alude a que la mayoría de los papás trabajan y esto hace que sea un porcentaje muy reducido el que podría integrar alguno de los comités.

Sin embargo, como la integración de los comités es obligatorio, finalmente se logra convencer a algunos padres de familia para integrarlo y poder reportar en la plataforma la integración del mismo, lo que se manifiesta es que estos van reduciendo su participación a lo largo del año y se van diluyendo, terminando con muy pocos que participan.

Otra de las constantes que manifiestan los directores es que con la experiencia de años anteriores ellos toman provisiones y optan por que los mismos miembros de la mesa directiva sean quienes conforman los Comités, porque de alguna manera esto asegura su permanencia y participación activa durante todo el año.

Si bien es cierto que la constante es que los padres de familia no tienen interés en adjudicarse una tarea propia de la escuela que les implica tiempo valioso, de acuerdo a los testimonios, también se percibe que sí existe un interés en las actividades académicas que ofrece la escuela en donde las convocatorias siempre son bien acogidas por los padres.



Eso nos habla de que la participación social aún no se ha logrado integrar a la cultura escolar, son pocos los padres que están dispuestos a realizar labores de participación para la mejora de la escuela, esta cultura aún no logra permear las actividades cotidianas de la escuela.

#### *Aportaciones, trabajo comunitario y rendición de cuentas*

La política de participación social en las escuelas de la administración federal actual promueve la constitución y el funcionamiento de los CEPS, en los cuales se estableció que podía existir un comité específico para el mejoramiento de la infraestructura escolar, el cual de manera ideal se podía ocupar de las actividades para el mantenimiento preventivo y reparaciones menores. Se especificó que si bien los integrantes del consejo escolar y sus comités tienen labores principalmente organizativas, la realización de las diversas labores del mantenimiento preventivo, requerían de la participación de otros integrantes de la comunidad escolar.

Es así como a través Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) se diseñaron estrategias que buscaban la participación de la sociedad en la atención de las distintas fases de los edificios e instalaciones educativas de infraestructura física educativa, para incorporar a la ciudadanía en el desarrollo de las obras escolares, su planeación y mantenimiento.

La justificación para impulsar la participación de los padres de familia en el mantenimiento de las escuelas se debe al reconocimiento por parte del Estado, de las dificultades económicas de las instituciones del gobierno para dar solución a las demandas de infraestructura escolar, debido a la gran cantidad de escuelas públicas existentes, a la antigüedad de muchas de ellas, y por el uso intensivo a que son sometidas.

A través del INIFED se recomendó que la conservación y mantenimiento del inmueble escolar, implica una gran cantidad de actividades, algunas de tipo preventivo y otras de tipo correctivo (reparaciones); se dijo que algunas eran muy sencillas y baratas, otras muy complejas y costosas. Por ello se recomendó que la comunidad escolar se ocupara de las actividades preventivas y en su caso, las reparaciones menores, canalizando a las autoridades, las necesidades de mantenimiento mayor (anexo 4).

Sin embargo, es importante señalar que esta política de participación social debería contemplar un criterio de equidad, el cual tendría que considerar la desigualdad de recursos económicos con los que cuentan padres de familia; al aplicar un criterio de equidad en la política de participación social se deben considerar situaciones en donde dicha intervención pueda tener efectos positivos no sólo en un cierto porcentaje.

A continuación se presentan algunas experiencias de los directores con la gestión relacionada con las aportaciones voluntarias y trabajo comunitario para el mantenimiento de la infraestructura.

En general podríamos decir que la participación es poca hay unos muy comprometidos pero de ochocientas treinta alumnas que tenemos tengo cuarenta papás muy comprometidos que van sacando lo que otros no hacen, en las jornadas de limpieza no llegan un promedio de cien papás **(DIR CONT3)**.

Como hubo problemas en el turno vespertino este año no hubo trabajo de gastos compartidos entre los dos turnos, solamente fue el matutino, se arregló el laboratorio de química, se arreglaron canaletas, se arregló la plomería. Estamos hablando de que arreglaron el taller de cocina, porque había que arreglar quemadores, toda la instalación de plomería porque estaba muy flojas las llaves, estamos hablando de cinco mil pesos promedio, se arreglaron los baños porque había unos baños cerrados frente a la cancha de fútbol se arreglaron eso sanitarios, la sala de lectura también se está arreglando estamos hablando de un promedio de dieciséis mil pesos, ¿ de dónde?... De padres de familia **(DIR CONT3)**.

Hubo mucho problema con los padres de familia ellos querían a fuerza que se distribuyeran las ganancias como se hacía antes en las cooperativas escolares y les dije que no, y eso me causó varios problemas: denuncias en el buzón, y hasta órdenes por escrito de mi director operativo de que se hiciera la investigación de por qué no se estaba dando el fondo repartible, y yo le dije que en el momento en que no hay cooperativa escolar los días mientras cambian, y yo no lo cambié lo cambió la SEP. Así me eché la bronca con los padres de familia que estaban de

revoltosos, y que además ni siquiera habían dado su aportación de sociedad de padres y son los que más relajo andaban haciendo para que se le hiciera el reparto de utilidades a los alumnos y yo digo a ver cómo el establecimiento es una tiendita vulgarmente dicho, y si ustedes van a una tiendita y al final del año a poco le dicen a ver deme de las utilidades que usted obtuvo, a poco les van a dar, no les van a dar nada porque son las ganancias de un particular, aquí es una tiendita también particular, esas ganancias ¿por qué se van a repartir? deben de ser empleadas para la escuela, y no las va a dar el director, las va a proyectar el consejo técnico que tiene su representante que lo va a plantear con el contralor social para poder establecer estos gastos, y después si el contralor social o el comité de contraloría social supervise las notas, las facturas o lo que se haya hecho para cumplir con ese proyecto de gastos, y no tiene porqué fugases dinero **(DIR CON1)**.

Las cuotas de padres de familia es más problema que beneficio, ya me he aventado tres años sin cuotas y la he librado, en parte también como le digo, pedimos ayuda para que nos vengán a arreglar los baños, que pongan la maya o que cooperen con el mobiliario, que son tres ejemplos de lo que hicimos este año, con cooperativa, con Gustavo A. Madero (se refiere a la delegación) y con los recursos que tenemos que nos mandan del programa, pero con los padres de familia ha sido un caos y puros problemas, por eso yo mejor digo yo no quiero cuotas. Hay muy mala administración de los padres de familia, no saben administrar y luego se andan peleando entre ellos, de quien se quedó con el dinero, y que ya se la robaron **(DIR FAVB1)**.

A partir de los ejemplos se puede percibir que para los directores las aportaciones de los padres de familia, por medio las cuotas voluntarias son muy importantes, porque es el medio a través del cual se pueden ir realizando algunas labores de mantenimiento de la escuela, sin embargo estas aportaciones varían de acuerdo al contexto social en que se encuentre la escuela.

En los ejemplos se puede percibir nuevamente que las escuelas contendientes al contar con una matrícula alta, hace que los padres tengan una mayor posibilidad de aportar recursos ya sea en especie o en trabajo comunitario.

Algunos directores han optado por no pedir aportaciones voluntarias por considerar que esto genera serias complicaciones para la organización escolar, porque el mismo director es quien tienen que estar invirtiendo tiempo en enseñar a los padres los mecanismos de contraloría, verificar que no se den malos manejos de los recursos y en su caso resolver los conflictos que pudieran suscitarse.

Si bien es cierto que las aportaciones voluntarias y el trabajo que aportan los padres de familia es bueno para la escuela, a decir de los directores este no es suficiente para satisfacer las necesidades de la escuela, por lo que los directores buscan que los padres en muchas ocasiones gestionen las reparaciones con otras instancias gubernamentales como las Delegaciones Políticas, las Coordinación Sectorial el INIFEED entre otras, muchas veces sin encontrar respuesta a su necesidades.

#### *Acompañamiento académico de los alumnos*

Otro de los criterios para la política de participación social, tiene que ver con el objetivo de mejorar el logro educativo, el cual tendría que considerar la desigualdad de oportunidades de escuelas, alumnos, padres de familia y maestros.

Diversos autores han planteado que el aprovechamiento escolar está fuertemente determinado por factores socioeconómicos de las familias. En estudios realizados sobre la percepción de miembros de los CEPS y directivos (Miranda-López et al., 2008:19-137) los maestros señalan como una limitación importante la situación familiar que incluye aspectos como la escasa atención a los niños; el trabajo de los padres, que limita la ayuda que puedan proporcionar a sus hijos, y la desintegración, que afecta el aprendizaje y la conducta de los estudiantes.

Se ha advertido que no se puede esperar que de inmediato todos los padres de familia de una escuela se involucren en una nueva gestión y en el gobierno escolares debido a los entornos adversos que enfrenta cada escuela.

A continuación se presentan algunas de las opiniones que los directores manifiestan con respecto al involucramiento de los padres con respecto al desempeño escolar de sus hijos.

Puedo decir que la participación de los padres de familia es nula más cuando hay problemas en la parte académica, a veces les invento y los amenazo de que voy a llamar al DIF por abandono de infantes, porque los vienen los inscriben y se olvidan de ellos, ya no se vuelven a aparecer, a veces llamamos o va la trabajadora social como en el caso de estos niños que dejaron de venir, ni siquiera los conocen porque dan direcciones falsas, tenemos padres de familia donde trabajan en alguna oficina donde no les permiten asistir a la escuela y tenemos a los padres de familia que tienen su negocio, pero no asisten porque dejan de ganar (**DIR FAVA1**).

Para los Consejos Escolares de Participación Social Escolar viene siempre los mismos cuatro o cinco padres de familia y más bien viene a socializar que a trabajar, aquí siempre les he dicho a los maestros piensen que estamos trabajando con huérfanos lo que podamos hacer con los chicos es lo que se haga en las horas de trabajo, porque no se involucran los padres de familia a menos como ya le decía cuando detectamos que un alumno va teniendo bajo rendimiento, casi casi obligamos al padre de familia a asistir, y luego vienen y le preguntan a su hijo, ¿pero cómo que estás reprobando, si hace las tareas?, yo le digo sí señora pero aquí se trata de que les revisen las tareas, de ver si traen citatorios y las madres de familia dicen: ¡hay maestra pero yo trabajo mucho!, yo no sé cómo estarán las otras escuelas, pero en esta es muy difícil incidir con los padres de familia y entonces esto de los Consejos Escolares de Participación Social se vuelve una carga administrativa porque hay que llenar las actas, los formatos y uno los tiene que realizar porque las padres de familia no tiene los conocimientos para hacerlo (**DIR FAVA1**).

Hay un porcentaje muy significativo, que no se preocupa por sus hijos definitivamente, o sea que ya no quieren saber nada de la escuela en pocas palabras, y esto ha motivado que la escuela se convierta en guardería, ¿por qué decimos esto? Por qué traen a sus hijos y dicen ..... (imita a los padres de familia)

“de que se vaya con sus abuelos, o de que se vaya de callejero perdiendo el tiempo en otro lado, mejor lo mando a la escuela, y luego yo me tengo que ir a trabajar, no puedo estarlo viendo, lo que significa que prácticamente los papás..... Ahí sí podría yo decir que de cualquier nivel, ya los papás como que no quieren tener problemas con la escuela, ni quiero saber nada, nada más quiero que me lo entreguen con buenas calificaciones, y le pongo el ejemplo bien clarito, los mandamos llamar y no vienen, vamos a tener junta con padres, tres papás, no quieren venir, y vamos a tener junta para informarle cómo van sus hijos nada.... Sólo vienen a la junta de firma de boletas, porque esa es a fuerzas, pero normalmente si los mandamos llamar: "¿Para qué nos quieren? Ay ya sé lo que nos va a decir.. No puedo maestro estoy trabajando, si nada más va a ser para que me diga que mi hijo se está portando mal pues yo aquí lo reprendo", y no vienen los papás (**DIR FAVB1**).

Realmente tenemos poca participación de los padres e interés de involucrarse, tenemos familias disfuncionales, familias monoparentales, aquí para muchos niños la responsable es la abuelita, los padres de familia no vienen a inscribir a sus hijos y la abuelita dice pues a mí ni me hace caso, cuando citamos a un padre de familia porque el niño no va bien, no asiste tenemos que hacer tres o cuatro llamadas pero algunos así no vienen porque muchos son comerciantes y van al día y venir a la escuela implica que ese día no gana, y tiene que llevar dinero a casa, contrario con los alumnos que van bien, son los padres de familia que no tenemos que llamar, al contrario a veces vienen y están al pendiente, los alumnos que no van bien son con los que no contamos con los padres de familia, faltan, llamamos a sus casas y el padre de familia dice si está aquí durmiendo, se siente mal, infinidad de cosas que nos dicen (**DIR FAVB2**).

A partir de la narrativa se puede advertir que los factores económicos de alguna manera limitan la ayuda que se puede proporcionar a los hijos, los directores perciben que existe una descarga de la responsabilidad académica a la escuela, es decir, que esta fuera la única responsable de llevar a cabo las labores académicas propias para propiciar los aprendizajes, y que estas actividades no se refuerzan en casa por parte de los padres de familia.

En el caso del nivel de secundaria los directores manifiestan que la ausencia de los padres se intensifica, muchos no se aparecen en la escuela más que cuando existen juntas de boletas, a decir de los directores la escuela se ve como un espacio que resguarda a los alumnos de las adversidades del entorno, para lo cual no es necesario involucrarse más que para recibir las notificaciones del resultado.

Se manifiesta que a los padres que más se solicita son aquellos cuyos hijos tienen bajo rendimiento académico o problemas de adaptabilidad al espacio escolar, sin embargo son muchos los factores socioeconómicos los que hacen que estos padres descuiden la atención de sus hijos por lo que sería remoto que se involucraran con la escuela.

Si bien es cierto que las escuelas no están en capacidad de modificar los entornos adversos que envuelven a los alumnos, sí pueden adecuar sus procesos internos con la ayuda de la autoridad educativa para compensar, en la medida de lo posible, el ambiente hostil del entorno.

## CONCLUSIONES

Al igual que en otras regiones de América Latina, la política educativa instaurada en México en la reforma del 2012 centró gran parte de su interés en promover el enfoque de la gestión basada en la escuela, cuyo sentido de la autonomía era conducir a pensar y organiza la educación con una lógica distinta “no burocrática” la cual fuera capaz de hacer que los centros educativos logaran su propio desarrollo institucional, sin embargo, romper con una lógica de un servicio público uniformado y homogéneo, no necesariamente conduce a caminos certeros, si antes, no se delimitan adecuadamente los senderos por los que se tenga que transitar, para evitar una fragmentación que garantice una cohesión interna y una equidad en el servicio público.

Se plantea que en esta reforma se buscó rediseñar estructuras que permitieran estar a tono con las tendencias que conciben a la educación como un bien de mercado sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, por lo cual se hace necesario introducir el dogma de la libre elección y la apertura de los sistemas educativos públicos, a los nuevos aires de la desreglamentación y la competitividad cuyo contenido se apreció con mayor claridad en la retórica de la autonomía, avasallando el sistema con principios abrumadores del gerencialismo empresarial con enfoques tecnicistas que acompañaron la búsqueda incansable de la eficiencia y la eficacia.

Para lograr una reingeniería fue necesario construir desde la política pública la imagen de la cesión a las escuelas y a sus comunidades un mayor control por medio de la responsabilidad directiva local, la previsión de una menor intervención estatal y la consolidación de la creencia acerca de que estas maniobras producirían las condiciones necesarias para cumplir el requisito conservador de una educación de calidad.

Se observó que como parte de este proceso los defensores de las políticas de mercado en la educación apostaron a que la competencia entre los centros y la libre elección, junto con la autonomía y su consecuente diversificación, incidirían beneficiosamente en la productividad educativa y en el rendimiento académico. La promesa del mercado no se limitó a la mejora de la productividad educativa, sino que prometió, incluso el aumento de la igualdad de oportunidades.



Recordemos que el modelo de gestión basado en la escuela establece dos polos contrapuestos a partir de los cuales se sitúan conjuntos de prioridades para las políticas educativas. En uno de los polos están las prioridades relativas a la equidad y, por tanto, a la igualdad de las dimensiones, y en el otro, las prioridades relativas a la autonomía de decisiones, para la mejora del servicio prestado; lo que conduce necesariamente a las preferencias expresadas por la demanda, y la capacidad de elección por parte de los usuarios. A partir de este planteamiento en el estudio encontramos tres paradojas recurrentes: a) *libertad-equidad*, b) *eficacia-procesos*, y c) *resultados-democracia*.

La primera paradoja *libertad-equidad*, estriba en que la autonomía se reclama para una mejor respuesta educativa, adecuada al medio donde se desarrolla, ya que permite considerar las diferencias culturales y socioeconómicas de cada centro. Sin embargo, si se parte de la base de que la equidad es un principio ordenador de diversidades en torno a una igualdad fundamental, hay que preguntarse cuáles son las igualdades fundamentales que han de orientar las políticas de equidad en educación, porque no basta con enunciarla, es preciso avanzar hacia la igualdad de condiciones para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir, puedan ejercer el derecho a aprender.

Sabemos que equidad no es lo mismo que igualdad, aunque estén estrechamente relacionadas. La asimilación entre ambos conceptos ha traído como consecuencia tratamientos homogéneos para todos, situación que han profundizado las desigualdades. De acuerdo a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe la equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, porque tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad.

Desde este planteamiento cabe decir que para ejercer la libertad no basta con brindar oportunidades, es necesario que los sistemas educativos generen las condiciones para igualar las oportunidades proporcionar más a quien más lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para que esté en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas.

Pensar que la libre elección basada en los “méritos” y “esfuerzos” que realizan los alumnos para acceder a los centros es justa, en sistemas educativos tan desiguales y fragmentados es una práctica que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, porque al primar la excelencia por encima de la equidad, es validar los sistemas de selección que favorecen a aquellos con más posibilidades de éxito, y difícilmente a los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos quienes suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad como sucede en la Ciudad de México. Por esta razón se expresa que esa libertad descentralizadora en realidad acarrea la consolidación de privilegios y el ahondamiento de diferencias entre centros, que ponen en riesgo la cohesión social.

La segunda paradoja *resultados-democracia*, estriba en que nos encontramos ante el conflicto irresoluble entre el imperativo democrático de una mayor participación de las comunidades en las decisiones y el imperativo económico que exige que haya un reflejo inequívoco en la mejora de los resultados, lo cual nos conduce a los mecanismos de control centralizados.

El planteamiento es que el beneficio de la autonomía escolar va a depender de cómo la escuela está preparada para asumir efectivamente esa responsabilidad y cómo da cuenta de ella. Siendo supuestamente la autonomía una condición necesaria, pero no suficiente para la mejora en los resultados de los alumnos y, en general, para la mejora del centro educativo, se presupone que la práctica de hacer públicos los resultados de las escuelas están vinculada también con la obtención de mejores resultados, por tanto, la transparencia y rendición de cuentas serían elementos esenciales del nuevo paradigma de la democracia en la educación. Se considera que la participación es tanto un derecho como un deber que afecta a todos los agentes interesados en la educación del alumnado. Como tal, debe considerarse como un principio organizativo importante del propio centro.

Sin embargo, si partimos del principio de que todo proceso de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: Información, justificación y la acción o acciones de asunción de responsabilidades, entonces la rendición de cuentas en realidad adquiere un sentido de fiscalización y control, dejando de lado la democratización de la vida escolar y en su lugar proponiendo una autonomía regulada, acotada, heterónoma, al servicio de fines fundamentalmente pragmáticos. De esta forma, mientras por un lado se reafirma la

tendencia a disminuir la participación del Estado, por otro, aumenta el control directo en el proceso pedagógico en las escuelas y las aulas.

Bajo esta lógica en los centros educativos se produce una paradoja porque al mismo tiempo que se experimenta un endurecimiento de las arterias educativas mediante los mecanismos para hacer más rigurosa, disciplinada y académica la enseñanza y se estimula los mecanismos de fiscalización y control, y por otro lado, se reproduce la retórica de la autodeterminación y autorrenovación, situación que exige que haya un reflejo inequívoco en la mejora de los resultados, condición que apuntala que la delegación en realidad busca reforzar la cultura de la evaluación soportada por férreas estructuras de rendición de cuentas centralizadas.

Si partimos del principio de que participar no sólo es tomar parte de una actividad, si no que implica también la posibilidad de compartir decisiones que afectan a la propia vida y a la de la comunidad en la que se desarrolla; es decir, es el derecho a expresar la propia opinión, que es una de las libertades fundamentales de las sociedades democráticas, entonces la participación debiera involucrar procesos democráticos de toma de decisiones considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, constituyéndose en un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos, y no en un instrumento que utilice la participación como medio de fiscalización de una supuesta autonomía acotada y regulada. Si bien es cierto que es importante la participación para que exista una mayor transparencia al tener un control directo sobre las decisiones y los resultados de las diferentes acciones, la esencia es la responsabilidad de su propia acción educativa.

La autoevaluación de un centro escolar es sin duda un buen instrumento para ir mejorando paulatinamente la calidad educativa del mismo, pero esta no debe enfocarse sólo a ver los logros alcanzados, sino también detectar en qué punto del proceso se está y poder realizar cuantos cambios sean necesarios para seguir progresando; por esta razón la rendición de cuentas debe ser un mecanismo para modificar aquellos aspectos que más influyen en la calidad educativa del centro, y, en su caso, realizar un asesoramiento e intervención directa con acciones de mejora para reconducir alguno de los procesos, no mecanismos de control y vigilancia.

La Administración no debe fomentar la competencia entre sus propios centros, ni tampoco castigar a unas escuelas y premiar a otras, como sucede en la Ciudad de México. Su función básica, debería ser la de apoyo a los centros que presenten problemas, así como la selección y difusión de buenas prácticas de aquellos centros que, en condiciones similares con otros, obtienen buenos resultados. Por otra parte, las evaluaciones generales realizadas por la administración deberían analizarse globalmente y servir para elaborar propuestas de mejora.

La tercera paradoja *eficacia-procesos* estriba en que el sistema debe ser eficaz, pero una vez más nos chocamos con la polivalencia de los términos, en este caso, de lo que significa eficacia. Hablar de eficacia en educación implica una tarea de alta complejidad para alcanzar una definición precisa sobre la cual haya consenso; de acuerdo a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe desde una visión del derecho a la educación al hablar de eficacia es preciso identificar en qué proporción se logran o no garantizar los principios que tocan a la colectividad en su conjunto y cuya no garantía merma los principios fundantes. La acción pública en educación, principalmente por medio de la operación de las instituciones debe considerar a la hora de verificar en qué medida la educación está siendo efectiva para todos, los mecanismos operacionales e institucionales que traducen o no las voluntades humanas expresadas en el reconocimiento de los derechos; en este sentido se puede vislumbrar en qué medida se es eficaz en el logro de aspectos que traducen en términos concretos el derecho a una educación de calidad para todos.

El asunto es, cómo conjuntar una lógica de eficacia con el principio de justicia. La cuestión es si la mera eficacia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. Preservar el papel redistributivo del Estado exige, de acuerdo con la teoría de la justicia liberal (Rawls), una intervención activa “para los miembros menos aventajados de la sociedad”, ofreciendo un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los desventajados, en lugar de la lógica mercantilista. De acuerdo a Blanco (2006) “asegurar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige, garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir proporcionar más a quien más lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para

que esté en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas”. No basta con brindar oportunidades, es preciso generar las condiciones para que éstas sean aprovechadas por cualquier persona, de modo que puedan participar, aprender y desarrollarse plenamente.

Si bien es cierto que la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela pudiera ser una condición necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de aprendizaje para todos sin tomar en cuenta su condición social, cultural y económica y menos aún sin que el Estado aporte los medios para que los centros puedan construir su autonomía.

La autonomía, en realidad lo que pretende es impulsar el gerencialismo en el campo de la educación, por lo que se hace necesario generar una serie de mecanismos que permita diferenciar la oferta pública de los centros para ampliar las posibilidades de elección de los padres, de tal forma que la evaluación externa y la publicación de los resultados reditúe en una mayor demanda y por lo tanto mayor posibilidad de elegir a los alumnos.

La idea de que la mayor capacidad de elección conduce a niveles superiores se basa en el supuesto de que los padres escogerían la escuela de sus hijos y que esta decisión la tomarían bien informados, lo cual supone que las escuelas “malas” por la falta de matrícula cerrarán y consecuentemente las “buenas” albergarán a todo el alumnado.

Sin embargo a partir del estudio se pudo observar que las elecciones de los padres se basan en un conjunto muy amplio de criterios y que la cuestión académica no necesariamente figura entre las prioridades, existe una mayor prioridad cuando algún familiar o conocido ya ha pasado por las aulas de la escuela y conoce las características de los docentes y la cultura escolar, se da mayor peso a las percepciones de los alumnos y en muchos casos los padres dejan la decisión a los mismos alumnos; es difícil pensar que la elección de un alumno de 11 o 12 años se relacione ante todo con la eficiencia académica de los centros. En un plano más fundamental, es muy improbable que la suma de muchas elecciones conduzca automáticamente a unos niveles educativos superiores para todos.

Impeler a que las escuelas públicas ofrezcan diferencias en el servicio (que el producto sea diversificado), para que reflejen una identidad y personalidad propia, a partir de una lógica de romper con la uniformidad predominante, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando –de esta manera– una calidad en función de su supervivencia en el mercado, es un principio que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación. La libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, no debe confundirse con la libertad de las escuelas para escoger a sus alumnos. Para que la elección de los centros asegure la igualdad de oportunidades, las normas de admisión han de ser públicas y comunes para todos los centros, y la proximidad al domicilio ha de ser un elemento prioritario cuando hay más demanda que plazas escolares.

En la investigación se pudo constatar que la lógica de romper con la uniformidad predominante que guió los mecanismos de selección y la escolarización diferenciada que implementó la administración en la Ciudad de México; situación que lejos de favorecer una mayor equidad en realidad pareciera que este modelo de gestión lo que busca es visualizar a la escuela como un medio para establecer un orden en el que cada alumno se escolarice del modo que se considere adecuado a su clase social.

Otro elemento que ha sido recurrente para denotar al factor más indicativo asociado a la eficacia escolar es la dirección del centro, acepciones tales como liderazgo instruccional, educativo, profesional, firme, dirigido, estable, o de apoyo; representan constructos significativos de la nueva gestión escolar, cuya pieza clave del nuevo diseño es la evaluación, elemento que cambió el enfoque tradicional del sistema en el cual se daba una política fundamentada en la oferta de insumos por una política centrada en los resultados del sistema. Se incrustó la creencia de que es más probable que tengan éxito las escuelas que dispongan de una gestión más eficiente y un carácter más empresarial.

Resulta paradójico sugerir que la figura del director puede reducir los procesos educativos complejos a problemas administrativos que pueden resolverse con la mera aplicación de las técnicas, destrezas y conocimientos adecuados, sin tomar en cuenta que en el campo de la gestión educativa, existe una situación propia con la que no cuenta el gerencialismo, y es el hecho de que el objeto de la gestión educativa es la formación de seres humanos y por ello, en el ámbito de la educación, el contexto externo, (los alumnos) tiende a

mezclarse conceptualmente con los fines de la organización, por ello, la utilidad de las recetas de gestión es limitada a su aspecto ilustrativo, porque no pueden reemplazar la reflexión sobre la realidad concreta en la cual opera el sistema.

Cabe preguntarse si las restricciones y condicionantes que imponen las características de la educación a la gestión; permiten la transferencia pura y simple, sin adaptación, de las técnicas de gestión a la situación educativa, o bien si las particularidades de los objetivos, los sujetos y los contextos educativos son los suficientemente específicos que demanden un tratamiento especial.

Como podemos observar creer que la descentralización provoque por sí misma una mejora institucional de la acción educativa es una expectativa poco fundada; ya que la delegación así planteada lejos de promover una legítima y auténtica participación; detrás de esta figura en realidad se esconde el deseo de separar los medios de los fines educativos, centrarse en las medidas de resultados y de reorganizar y reforzar las estructuras de rendición de cuentas impuestas a las escuelas.

Estas paradojas nos permiten plantear que es claro que existe una separación drástica entre quienes han conceptualado la política (grupos de intereses no educativos) y quienes son los encargados de ejecutarla (maestros y directivos) ya que por un lado la retórica nos habla de una mayor participación democrática de la comunidad, más posibilidades de elección de los padres, escuelas mejor gestionadas y más eficaces; sin embargo los procesos que se observan en los centros educativos nos indican otra realidad.

- La participación es acotada y dirigida por guías y manuales elaborados desde la administración.
- La elección de los padres es condicionada debido a que existe sistemas clasificatorios de alumnos basado en méritos.
- La función directiva es regida por estándares de gestión verificables con consecuencias administrativas.
- En las escuelas se generan sistemas de competencia por la adquisición de recursos y alumnos.

Podemos observar que existe entonces una retórica bien orquestada relativa a la democracia que ha sabido conducir la legítima necesidad de una mayor participación de la

comunidad en la toma de decisiones, hacia un imperativo de intereses ajenos a los principios educativos que en realidad se orientan a generar un cambio cultural cuyo verdadero fin es implantar formas crecientes de gerencialismo empresarial, jerarquización, competencia individual y sistemas férreos de control central.

A partir de las reflexiones expuestas sobre el modelo de autonomía de gestión implementado en México cabe entonces preguntarse ¿Cuál es la capacidad de la autonomía para incentivar la inclusión y la equidad? y si ¿Puede la reconversión organizativa mejorar los aprendizajes de los alumnos?

Para dar contestación a estos cuestionamientos es importante recordar que, para asegurar el derecho a la educación, los principios básicos que orientan la educación han de ser los mismos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición, sin olvidar que es preciso considerar algunos derechos diferenciados o recomendaciones específicas para ciertos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad.

Veamos que, en el ámbito de la educación, el instrumento internacional más potente es la Convención contra toda forma de Discriminación en Educación. En ella se considera la discriminación como: “cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que tiene como propósito o efecto: i) que determinadas personas o grupos tengan limitado su acceso a cualquier tipo y nivel educativo; ii) el establecimiento o mantenimiento de sistemas educativos separados o instituciones para personas o grupos; iii) inflingir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana” (UNESCO, 1960).

La no discriminación significa entonces que todos los individuos o grupos accedan a una educación de calidad en cualquier nivel educativo, sea donde fuere que estén escolarizados, la zona geográfica en la que habiten, sus características personales, o su procedencia social y cultural.

Durante la investigación se pudo detectar que, a partir de la implementación del modelo de autonomía de gestión en la Ciudad de México, se fortalecieron dos mecanismos que



apuntalan una dirección contraria a los principios de no discriminación. Por una parte, tenemos políticas que incentivan la selección de alumnos por su nivel de competencia generando redes de escolarización; y por otra parte políticas encaminadas a la estratificación de los centros escolares.

Esto nos permite plantear que la combinación de ambos elementos genera características específicas en las escuelas que ocasionan graves repercusiones en las oportunidades educativas de los alumnos más desfavorecidos.

### *Construcción de redes de escolarización*

A partir de la evidencia empírica se pudo observar que en las escuelas secundarias generales públicas de la Ciudad de México se genera una desigualdad del tipo horizontal, resultado de los procesos de selección que generan desigualdad en la ubicación de los alumnos que ingresan a los distintos tipos de secundarias, cuyos efectos se observan en los resultados de los aprendizajes obtenidos, e impacta las oportunidades de acceso al siguiente nivel.

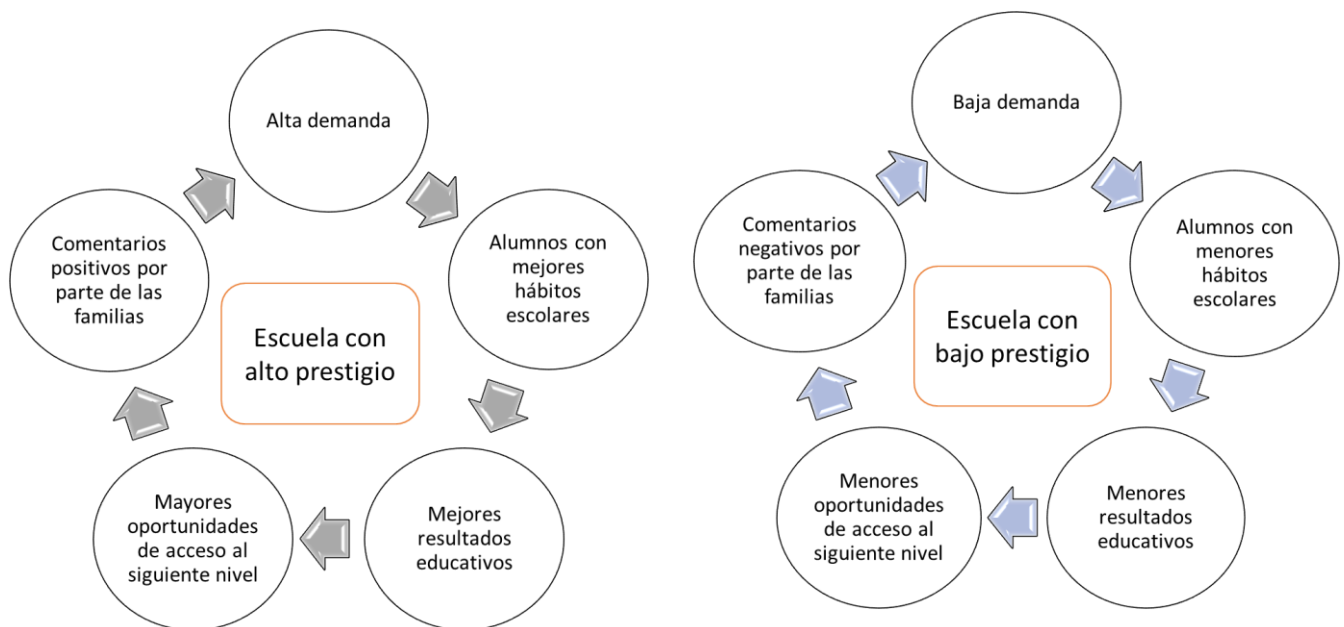
Se observó que las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México presentan una segmentación que tiene como rasgo definitorio la separación de alumnos de un mismo nivel educativo en opciones educativas estratificadas (no se descarta la posibilidad que también las escuelas primarias presenten esta condición).

En primera instancia podría pensarse que la ubicación geográfica en donde se encuentran ubicadas las escuelas, juega un papel fundamental en esta estratificación debido a los distintos niveles socioeconómicos que por sí mismos generan desigualdad en la composición socioeconómica del alumnado, sin embargo, se concluye que el papel fundamental en la segmentación es generado por la misma Administración Federal, al aplicar el principio de selección basada en el “mérito” como único criterio de ubicación a partir de un examen único, dejando de lado el criterio de proximidad al centro, generando prácticas discriminatorias y de exclusión. En primer lugar, se limita el encuentro entre estudiantes de diferentes contextos, afectando a la integración y la cohesión social, y, en segundo lugar, estas prácticas conllevan a la concentración de alumnos con mayores necesidades educativas en determinados centros, especialmente los públicos de zonas

desfavorecidas, lo cual dificulta enormemente la adecuada atención de los alumnos con los recursos disponibles.

A partir de esta práctica se estimula la competitividad entre las escuelas, la libertad de elección del centro y la información sobre los resultados de las escuelas como mecanismos para promover una mayor calidad, favoreciendo a los centros de mayor demanda dejándolas seleccionar a aquellos alumnos con más posibilidades de éxito, y rechazando a los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos, quienes por lo regular suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de menor calidad. Desde esta concepción, se prima la excelencia y se favorece la estratificación situación que lleva a un nivel menor de equidad en el conjunto del sistema educativo.

También se pudo observar que esta desigualdad se relaciona con la absorción que genera el nivel de secundaria con respecto a la primaria; esta se ve influida por las representaciones sociales que se generan por parte de las familias sobre el tipo de escuela al que se desea que asistan sus hijos, ya que estas se refuerzan, retroalimentan y transmiten de generación en generación por lo que tienen un efecto duradero a lo largo del tiempo. En el diagrama se muestra la forma en que las representaciones alimentan el círculo de la demanda.



Las representaciones de las familias también se ven influenciadas por las diferencias en los logros de los aprendizajes, los cuales ocultan los mecanismos de exclusión operadas desde la administración, quien los legitima a través del examen único que da la impresión de que la desigualdad es resultado de las diferencias en el esfuerzo y el mérito de los alumnos, y no de las condiciones que se generan al interior de los mismos centros, ya que las escuelas con mayor demanda basan su condición de privilegio en la exclusión de alumnos y las de menor demanda cargan con las condiciones desfavorables de los entornos de los alumnos rechazados.

A partir de la revisión de los resultados de aprendizaje obtenidos en la prueba PLANEA se observó que las escuelas que contaban con mayor demanda también reflejaban mayor porcentaje de alumnos en el nivel más alto (IV) tanto en lectura y escritura, como en matemáticas, y las escuelas que contaban menor demanda o nula demanda, el mayor porcentaje de alumnos se encontraba en el nivel más bajo (I) lo cual nos indica que los procesos de selección y exclusión de alumnos, desencadenan diferencias en el aprendizaje, condición que las escuelas no logran revertir al interior porque las condiciones del contexto externo permean el ambiente escolar en que se desarrolla el proceso educativo, situación que refuerza y perpetua las representaciones que las familias absorben y que reproducen el círculo de la demanda.

Los datos recopilados mostraron que en menos de cuatro años en la Ciudad de México se cerraron alrededor de 61 escuelas secundarias generales (26 vespertinas y 35 para trabajadores) y el número de escuelas de tiempo completo aumentó de 46 a 91. Como consecuencia de esta reducción en la oferta educativa, se observó, que las imágenes poderosas y estereotipadas que se construyeron en torno a los turnos vespertinos tuvieron un efecto devastador, debido a que las familias no optan por elegirlos como primera opción, aunque el centro se encuentre cerca de su domicilio y tenga lugares disponibles, cada vez con mayor número de padres de familia prefieren buscar escuelas de turno matutino aun cuando estas cuenten con grupos de más de 40 alumnos o tengan que recorrer distancias mucho mayores para acceder a ellas. En este sentido es que, si esta tendencia sigue, con el paso del tiempo la capacidad de elección de los padres será cada vez más reducida y serán las escuelas las que terminen por seleccionar a los alumnos y no estos y sus padres quienes escojan la escuela.

Esta política de estratificación de los centros ha sido acompañada por un dispositivo discursivo ligado a la evaluación de los centros, bajo el supuesto de que los padres realizarán la elección del centro basados en información verídica y confiable, la cual se les proporcionaría a través del modelo de rendición de cuentas, y así, estos podrían buscar posibilidades “realistas” acordes a la exigencia académica de cada centro escolar, pero que en realidad lo que busca es legitimar los filtros en la elección y diversificar la oferta<sup>4</sup>. Sin embargo, a través de la investigación se pudo observar que las elecciones de los padres en realidad se basan en un conjunto amplio de criterios de selección, dando mayor peso a la proximidad al domicilio y la calidad de los maestros, apreciación que se transmite por medio de recomendaciones verbales de otros familiares o amigos que han tenido hijos en el centro, y que la información numérica no propiamente figuran entre las prioridades principales. Podría decirse que es probable que la elección conduzca a una escolaridad de mejor calidad, pero solo para algunos alumnos.

La diversificación de los centros aunada a las disparidades en el uso de los recursos que la administración otorga a los centros escolares, materializa la reproducción de la desigualdad en las escuelas públicas a partir de la interacción entre las influencias sociales y las educativas. De acuerdo a los directores, al interior de los centros escolares que cuentan con mayor prestigio los maestros disfrutan de los beneficios de este, porque los alumnos que acceden a este tipo de escuelas son los que cuentan con mejores hábitos y para los maestros es más fácil trabajar con ellos porque los padres de familia por lo general tienen altas expectativas en la educación y los apoyan con mayor facilidad en su vida académica. Por el contrario, en las escuelas que tienen menor prestigio para los maestros es mucho más difícil trabajar con los alumnos porque estos tienen menores hábitos de estudio y los padres de familia tienen bajas expectativas en la educación de sus hijos, lo cual influye también en las expectativas de los maestros. Diferentes niveles de educación de los padres, llevan a diferentes niveles de respuesta de los maestros y de las escuelas. La interacción de un factor agregado, tal como las características de los padres y de un factor interno, como las expectativas de los docentes y alumnos, da por resultado diversos climas educativos para diferentes alumnos.

De esta forma podría decirse que, en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de

---

<sup>4</sup> No se descarta la posibilidad de que este mecanismo de segmentación también se haya reforzado para ampliar la oferta de las instituciones privadas con fines de lucro, que al final terminan siendo alternativas para los estudiantes que no son aceptados en las escuelas de su elección y cuyas familias cuentan con los recursos para cubrir las colegiaturas.

México, se está conformando una red escolar segregada al interior del sector público, porque el alumnado que asiste a los diferentes tipos de escuela se aproxima a una situación de homogeneidad social intraescolar y de heterogeneidad social interescolar, es decir, una red escolar con un perfil de alumnado homogéneo dentro de los centros y heterogéneo entre los centros.

Esta red no se refiere únicamente a determinadas escuelas con una elevada concentración de alumnado socialmente desfavorecido, sino a cualquier alumno, sea cual sea su origen, que se escolarice en centros que no reflejen la heterogeneidad presente en la sociedad donde se ubica. Esta realidad dificulta que los diferentes grupos sociales que conformen los entornos escolares compartan capitales y relaciones sociales en el seno del sistema educativo. La segregación social y cultural de las escuelas limita el encuentro entre diferentes grupos y da lugar a circuitos educativos del sector público de muy diferente calidad.

Desde la perspectiva de la inclusión, las dificultades educativas no se atribuyen principalmente al individuo (sus competencias, su origen social, el capital cultural de su familia), sino a la escuela y al sistema. De acuerdo a Blanco (2006) “el progreso de los estudiantes no depende sólo de sus características personales sino del tipo de oportunidades y apoyos que se le brinden o no se le brinden, por lo que el mismo alumno puede tener dificultades de aprendizaje y de participación en una escuela o programa educativo y no tenerlas en otros”. La rigidez de la enseñanza, la falta de pertinencia de los currículos, la falta de preparación de los docentes para atender a la diversidad y trabajar en equipo, o las actitudes discriminatorias, son algunos de los factores que limitan no sólo el acceso, sino la permanencia y los logros del alumnado.

La inclusión es un proceso que nunca acaba, porque constantemente pueden surgir prácticas discriminatorias que afecten a determinados individuos y grupos y que pueden variar de una escuela a otra. El hecho de que sólo determinadas escuelas sean inclusivas tiene como consecuencia que el resto sean excluyentes, y que aquéllas que son más abiertas a la diversidad, terminen concentrando, como se ha señalado, un alto porcentaje de alumnos con mayores necesidades.

Estas consideraciones son importantes para entender que las políticas educativas, para impulsar una mayor equidad, deben ir orientadas a evitar la concentración de alumnos socialmente desfavorecidos, ni tampoco del alumnado con necesidades educativas

específicas, que por razones socioeconómicas o socioculturales requiera una atención educativa específica. Para evitar la segmentación escolar se debe velar para que los centros escolares de las diferentes zonas de escolarización tengan una composición social similar entre ellos y equivalente a la del entorno donde se ubican, para lo cual la administración debe expandir la distribución del alumnado entre las diferentes modalidades de escuela, ya que en la medida que se reduzca la cobertura del nivel derivado del cierre de escuelas se corre el riesgo de ensanchar las brechas de desigualdad concentrando a los alumnos más desfavorecidos en las escuelas de menor prestigio reforzando así el círculo de la demanda, que deriva en perpetuar las desigualdades en el acceso al siguiente nivel.

Si bien es cierto que la cobertura de la educación secundaria en la Ciudad de México es casi universal podría decirse que en la medida que la distribución del alumnado siga siendo desigual en los diferentes tipos de escuela, la concentración de alumnos con mayores desventajas se irá incrementando reforzando la selectividad y perpetuando las desventajas en las oportunidades de acceso al siguiente nivel. Por esta razón la administración pública en la Ciudad de México, debe garantizar las condiciones adecuadas para mejorar la equidad en el acceso al nivel, garantizar el derecho de los alumnos a la igualdad de oportunidades y fomentar la escolarización equilibrada, para evitar un incremento de las dificultades de escolarización.

### *Estratificación de escuelas*

Sabemos que las oportunidades educativas en la Ciudad de México tienden a ser mayores a las del resto del país por contar con una cobertura casi universal en el nivel básico, sin embargo, la evidencia empírica mostró que en la ciudad existe una amplia y diversificada oferta educativa que varía considerablemente la calidad de la enseñanza que se imparte en sus aulas situación que limita las oportunidades educacionales de las poblaciones más desfavorecidas que asisten a los centros más segregados.

Recordemos que, a partir de la propuesta teórica de Schneider e Ingram, para la construcción social de grupos objetivo, las escuelas se clasificaron en cuatro tipos de escuela (Favorecidas A y B, Contendientes, Dependientes y Desviadas) lo cual permitió observar las cargas y beneficios que fueron impuestas por parte de la administración a los

diferentes centros escolares, así como los efectos de esta política en las escuelas más segregadas.

**Construcción social de grupos objetivo**

	Positiva-merecedores	Negativa-no merecedores
Alto	<p><b>Favorecida</b></p> <p>A</p> <p>Indicadores: Escuela con programa de “Tiempo competo” con demanda súper alta y alta</p> <p>B</p> <p>Indicadores: Escuela con programa de “Tempo completo” con demanda media y baja</p>	<p><b>Dependiente</b></p> <p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria de turno matutino o vespertino, con demanda media y baja</p>
	<p><b>Contendiente</b></p> <p>Indicadores: Escuela general o telesecundaria, de turno matutino o vespertino, con demanda súper alta y alta</p>	<p><b>Desviada</b></p> <p>Indicadores: Escuela general de turno vespertino, que no recibe alumnos de primer grado</p>
Bajo		

Construcción propia con base al modelo original de Schneider e Ingram

Se pudo observar que la libertad de elección del centro no es aprovechada por todas las familias en la misma medida, ya que los padres de las escuelas que tenían mayor demanda (Favorecidas A y Contendientes) por lo general eran padres con una escolaridad más alta, lo que les permitía contar con mayores recursos culturales y económicos para realizar una elección más adecuada así como, mayor disponibilidad de tiempo y recursos para enviar a los hijos a centros más distantes pero que representaran una buena inversión a futuro. Por el contrario, se constató que los padres de los estudiantes que asistían a las escuelas con más baja o nula demanda (Dependientes y Desviadas) eran los que tenían menos escolaridad y que no tenían inconveniente en que sus hijos asistieran a escuelas de bajo prestigio e inclusive catalogadas como inseguras. Podría decirse que las propuestas de las políticas de mercado en educación fueron especialmente atractivas no solo para los hacedores de la política sino también para las

familias de clase media que han convertido a la educación en un espacio de pugna entre los diversos grupos sociales, situación que responde al intento de conseguir posiciones más ventajosas para sus hijos reforzando los mecanismos de exclusión y debilitando la aplicación del principio de igualdad de oportunidades.

Esta situación nos permite plantear que desde la administración se implementaron una serie de dispositivos que potenciaron la estratificación de los centros educativos: *exclusión de centros, polarización en el acceso a los bienes educativos y la aparición de nuevas fórmulas de privilegio educativo* y resultaron en perjuicio de las escuelas con menores condiciones educativas.

Con lo que respecta a la *exclusión de centros* a lo largo de la investigación se pudo documentar que en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México la implementación del modelo de Escuelas de Tiempo Completo (PECT), contempló una serie de maniobras políticas orientadas a dar concreción a la agenda política con el fin de modelar la imagen que se pretendía dar a este tipo de escuelas, las cuales generaron procesos que resultarían perjudiciales para las escuelas que atienden a poblaciones más desfavorecidas en las diferentes modalidades, en el afán de esculpir un sistema educativo estratificado acorde con el modelo de autogestión.

A este respecto observamos como la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México a través de prácticas discursivas adiestró a la estructura a emitir juicios de valor que condujeron las prácticas sobre las cuales los diferentes tipos de escuelas debían ser tratadas positivamente o negativamente para “favorecer” a las escuelas del PETC con el apoyo del gobierno, a costa de acumular “cargas” a todas las que no pertenecían a ese programa.

Apoyados en la teoría de las poblaciones objetivo de Schneider e Ingram se pudo comprobar que las escuelas generales vespertinas sufrieron una fuerte investida por parte de las autoridades desde múltiples frentes (matrículas, estructura grupal, recursos materiales y de personal, materiales educativos, capacitación entre otros) con el fin de aplicar el principio de “extinción” propuesto por el modelo de escuelas eficaces, el cual orillo al cierre irremediable de muchas escuelas, con el fin de ocupar el edificio escolar y ampliar las escuelas de tiempo completo.



En este sentido las construcciones sociales de las poblaciones objetivo se vuelven importantes en el cálculo de la efectividad de la política porque los hacedores de políticas prestan atención a la conexión lógica entre los grupos objetivo y los objetivos que pretenden lograrse. Se pueden enfatizar algunos objetivos en lugar de otros para que las poblaciones objetivo que desean beneficiar o cargar tengan vínculos creíbles con estos.

En este caso se establecieron objetivos encaminadas a fortalecieran la retórica de que el modelo de Escuelas de Tiempo Completo, era la solución para el problema de los bajos niveles de aprendizaje, y por tanto al ampliar el número de horas de instrucción tenían mayor necesidad de recursos materiales y humanos. En una primera implementación se seleccionaron edificios que no contaban con doble turno y bastaba con convencer a la comunidad escolar de los beneficios del programa, pero en una segunda etapa, para la ampliación del modelo, se necesitaba desplazar a las escuelas que ocupaban los edificios escolares en el turno vespertino ya que al ampliar el horario era imposible que las dos escuelas pudieran coexistir. Desplazar a todo un centro escolar de una comunidad no era una tarea fácil, se necesitaba visibilizar un motivo demasiado fuerte que justificara la desaparición del turno.

Surge entonces, una serie de maniobras operadas desde la administración, para excluir a este tipo de escuelas de la dotación de los beneficios educativos (materiales educativos, capacitación docente, programas educativos, personal docente y de apoyo a la educación) y construir así, una imagen de austeridad, fracaso escolar e inseguridad para que fueran perdiendo elegibilidad por parte de las familias y de esta forma justificar el cierre por falta de matrícula; sin embargo, las comunidades educativas no estaban dispuestas a dejar tan fácilmente que los turnos se cerraran, con lo cual empezó toda una serie de estrategias para poder captar alumnos de donde fuera, parte del tiempo laboral de los maestros y el director lo invertían en hacer volantes, mantas, visitar escuelas cercanas, ofrecer clases personalizadas en fin, una serie de estrategias que les permitían ir “recogiendo alumnos” a largo del ciclo escolar y poder juntar las matrículas mínimas para mantener abiertos los grupos.

Un golpe maestro de la administración para seguir con el mecanismo de extinción fue apoderarse del Sistema de Anticipado de Inscripción y Distribución (SAID) restándole facultades a las escuelas para poder inscribir a los alumnos en el mismo centro. Con el

paso del tiempo fue disminuyendo la posibilidad de que un director pudiera aceptar alumnos, primero la inscripción a primer grado se transfirió al SAID, después los cambios de segundo y tercer grado se transfirió a la supervisión y posteriormente cualquier inscripción o cambio se transfirió a la Dirección Operativa, impidiendo con esta acción cualquier posibilidad de que las escuelas pudieran captar alumnos, la distribución quedo totalmente sometida a los intereses de la administración.

Como se explicó con anterioridad la demanda juega un papel fundamental en la jerarquización de los centros escolares, ya que las escuelas situadas en los escalones superiores, las más prestigiosas y solicitadas, reciben una demanda de plazas superior a su capacidad real, y, en consecuencia, pueden elegir a sus alumnos y desestimar las solicitudes de los alumnos más conflictivos, o con menos probabilidad de obtener un buen rendimiento académico o procedentes de sectores desaventajados. Por el contrario, las escuelas situadas en escalones inferiores y que carecen de prestigio por lo regular no llegan a cubrir sus plazas con la demanda que reciben.

A partir de la evidencia empírica se pudo documentar que las escuelas que contaban con menor demanda a pesar de los esfuerzos que realizaban por aumentar su matrícula, esta no aumentaba con los años, por el contrario, cada vez iba disminuyendo más, debido a que desde la administración se desviaba a los pocos alumnos que llegaban a solicitar inscripción generando de esta forma el cierre escalonado de grupos hasta lograr cerrar la escuela por completo.

Esta situación se convierte en un círculo vicioso del cual es muy difícil salir, mientras que las escuelas de alta demanda consiguen mantener un alumnado perteneciente en su mayor parte a la clase media con alto rendimiento académico, las escuelas más desprestigiadas se ven obligadas a atender a un alumnado conflictivo y desfavorecido, que a su vez aleja de sus aulas a quienes puedan aspirar a otro tipo de centro, reproduciéndose así el círculo de la demanda.

*Con respecto a la polarización en el acceso a los bienes educativos* se pudo documentar que a las Escuelas de Tiempo Completo no solo se les favorecía con la dotación de recursos financieros propios del programa, sino que la gran mayoría de infraestructura, materiales educativos, cursos de capacitación, y estructura de personal, fueron

canalizados a estas escuelas. Todas las escuelas de otras modalidades tuvieron que buscar formas diversas de obtener recursos por cuenta propia apoyados de los centros de consumo escolar, donaciones y padres de familia.

De acuerdo a la propuesta teórica de Schneider e Ingram, sabemos que la interacción dinámica del poder y las construcciones sociales conducen a un patrón distintivo en la asignación de beneficios y cargas a los diferentes tipos de grupos objetivo. En esta lógica es predecible que los beneficios se suscribieran en exceso a los centros favorecidos, mientras que los dependientes recibieron muy poca política beneficiosa y por el contrario las cargas se suscribieron en exceso, especialmente a las desviadas. Bajo esta lógica es comprensible que las Escuelas de Tiempo Completo fueran las destinatarias de una política beneficiosa que volcó gran parte de los recursos para dar forma a una imagen positiva del modelo y con ello combatir cualquier intento de retratarlas negativamente.

De acuerdo a las reglas de operación del programa las escuelas que podían ser incluidas debían tener un comedor, salones para clases, salas de computación e infraestructura para el deporte. Por ello el Gobierno Federal invirtió entre 2006 y 2013 aproximadamente 78 millones de dólares anuales para reacondicionar a las escuelas con salas de cómputo, patios techados, laboratorios, cocinas, comedores y baños. El dinero también cubrió la capacitación y las compensaciones para personal de apoyo a la educación, directores y maestros, así como el monitoreo, los materiales didácticos y otros insumos. El programa entrega alrededor de 90000 pesos por año sin embargo este se ha ido reduciendo con los años.

De igual forma en el 2014 el Gobierno Federal solicitó un préstamo al Banco Mundial por un monto de 350 millones de dólares para financiar un proyecto que tenía por objetivo mejorar la capacidad de gestión de las escuelas y la participación de los padres para reducir las tasas de deserción, repetición y reprobación en las escuelas PETC, quienes se beneficiarían de una capacidad de gestión fortalecida en un sistema en el que las escuelas tendrían más atributos legales y recursos para tomar las decisiones necesarias para mejorar la calidad de los servicios educativos.

A lo largo de la investigación escuchamos reiteradamente las voces de los directores de las escuelas de Tiempo Completo manifestar la saturación que sentían tanto ellos como el

personal docente, debido a la excesiva carga laboral derivada de los múltiples programas que tenían que implementar, ya que estas escuelas servían como piloto en cualquier estrategia, programa o capacitación nueva; lo que nos lleva a plantear que efectivamente hubo una política beneficiosa para este tipo de escuelas dotándolas de abundantes recursos para poder ejercer de mejor forma su autonomía de gestión.

A partir de la implementación del modelo de autonomía de gestión se pudo observar que la lógica de operación ponía en desventaja a las escuelas que no tenían acceso al recurso para poder ejercerla; los recursos del Programa de Escuelas de Calidad (PEC) se dejaron de recibir en el 2015 y debido a esto las escuelas que no formaban parte del PETC batallaron mucho para la obtención de recursos que en muchos casos se convirtió en una lucha constante por parte de los directores que buscaron infinidad de formas para obtenerlos (cuotas voluntarias, quermeses, donaciones, noches coloniales, noches mexicanas) inclusive “saltándose” los lineamientos que impedían poder recabar lo básico para las necesidades del plantel.

Las cooperativas se transformaron en tiendas de consumo escolar que proveían de recursos a las escuelas, sin embargo, esta opción solo fue viable para las que contaban con matrículas muy altas, ya que el consumo diario de los alumnos podía dejar utilidades considerables para adquirir algún material didáctico o realizar proyectos de mantenimiento menor. Pero para las escuelas con matrículas muy bajas el consumo de los alumnos no alcanzaba para recabar alguna utilidad importante, básicamente se utilizaba para papelería.

Pocos fueron los programas a los que pudieron acceder las escuelas que no pertenecían al PETC como el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, el cual tiene, entre otros objetivos, dotar a las escuelas de recursos para el desarrollo de proyectos educativos, sin embargo, este programa mostró en gran medida la falta de flexibilidad de los procesos burocráticos que, a la postre, les impidió ajustarse a las necesidades reales de las escuelas, los centros escolares debían gastar los recursos asignados ajustándose al listado de materiales didácticos previamente aprobados por la autoridad educativa, cuartando el ejercicio de la autonomía.

A lo largo del trabajo de investigación sostuvimos el principio de que en un modelo de autonomía de gestión, los altos niveles de desigualdad en la capacidad institucional de las escuelas y en la capacidad financiera de las diferentes comunidades, no solo minimiza la probabilidad de que este tipo de programas pudiera contribuir a reducir a corto plazo la distancia en la oportunidad educativa existente entre estudiantes de distintos grupos socioeconómicos que asisten a escuelas marginadas, si no que por el contrario dicha política podía tener más efectos negativos que positivos ya que no promovería la equidad en el sistema.

En este sentido podemos decir que, la polarización se vio reforzada por acciones favorecedoras encaminadas a reproducir una segmentación social originada por la implantación de una política económica basada en los beneficios del mercado y en una escasa institucionalidad regulada por parte de la Autoridad Educativa. Esta política ofreció a los sectores de menores ingresos una educación de peor calidad que la ofrecida a los estratos medios y altos, produciéndose una injusticia estructural, porque estos centros fueron injustamente obstaculizados para obtener los recursos necesarios que les permitieran atender a estos sectores, quienes necesitaban mayor apoyo, porque debido a su situación estructural son los que desertan más, repiten y tienen resultados inferiores en las evaluaciones estandarizadas, generándose un circuito de reproducción de la desigualdad.

Como resultado de la reingeniería se detecta la *aparición de nuevas fórmulas de privilegio educativo*, recordemos que en América Latina los esfuerzos por encontrar fórmulas efectivas y viables de diseño curricular colaborativo se asocian con una fuerte tendencia de descentralización de las atribuciones que históricamente ha tenido el Estado en materia de dirección y gestión de la enseñanza, así como, con los deseos de la política para encontrar fórmulas de diseño curricular que sirvieran para conciliar las demandas e intereses de cada comunidad escolar con los más generales de sus respectivos entornos locales, regionales y nacionales.

La autonomía curricular fue uno de los rasgos distintivos de la transformación que experimentó la organización de la enseñanza y que obligó a los hacedores de la política a plantearse el problema de la calidad de los aprendizajes que provee el sistema y el de la

heterogeneidad de las demandas e intereses sociales que subyacen en los fenómenos de la masificación escolar.

Desde esta óptica, el dilema que han tenido que resolver las autoridades de la educación nacional consiste en decidir si a las diversidades (raciales, étnicas, religiosas, sociales, culturales, etc.), que coexisten dentro de un país se les debe responder con una calidad de enseñanza homogénea resuelta por un centro superior inspirado en necesidades de tipo nacional o, por el contrario, si a las heterogeneidades sociales, se les debe responder con una amplia variedad de ofertas de enseñanza, con ofertas que cubran satisfactoriamente las demandas y expectativas de calidad exigidas por cada una de las comunidades escolares. En cualquiera de las dos direcciones en que se juegue la autoridad, su apuesta siempre se encontrará llena de incertidumbres y tensiones, si antes no se atiende el problema de la desigual distribución de los bienes educativos.

En México se puso de manifiesto un entusiasmo excesivo por las posibilidades que entraña la descentralización en cualquiera de sus variantes, lo que dio lugar a la búsqueda por recuperar el espacio del protagonismo de los establecimientos en la toma de decisiones y, especialmente, en el desarrollo del currículum, lo cual supuso romper con una larga cultura de dependencia administrativa, para lo cual se decidió establecer un currículum de enseñanzas comunes (o mínimas) a completar por cada gobierno, región o centro escolar autónomo.

Así, la autonomía curricular se definió como el espacio del currículo de observancia obligatoria en el que las escuelas tenían la facultad para diseñar, elegir e implementar propuestas de contenidos curriculares organizadas en clubes, que podían ocurrir en una franja horaria dentro de la jornada escolar diaria con base en las necesidades e intereses de sus alumnos, así como de las condiciones de operación de cada escuela.

Cada escuela tendría un tiempo lectivo propio para implementar la autonomía curricular, y determinar el horario en que se impartirían los clubes, los cuales podrían desarrollarse a partir de dos vías: diseñarlos al interior de la escuela o establecer una alianza con ofertantes curriculares, previamente validados por la Dirección General de Desarrollo Curricular. Cada escuela tenía que calcular el índice de madurez institucional, el cual

fungiría como un orientador para la selección de los ámbitos que implementará durante el ciclo escolar y así, cada escuela podría elegir su propuesta curricular.

Aunque la autonomía curricular suponía una estrategia de inclusión, a lo largo de la investigación se encontró que esta propuesta desde sus inicios mostró problemas en la implementación porque ignoró las diferencias de operación de los niveles y tipos de servicios, así como el problema de la falta de recursos, infraestructura, formación y la complejidad de las situaciones laborales-administrativas de muchos docentes y escuelas.

En una primera etapa se implementó la fase 0 en el ciclo escolar 2017-2018 donde participaron únicamente escuelas de preescolar, primaria y secundaria que pertenecían al Programa de Escuelas de Tiempo Completo a partir de la cual ya se escuchaban voces manifestando la preocupación por la falta de condiciones para su puesta en marcha, porque muchas de las escuelas, no contaban con la infraestructura adecuada y espacios suficientes para su implementación (bibliotecas, salas de computación, patio cubierto), así como, equipos como computadoras, proyectores y conexión a internet ya que sin la existencia de estos recursos la operación iba a ser complicada. También se expresó la necesidad imperante de contar mayor capacitación enfocada en aplicar diagnósticos, planear y elaborar un currículo, para saber cuáles eran los márgenes de acción reales que podían ejercer en función de sus atribuciones, pero sobre todo de su propio proyecto educativo.

En esta primera etapa se advirtió que además de las preocupaciones compartidas por las figuras, existían situaciones específicas en función de las características y condiciones de los tipos de servicio en los que la implementación del espacio presentaba retos por la misma estructura pedagógica y administrativa del nivel, en el caso de las secundarias específicamente con los talleres y las tecnologías, quienes vieron desaparecer de un día para otro sus programas de estudio, orillándolos a buscar opciones dentro de un catálogo de clubes elaboradas por las autoridades federales, estatales e inclusive por empresas privadas, situación que llevo a muchos profesores de tecnologías a impartir clubes que desconocían su contenido porque no recibieron capacitación, e inclusive en muchos caso nada tenían que ver con su perfil profesional.

Desde la primera fase la aparición de los clubes fueron objeto de polémica, debatiéndose entre quienes les vieron un gran potencial para generar experiencias pedagógicas diferentes y entre quienes veían con preocupación la falta de condiciones para su puesta en marcha. Si bien hubo prácticas exitosas que incluso se sobrepusieron a las adversidades, la implementación de un proyecto tan complejo, como lo son los clubes de autonomía curricular, puso en evidencia muchos de los errores organizativos en el sistema educativo, desde la falta de horario para el trabajo extraclase y colegiado, pasando por carencias técnicas por parte del profesorado, hasta llegar a la falta de condiciones económicas o de infraestructura.

En la segunda etapa el ya existente problema para la implementación de los clubes se hizo todavía más amplio cuando en el ciclo escolar 2018-2019 todas las escuelas independientemente de su modalidad debían implementar los clubes de la autonomía curricular, quedando de manifiesto diversas situaciones adversas en cuanto a los tiempos lectivos de la organización escolar y el desempeño de los docentes.

Por una parte la ausencia de tiempos no lectivos en el horario escolar, es decir, en las escuelas regulares el tiempo de la jornada no contemplaba para los docentes momentos para la realización de actividades diferentes al desarrollo de una clase en el aula, se tuvieron que hacer múltiples ajustes para poder “encajar” la lógica de operación, en el caso de las secundarias regulares inclusive se tuvieron que suprimir horas a diferentes asignaturas para poder cumplir con el mínimo establecido para la autonomía curricular.

Por otro lado, la falta de capacitación afectó el desempeño cotidiano de los docentes en la ejecución de los clubes, sobre todo considerando que no sólo se le exigía planear clases para esta modalidad de trabajo, sino también diseñar los respectivos programas y sus materiales, siendo que la mayoría de los docentes de las escuelas de jornada regular no recibieron la capacitación ya no se diga para el diseño curricular ni siquiera para la impartición de los clubes.

A lo largo de la investigación se pudo constatar que en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México, los clubes de autonomía curricular representaron un detonador de desigualdades porque existían escuelas con ventajas no sólo económicas, sino humanas, de infraestructura y de organización que ofrecieron mejores experiencias



en relación a aquellas que se encontraban en situaciones más desfavorables, todo esto aunado a las carencias socioeconómicas del alumnado representaron un obstáculo considerable para la consolidación de los clubes porque a las escuelas que no pertenecían al PECT no se les dotó de los materiales necesarios para la implementación de los clubes, por lo que las escuelas lejos de ponderar los intereses de los alumnos o del contexto cultural, tuvieron que elegir entre aquellos clubes que implicaran menos costos en su aplicación y como era de esperarse en un sistema educativo por demás inequitativo, no se observaron mecanismos que pudieran atenuar estas diferencias.

Como se ha manifestado a lo largo de la investigación uno de los riesgos que potencia la autonomía de los centros consiste en que un entusiasmo irreflexivo por parte de la política que en el afán de generalizaciones rápidas, lleva a asumirla como una suerte de panacea administrativa, que deja en la penumbra el hecho de no ser más que una mera estrategia, un medio, un instrumento o herramienta cuya efectividad depende sustancialmente de las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente en que se la pretende aplicar y de los propósitos que persigue su introducción.

El establecimiento de políticas de autonomía curricular en sistemas educativos altamente estratificados, podría obrar como un factor que, al margen de las buenas intenciones de la política, contribuyera a ensanchar las brechas de desigualdad si la autoridad no adopta medidas complementarias destinadas a salvaguardar el cumplimiento del principio democrático de la igualdad de oportunidades.

¿Puede la reconversión organizativa evitar que las diferencias de origen de los alumnos se conviertan en desigualdad de oportunidades educativas?

Para dar contestación a esta pregunta recordemos que en el ánimo de generar nuevas estructuras capaces de hacer frente a las condiciones más complejas que viven los sistemas educativos en un mundo globalizado, se han generado profundas transformaciones de las políticas educativas en el campo de la organización, gestión y regulación, transformando el trabajo de los directores y los modos en cómo se ejerce el liderazgo escolar.

En el caso de México no podríamos afirmar que las políticas de refuerzo de la autonomía lograron un aumento de poder de decisión, o que mejoraron la dotación de recursos para las escuelas y tampoco que existió una mayor responsabilización y participación de todos los agentes educativos, pero lo que si podríamos afirmar sin duda es que hubo un recrudescimiento de los procesos de control externo e interno de la organización educativa, que resultaron inhibidores de una efectiva autonomía.

La existencia de esos inhibidores por parte de la administración, confirió a la dirección de cada escuela, un carácter híbrido, ambiguo y complejo que cambiaron el ejercicio de la función directiva hacia una actividad agobiante, temerosa e incierta, situación que hace dudar que las prácticas de gestión bajo estos escenarios tuvieran impactos positivos en la mejora de los aprendizajes.

Como se mencionó, el liderazgo escolar se convirtió en una prioridad de la reforma educativa en México, porque se apostó a que equilibrando la relación que debe haber entre la dirección, la gestión y las funciones administrativas de los directores escolares, aunado a una mayor toma de decisión y de rendición de cuentas a nivel local, se contribuiría a la mejora de la enseñanza y el desempeño de las escuelas.

La gestión de las instituciones educativas estuvo signada por un discurso que concebía a la autonomía de la escuela como una técnica de gestión política con la que se pretendía dar respuestas eficientes y eficaces a las múltiples demandas que reciben las instituciones. El papel asignado a los directivos en este modelo respondía a una tendencia que introduce en las escuelas un lenguaje propio de la lógica empresarial en la que el gerencialismo se presentó a los educadores como una estrategia racional para hacer un mejor uso de los recursos públicos que se puede aplicar en cualquier organización, más allá del tipo de servicios que se brinde o los sectores a los que atienda.

La gestión escolar se convirtió entonces en el centro de atención para lo cual se propuso impulsar el desarrollo de una gestión estratégica que incluyera: la administración, la organización, la pedagogía y la participación social de la escuela, bajo un esquema de rendición de cuentas y transparencia en las escuelas, sin embargo, al tiempo que supuestamente se ampliaban los márgenes de decisión en la gestión, también se incrementaron las responsabilidades por los resultados alcanzados y se instalaron nuevos mecanismos de burocratización y rendición de cuentas.

Sin embargo, a lo largo de la investigación se encontraron elementos que nos permiten poner en duda la capacidad para que estos nuevos mecanismos de regulación contribuyan a mejorar el desempeño de todas las escuelas y evitar que las diferencias de origen de los alumnos se conviertan en desigualdad de oportunidades educativas, debido a que las condiciones que se conjugan en las escuelas secundarias generales de la Ciudad de México (redes de escolarización, altos niveles de desigualdad en la capacidad institucional y la capacidad financiera) minimizan las posibilidades de que la gestión pueda reducir las brechas de desigualdad de los alumnos que asisten a las escuelas más desfavorecidas. La heterogeneidad de la escuela, de los recursos y de las capacidades de la comunidad, condiciona la manera en que los docentes, los directores y la comunidad responden a los elementos estructurales del modelo de gestión.

A continuación, se presentan tres elementos que resultaron inhibidores de una efectiva autonomía y que minimizan las posibilidades de que el modelo de autonomía de gestión logre reducir la brecha de desigualdad en las oportunidades educativas de los alumnos más desfavorecidos.

- a) *Diferencias en las prácticas de gestión* que hacen que la organización escolar funcione mejor en las escuelas que poseen un liderazgo con una visión equilibrada de la gestión educativa.
- b) *Excesivos mecanismos de control* que minan las posibilidades de intervención de la gestión pedagógica.
- c) *Diferencias en la composición social y económica de las comunidades* que mina la participación social.

#### *Diferencias en las prácticas de gestión*

En México el tema de la gestión no es nuevo, ya que desde tiempo atrás la gestión se ha puesto en la agenda de las políticas educativas, sin embargo, no propiamente ha existido un desarrollo real de la función directiva que asegure una preparación coherente con las necesidades de la función, ni para clarificar el papel que se espera que desempeñen los directores combinando tareas administrativas y pedagógicas.

El Programa Escuelas de Calidad fue la iniciativa educativa que mayor énfasis puso en la

creación de una nueva gestión centrada en la escuela cuyos objetivos eran promover mejoras en el desempeño escolar, la capacitación y la evaluación. Este programa impulsó el uso de la gestión estratégica en los ámbitos de administración, organización, pedagogía y participación social en cada escuela.

Recordemos que, para continuar con la política de fortalecimiento de la gestión basada en la escuela, la SEP implementó el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) para aumentar el número de horas de instrucción y promover la gestión escolar siguiendo el esquema PEC. El componente de gestión basada en las escuelas del PETC fue exactamente el mismo que el del PEC y siguió las directrices para la gestión escolar.

Los dos programas compartieron el objetivo de contribuir al aprendizaje de los estudiantes en un marco de mayor autonomía escolar, el uso de evaluaciones para mejorar las estrategias pedagógicas, mejora de las capacidades de gestión escolar y la participación social activa, sin embargo, con el paso del tiempo el modelo de gestión fue teniendo variaciones mostrando un desplazamiento constante hacia objetivos cada vez más limitados e instrumentales, alienados con el proceso de desarrollo de estándares profesionales en términos de liderazgo instruccional y de la gestión basados en el desempeño, para mejorar los resultados escolares que contemplaban desempeños, conocimientos y actitudes que el director debía demostrar en el ejercicio de su liderazgo actuando con asertividad, eficiencia y eficacia en la coordinación de procesos fundamentales para desarrollar la autonomía de gestión.

En el modelo de gestión del PEC cobró relevancia la elaboración de proyectos que implicó un reto para los directores porque significó un cambio radical en el enfoque que se venía trabajando, con el fin de “dar resultados” educativos y poder acceder a más recursos del programa, se introdujo el modelo de gestión estratégica en el que los directores debían elaborar su Plan Estratégico de Transformación Escolar para lo cual se estableció el Programa de Formación de Directivos por Competencias con el propósito de que los directivos pudieran responder a las necesidades pedagógico-curriculares, organizativo-administrativas y social-comunitarias. Este programa incluyó el estudio de ciencias humanas y comunicación, administración y gestión, ciencias de la Educación y Evaluación.

Sin embargo, el PEC mostró limitaciones en su cobertura y en su alcance para todas las escuelas, por lo que el intento de que todos los liderazgos desarrollaran prácticas de

gestión estratégica quedó limitada porque muchas escuelas no contarían con recursos para consolidar los proyectos, la experiencia de la nueva gestión quedó limitada a unos cuantos por lo que este modelo de gestión tendría que sufrir una reestructura y ser abordado con incentivos que no estuvieran relacionados con el dinero, o bien mecanismos que promuevan la colaboración.

Nuevamente nos encontramos con una política favorecedora que también en el ámbito de la gestión ha concentrado los recursos de capacitación en las escuelas que han pertenecido a los programas del PEC y PECT cuyas consecuencias han impactado el ejercicio de la función directiva porque solo algunos directores han podido acceder a las capacitaciones y materiales que les permiten tener mejores herramientas para comprender los cambios en el enfoque de la gestión, excluyendo a muchos de la capacitación y obligándolos a adoptar los modelos nuevos sin tener las herramientas necesarias.

El PEC promovió la creación de un nuevo tipo de gestión y liderazgo, pero con limitaciones porque puso énfasis en la gestión administrativa pero no en la pedagógica, se supone que en la gestión educativa como aplicación de los principios generales de la gestión y de la educación, deberían estar presentes los principios de ambos campos, sin embargo, en la formalización de la disciplina, la dimensión propia de la educación quedó ausente, ya que en el afán de encontrar nuevas fórmulas para mejorar las competencias directivas se buscó formalizar en funciones los procesos educativos (planificación, gestión financiera, gestión de recursos humanos y vinculación con los usuarios), sin tomar en cuenta que en educación se trabaja con alumnos, y que estos no funcionan como máquinas triviales de los cuales se pueden esperar resultados similares.

Recordemos que la escuela como organización posee un contexto interno y opera dentro de un contexto externo con el cual interactúa y se nutre, en este sentido podríamos decir que depende de él. Este elemento es fundamental en la práctica de gestión porque la figura del director no puede ser concebida como el encargado solo de administrar o ejecutar; en el universo docente es bien sabido que la práctica de la gestión va mucho más allá de la aplicación de técnicas administrativas, porque en todo momento el contexto en el cual opera el centro escolar obliga a realizar una serie de ajustes en la organización escolar con cargas valóricas, que no necesariamente vienen del campo de la administración si no por el campo educativo.

A lo largo de la investigación se encontró que la influencia de la autonomía institucional en los resultados escolares de los estudiantes constituye un proceso complejo, mediado por aspectos tanto internos como externos a la escuela, y que la intervención de la gestión en la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje no necesariamente se vincula con los elementos estructurales de la autonomía, (la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos, rendición de cuentas) a partir del discurso de los directores se encontró que estos vinculan a la mejora de los aprendizajes con rasgos de la gestión que no están necesariamente contemplados como parte de las técnicas administrativas, pero que son muy valorados en el universo docente como: una comprensión amplia de los procesos cognitivos del aprendizaje, un vasto conocimiento en la dinámica escolar, el desarrollo de acciones educativas orientadas por valores éticos y de justicia social, el privilegio de lo educativo sobre lo burocrático, la integración del contexto externo a la lectura del universo cultural de la población asistente, junto a un alto nivel de profesionalismo e identidad docente.

Se encontró que los equipos docentes de las escuelas con mayor capacidad de autogestión no necesariamente eran los que pertenecían al programa del PECT, si no aquellos que se caracterizaban por contar con directivos que denotaban una amplia empatía con la identidad docente, un alto el carácter democrático de la gestión con un importante nivel de integración con la comunidad y los que contaban con un alto reconocimiento magisterial resultado de la experiencia que en muchas ocasiones se acompaña de una mayor antigüedad en el cargo y en el centro escolar.

De igual forma se encontró que las escuelas tipificadas como desviadas que en su mayoría atienden a los estratos más bajos, son las que presentan las peores condiciones para el desarrollo de la autonomía porque la gestión tienen que priorizar la resolución de los problemas de contexto de la población estudiantil antes que los educativos; los directores invierten mucho de su tiempo en atender problemas relacionados con el contexto familiar de los alumnos (violencia, maltrato, drogadicción, trabajo infantil, desnutrición, pobreza) que traspasan las bardas de la escuela y condicionan el aprendizaje de los alumnos; en los consejos técnicos los docentes se concentran más en encontrar las fórmulas para contrarrestar las condiciones adversas que ocasiona el cúmulo de alumnos con problemas de aprendizaje y de conducta que en el desarrollo de propuestas educativas para mejorar los aprendizajes. Poco puede hacer la autonomía en condiciones tan adversas que se viven día a día con estas escuelas.

Podría decirse que para que exista un impacto positivo de la gestión en la mejora de los aprendizajes la autonomía puede ser un elemento importante siempre y cuando se combine con rasgos de la gestión del universo docente de tal forma que juntos sean capaces de influenciar de forma positiva a los colectivos docentes, sin embargo esta influencia no funcionara de la misma forma en todas partes si no se crean las condiciones para que la autonomía se ejerza de forma positiva, esta debe ser acompañada de apoyos institucionales compensatorios en aquellos centros que presenten condiciones adversas para que la gestión pueda concentrarse en los avances de los aspectos educativos, es decir que la autonomía constituye una condición facilitadora pero no suficiente.

*Excesivos mecanismos de control que minan las posibilidades de intervención de la gestión pedagógica*

Un segundo punto de reflexión tiene que ver con los procesos de reconfiguración de los modos de regulación que experimentaron las escuelas a partir del impulso que se le dio a la autonomía la cual presentó diversos rostros porque, por un lado, supuestamente se incrementa la autonomía, pero por otro se recentralizan los procesos de control regidos por la rendición de cuentas a la administración educativa.

A lo largo de la investigación se observó que un discurso que empezó proponiendo elementos para articular las comunidades locales, coordinar e implicar a los agentes en la mejora de la educación; a decir de los directores, terminó reflejándose en nuevos dispositivos de control que desembocaron en excesivas cargas administrativas y que imposibilitaron que la dimensión pedagógica de la gestión no se pudiera desarrollar de forma adecuada; situación que resulta paradójico porque un supuesto elemento innovador que se propone para la mejora de los procesos educativos, en la práctica, queda subordinado a una lógica del control (rendición de cuentas) de los productos conseguidos (evaluación externa de resultados).

Los directores coincidieron en que el discurso de las autoridades sobre la autonomía quedó solo en eso, porque en la realidad esta *no existe*, de acuerdo a su concepción, esta debería permitir la libertad de elegir, de tomar decisiones propias, de autodeterminar la organización interna, pero nada de eso se puede hacer, lo que nos lleva a pensar bajo los principios que propone Foucault (1970), en realidad la autonomía es una práctica

discursiva que se ha utilizado para generar un “régimen de verdad” que hace funcionar un tipo de discurso con procedimientos y sistemas de poder que lo generan y sostienen, a la vez que induce y prorroga otros efectos de poder, es decir, se trata de un nuevo dispositivo para la gobernación de la educación.

Recordemos que en los cambios que sufren los modos de regulación, el aumento de autonomía se vincula a determinados dispositivos que utilizan las administraciones para mantener el control de los resultados en la evaluación de centros y la responsabilización por los resultados.

Los directores coincidieron en que la tan anunciada autonomía y descarga administrativa en realidad nunca ocurrieron, y paradójicamente, al tiempo que supuestamente aumentaba la autonomía, la administración se convirtió en una especie de ente evaluador, innovando dispositivos cada vez más ágiles para transmitir las instrucciones y los requerimientos; se diseñaron ventanillas electrónicas que permitan recopilar en poco tiempo todos los requerimientos de cada una de las áreas administrativas (operación, apoyo técnico, administración de personal, control escolar) y enviarlas diariamente a las escuelas dando plazos muy cortos -a veces ridículos- para que estas cumplieran “en tiempo y forma”; debido a la saturación, los directores simulaban muchas veces haber cumplido con algún programa o instrucción armando evidencias falsas (fotos, informes, bases de datos) para demostrar el cumplimiento. Como consecuencia de este modelo exacerbado de requerimientos administrativos entre los directivos se fue produciendo un proceso de simulación generalizado -que a la fecha continua-, caracterizado por prácticas de cumplimiento formal, pero no real de los requisitos de la administración, se instituyó así la cultura del “cumplimiento” cumpro y miento. De esta forma la simulación aparece como una manera de hacer “como si” la política estuviera efectivamente aplicándose, sin que ello se verifique en la realidad.

Los directores manifestaron en todo momento su desacuerdo con la administración porque observaban que en lugar de que se hubiera primado una lógica propiamente pedagógica, de la gestión como se les había planteado en un principio, por el contrario, se privilegiaron tareas que tenían que ver con trámites para el ejercicio de los recursos que llegaban a obtener las escuelas, como la búsqueda de presupuestos, elaboración de rendiciones, trámites bancarios, contratación de mano de obra, etc.; además del llenado



de múltiples formatos, bases de datos, informes de rendición de cuentas, estadísticas, elaboración de horarios, gestión de infraestructura, tareas de mantenimiento y limpieza de la escuela entre muchas otras; situación que consumía excesivo tiempo de la jornada y les impedía en la mayoría de los casos dedicarse a lo que ellos consideran lo *verdaderamente esencial* que tienen que ver con las prácticas pedagógicas y los procesos educativos de mejora.

Como parte de los dispositivos de control se implementaron programas de seguimiento que enviaban observadores a cada escuela con el fin de verificar el trabajo de los directores con base a estándares para posteriormente publicarlos con el fin de exhibir el desempeño de cada director. Es la administración quien toma el control remoto de los directores a través de mediciones estadísticas de niveles de cumplimiento y los resultados de evaluaciones externas de los alumnos, aplicando “llamadas de atención” a quienes no demostraran el rendimiento adecuado, sin tomar en cuenta elementos propios del campo de la gestión educativa como: la forma de aplicar los principios filosóficos, éticos y legales que garantizan el derecho a la educación, como se atiende el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, la manera de fomentar que la comunidad escolar desarrolle estrategias culturalmente pertinentes, entre muchas otras.

Pensar que la rendición de cuentas necesariamente reeditúa en una mejora de los aprendizajes aplicando sanciones o incentivos, es un supuesto demasiado simple cuando no ingenuo. La publicación regular de informes del rendimiento de centros, no es un mecanismo que genere por sí mismo la mejora. Pensemos en aquellos centros que operan en condiciones desfavorables y atienden en su mayoría a alumnos rechazados difícilmente van a encontrar un incentivo en ver reflejada su situación en los últimos lugares derivadas de las evaluaciones externas, a pesar de los esfuerzos internos que se hagan por mejorar los aprendizajes de los alumnos. La publicación regular de informes del rendimiento de centros, no es un mecanismo que genere la mejora.

Siendo la autonomía una construcción social que resulta siempre de la confluencia de varias lógicas e intereses (políticos, económicos, profesionales y pedagógicos), es preciso saber articularla a través del equilibrio de fuerzas en una determinada escuela, lo cual, depende del director escolar, ya que por un lado, este debe garantizar la realización de los fines del servicio público de la educación, y por otro, debe ser capaz de generar un

sentido colectivo en función de una misión claramente definida para asegurar el compromiso necesario para la construcción de un bien común local. Esto sólo es posible con el refuerzo de la dimensión político-social del trabajo del director y con la práctica de un liderazgo transformacional, distributivo y pedagógico que movilice a los miembros de la organización escolar para la mejora de los procesos y de los resultados de los aprendizajes de los alumnos.

### *Diferencias en la composición social y económica de las comunidades*

Recordemos que como parte de las políticas de descentralización se planteó que la participación social en la educación podía ser factor que contribuiría a mejorar los servicios educativos, fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas y promover la vida democrática del país.

Para apoyar esta política se impulsó también la participación a través de los Consejos de Escolares de Participación Social, los cuales, junto con las Asociaciones de Padres de Familia, las Sociedades de Alumnos, los Consejos Técnicos Escolares y otras formas de organización no institucionalizadas, constituyen una gama heterogénea de esquemas de participación en el espacio escolar.

De acuerdo a los informes publicados por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), el progreso de la participación social en México ha sido débil. Si bien es cierto que en la Ciudad de México casi en todas las escuelas se han instalado los Consejos éstos no reflejan la existencia de una participación social real y efectiva.

Tanto los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) como las Asociaciones de Padres de Familia (APF) son espacios de participación que confluyen, sin embargo, la falta de articulación entre ambas instancias genera confusión y conflicto en el espacio escolar, debido a que no se identifica una diferencia sustancial en las funciones que ambos desempeñan. No obstante, en la práctica, las APF tienen un mayor poder de decisión debido a que este colegiado por lo general cuenta con recursos propios resultado de las gestiones que realizan y las aportaciones voluntarias que recaban de la comunidad escolar, a diferencia de los consejos escolares que no disponen de recursos, pero su función se enfoca a realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el

mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares.

La evidencia empírica mostró que la percepción de los Consejos Escolares de Participación Social como entes fiscalizadores es generalizada e incide en que los docentes y directivos muestren cierta resistencia y desinterés por impulsarlos, ya que, además, para ellos representan una carga administrativa mayor, porque los padres no saben cómo organizar los comités, ni como llenar los formatos, ni como subir los datos a las plataformas, entonces además de atender todos los requerimientos de la escuela, encima tienen que asesorarlos; problemática resultado de una política evaluadora que pone el énfasis en los reportes de avances de indicadores de instalación de consejos y de la conformación de los comités solicitados, y no en el tipo de participación que se está promoviendo y en la apropiación de estos espacios por parte de los actores, situación que también inhibe la participación de las madres y padres de familia, y se les percibe únicamente como espacios de control y vigilancia de las acciones de directivos y docentes.

Se observó que en la mayoría de las escuelas los Consejos Escolares de Participación Social se logran conformar pero como un mero requisito administrativo, y haciendo mucha labor de convencimiento por parte de los directores; por lo general los padres que inician en un principio se van desanimando a lo largo del ciclo escolar por la falta de claridad de las acciones, los múltiples requisitos administrativos y la alta restricción que se les impone para involucrarse en la organización de la escuela, en algunos casos los CEPS y la APF se componen de los mismos integrantes y funcionan como un mismo órgano con carácter fiscalizador.

Esta situación lo que ha propiciado es que la gran parte de la participación a nivel escolar se ha desplazado predominantemente en el mantenimiento de los centros educativos (adquisición de materiales de limpieza, compra de garrafones de agua, adquisición de mobiliario, equipamiento y materiales, pago de servicios básicos, compra de materiales de construcción e incluso para el pago de mano de obra del personal que realiza las obras) invirtiendo gran parte del tiempo en realizar acciones de gestión para poder recaudar recursos o donaciones que sirvan para atender todas las carencias de infraestructura.

Se pudo observar que esta forma de participar se desarrolla en condiciones de una

amplia desigualdad, ya que mientras que las escuelas prestigiadas que cuentan con altas matrículas y albergan alumnos con mayor nivel económico, tienen mayor posibilidad de conseguir recursos a través de las aportaciones voluntarias, los recursos que se recaban a través de los centros de consumo escolar e inclusive aportaciones para proyectos específicos, se observó como algunas de las escuelas de mayor prestigio realizaron equipamiento de talleres y laboratorios, adaptación de aulas de cómputo, reacondicionamiento de bibliotecas, entre otros, por lo que tuvieron un mayor margen de acción en la toma de decisiones en el ámbito financiero; mientras que las escuelas desprestigiadas que tienen muy baja matrícula y albergan alumnos con bajos niveles económicos tuvieron escasas posibilidades de recaudar recursos con los cuales atender las necesidades de mantenimiento o realizar algún proyecto escolar de mejora por lo que su margen de intervención se ve minimizado por la falta de recursos.

En una revisión de los lineamientos que norman la participación social en las escuelas (acuerdo 716), se observa que los planteamientos en vez de generar un diálogo constructivo y corresponsable en la gestión y organización de las escuelas, en realidad existe un discurso que alienta a los padres a corresponsabilizarse de proveer lo necesario para la prestación del servicio bajo la figura de la “corresponsabilidad” y a la vez habilita un conjunto de mecanismos de regulación centralizada que aluden a sistemas de fiscalización y vigilancia, además de presentar limitantes asociada a la ausencia de un enfoque de derechos y equidad, toda vez que no considera las características de los niveles, modalidades y tipos de servicios educativos, la diversidad y los usos y costumbres de las diferentes comunidades.

Este vacío del marco normativo impacta directamente en la apropiación y efectividad de los espacios institucionales de participación social en educación, en virtud de que en todas las escuelas tienden a participar de acuerdo con sus pautas culturales y de organización, pero para generar una mayor participación se requiere que el Estado disponga de mayores recursos financieros y humanos con criterios de equidad, para impulsar los diferentes espacios de participación social considerando la diversidad de contextos en que se implementa.

La participación de los padres en el rol de la educación de sus hijos va más allá de apoyar en los temas de infraestructura y mantenimiento escolar, la autonomía no puede ser el pretexto para formalizar un traslado de la responsabilidad financiera a las escuelas, en la

que los padres de familia en su calidad de usuario -clientes- de los servicios educativos, además de buscar recursos adicionales para cubrir las necesidades materiales de las escuelas, vigilen el desempeño de los profesores así como el uso de unos recursos cada vez más escasos, todo esto convenientemente disfrazado de un poder de decisión que en realidad es bastante limitado y muy acotado a la solución de problemas cotidianos de operación.

El Estado debe centrar la atención de la participación social en la importancia que tiene la buena relación entre la familia y la escuela, para lograr un objetivo común que es el del desarrollo global y armónico de los alumnos y por tanto debe ser una tarea compartida.

### *Consideraciones finales*

Como lo ha mostrado la evidencia internacional, la descentralización en la toma de decisiones, o la autonomía de gestión en las escuelas, en algunos países mejora el aprovechamiento escolar pero no en todas las escuelas ni en todos los alumnos, esto puede ser una solución viable en algunos países con directores de escuelas bien capacitados, con normas y reglamentaciones claras para las escuelas, y con disposiciones de apoyo para asegurar resultados equitativos; pero un alto nivel de autogestión no es una solución adecuada para sistemas escolares en la que la capacidad y el liderazgo todavía necesitan ser desarrollados; cuando la descentralización a ultranza se lleva a cabo en un ambiente de profundas desigualdades económicas y sociales esta puede deteriorar el servicio educativo en los países con instituciones débiles y en las escuelas insertas en localidades que tienen mayor marginación socioeconómica.

Hemos visto cómo la relación entre autonomía de los centros y equidad no es una relación sencilla, a lo largo del trabajo de investigación, se pudo identificar una serie de mecanismos que no permiten alcanzar el equilibrio entre estos dos principios; sin embargo, no debiera darse por descontado este equilibrio si la política aceptara renuncias en una de ellas para conseguir mejoras en la otra.

Nuestro sistema educativo no estaba listo para promover la autonomía de las escuelas a gran escala porque se sigue presentando en el país una extensa marginación económica por la desigual distribución de los recursos, además de contar con instituciones débiles

debido a que muchos directores no cuentan con la suficiente preparación para ser autónomos.

La evidencia empírica señala que la forma en que se implementó el modelo de autonomía de gestión en las escuelas secundarias de la Ciudad de México se llevó a cabo en un ambiente de profundas desigualdades económicas y sociales por lo que dicha política tuvo más efectos negativos que positivos en los alumnos que asistían a los centros más desfavorecidos y marginados por la autoridad educativa; en lugar de reducir las desigualdades de origen de estos alumnos, estas se acentuaron afectando sus oportunidades educativas.

En la Ciudad de México se implementó una política que favoreció solamente a las escuelas pertenecientes al Programa de Escuelas de Calidad y dejó desprotegidas a muchas otras que no contaron con los beneficios del programa y que de un día para otro se encontraron inmersas en un modelo de gestión que implicaba una reingeniería de la organización escolar, para el cual, el personal no había sido capacitado y la distribución de los recursos no era equitativa, condición necesaria para que tuviera un impacto positivo en las escuelas.

La administración apostó a que al anunciar un nuevo modelo de gestión con tintes de modernidad este sería bien acogido por las comunidades educativas por presentar elementos seductores que en el campo educativo de nuestro país no habían sido desarrollados como la libertad de elección, la autonomía, la participación, la corresponsabilidad, la gobernanza; sin embargo; esta ilusión fue mostrando poco a poco un rostro oculto, dejando ver que en realidad la retórica en si misma era un dispositivo para activar todo un sistema de mecanismos de control (evaluación de centros y rendición de cuentas) que buscan introducir al sistema público nuevas formas de regulación de la educación sin perder el control por parte del Estado.

Se pudo observar como a partir de una lógica de autonomía se instrumentaron una serie de maniobras para diferenciar la oferta pública y promover la mejora por competencia, ampliando las posibilidades de elección de los padres, además de disminuir las políticas sociales de redistribución social e integración de los grupos más vulnerables, lo que provocó un creciente número de excluidos social y escolarmente.

La incidencia de una lógica competitiva se reflejó en el trabajo cotidiano de los directores quienes en última instancia resultaron responsables de la supervivencia de la escuela, y se vieron obligados a mantener el impulso competitivo generalizó soluciones rápidas la mayoría de las veces superficiales y de corto alcance para los problemas complejos, priorizando una buena imagen externa del centro a partir de prácticas de selección de alumnos según su rendimiento académico evitando así a los problemáticos y desviándolos hacia otros centros de menor prestigio descuidando los principios de la dimensión social de la educación.

La autonomía de gestión no puede significar dejar a la deriva a las escuelas públicas; para que esta adquiera sentido, las escuelas necesitan disponer de facultades y recursos para tomar decisiones que se adecuen a las necesidades de sus alumnos; pero además esta debe de acompañarse de políticas educativas de carácter estructural que combinen adecuadamente la lucha contra la desigualdad y la segregación escolar, dando un trato diferenciado pero no discriminatorio o excluyente, destinando apoyos adicionales en lo que se refiere a los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y pedagógicos, según las distintas necesidades de cada centro escolar, con el fin de ampliar los espacios de decisión que realmente tiene cada escuela.

Sin embargo, este equilibrio difícilmente podrá existir mientras la autonomía siga siendo utilizada como instrumento para reorientar el sistema educativo hacia una visión en donde la educación sea considerada como un bien de mercado sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, orillando a las familias a comportarse como consumidores de la escuela para conseguir capitales escolares diferenciados para sus hijos.

La autonomía de los centros públicos, debe ser tomada como una posibilidad que permita profundizar la participación de la ciudadanía, construyendo colegiadamente un mejor tipo de educación, y ser un medio para integrar a la ciudadanía en unos principios y valores compartidos independientemente de las diferencias económicas sociales, culturales, étnicas o religiosas.

## BIBLIOGRAFIA

- Andere, E. (2007). *¿Cómo es la mejor educación en el mundo? Políticas educativas y escuelas en 19 países*. México: Santillana, 2007.
- Anderson, G. y Dixon, A. (1993). "Cambios de paradigma y gestión local en los Estados Unidos: hacia un paradigma de potenciación social". En Smyth, J. *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Tres Cantos (Madrid): Akal.
- Antúnez, S. (2002), (coord.). *Descentralización y autonomía de los centros (Sección I). Conferència Nacional d'Educació. Debate sobre el sistema educativo catalán*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83
- (1997). *Autonomía y gestión de las escuelas*. Lisboa: Ed. Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_ "Liderazgo y autonomía de los centros educativos". *Revista Española de Pedagogía*. año LXIII, n.º 232, septiembre-diciembre 2005, 423-442
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 19, 1-35.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). *Hidden privatization in public education*. Brussels: Education International.
- Ball, S.J. (2003). *Class Strategies and the Education. Market*. Londres: RoutledgeFalmer.
- Ball, S. *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid, Paidós/MEC, 1989.
- Ball, S.: *La perspectiva micropolítica en el análisis de las organizaciones*. En: *Actas del I Congreso Interuniversitario de Organización Escolar*. Barcelona, 1990.
- Ball, S.J., y Vincent, C. (1998). 'I heard it in the grapevine': 'Hot' knowledge and school choice. *Journal of Education Policy*, 11(1), 89-112.
- Banco M. (2014a) *"Proyecto para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, a favor de los Estados Unidos Mexicanos"*. Banco internacional de reconstrucción y fomento. 2 de octubre de 2014.



- Banco Mundial. (2014b) *Documento de evaluación inicial del proyecto sobre una propuesta de préstamo a favor de los Estados Unidos Mexicanos para un proyecto para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar*. Informe N°: PAD865.
- Bernal, J. L., & Lorenzo J. (2012). *La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad*. Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado, 16(3), 81-109.
- BIRF, (2014). *“Proyecto para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, a favor de los Estados Unidos Mexicanos”*. Banco internacional de reconstrucción y fomento. 2 de octubre de 2014.
- Bolívar, A. (2009). *La autonomía en la gestión como nuevo modo de regulación*. Revista Espacios en Blanco (Tandil-Argentina), 19 (junio 2009), pp. 35-68.
- (2004). *La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas*. Revista de Educación No 333. Universidad de Granada.
- (1996). *El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la Descentralización y reestructuración*. Universidad de Granada.
- Bracho, T. (2003). Programa de Escuelas de Calidad, PEC 2003, Tercera evaluación externa. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Breen, R. y Jonsson, J. (2005), “Inequality of Opportunity in Comparative Perspective: Recent Research on Educational Attainment and Social Mobility”, *Annual Review of Sociology*, 31(1): 223-43.
- Cabada, J.M. (2007). La autonomía de los centros educativos I. *Comunidad Escolar*, 810.
- Cardenas, S. (2011). Escuelas de doble turno en México. Una estimación de diferencias asociadas con su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 16, núm. 50, julio-septiembre, pp. 801-827.
- Calero, J. La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad. *Tribuna*

- Abierta. Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona. CEE. Participación Educativa. 13 de marzo, 2010. Pp.88-94.
- Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Santiago de Chile: UNESCO.
- Common, R. K. (1998). Convergence and transfer: A review of the globalisation of new public management. *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), 440-450.
- Cooper. B. (1994) "Administrative and economic efficiency in education:using schoolsite ratio analysis" Trabajo presentado en la American Educational Research Association Annual Meeting, New Orleans 4-8 abril
- Creswell, J. (2008, febrero). Mixed Methods Research: State of the Art. [Power Point Presentation]. University of Michigan.
- Cuglievan, G. y Rojas V. (2007). *La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima*. Artículo producto de la ponencia realizada en agosto del 2007 en el marco del Seminario de Investigación Educativa organizado por GRADE. Quinta Mesa: Descentralización y gestión: avances y conflictos.
- Cuban, M. Usdan, L. y Hale, E. (2003), *Powerful Reform: Improving Provision in Urban Schools, and Shallow Roots*, Teachers College Publications, Nueva York.
- Gadamer, H. G. (1992). Verdad y método, t. I. Sígueme, Salamanca.
- (2007). Verdad y método I. Fundamentos de una hermenéutica filosófica, Salamanca: Sígueme, 1977 y 2002. Original en alemán: (1960) Wahrheit und Methode.,Tübingen: Mohr Verlag.
- Diario Oficial de la Federación (2013) Ley General de Educación.
- Deem R. (1995). *The reform of School Governing Bodies: The power of the Consumer over the Producer*. En Michael y Merrill Hammer (eds.), *The Education Reform Act 1998*, Lewes, Falmer Press.

- Di Gropello, E. (2005). *Los modelos de Descentralización Educativa en América Latina*. Revista de la CEPAL.
- Ducoing, P. (2007) La educación secundaria. Un nivel demandante de especificidad y un objeto de estudio emergente. RMIE enero-marzo.
- Dye, T. (1998). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, (9 ed. N.J.: Prentice Hall.
- Eurydice, (2005), *La red de información sobre educación en Europa (2008)*. *Autonomía y responsabilidades del profesorado en Europa*. Bruselas: Eurydice.
- Egido, I. (2008). "La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea". En García Albaladejo, A. (coord.) (2008). *La autonomía de los centros escolares*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Estruch, J. (2006). Autonomía ¿para qué? Cuadernos de Pedagogía, 362, 104-108.
- Galiani, S. Gertler, P. Schargrotsky, E (2008), School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind, *Journal of Public Economics*.
- Gertler, P., Patrinos, H., & Rubio-Codina, M. (2007). *Impact evaluation for schoolbased management reform*. Washington, DC: The World Bank.
- Gentili. P. (1994) T. T. da Silva (eds.) *Neoliberalismo. Qualidarje he Educação. Vis críticas*. Vozes. Petrópolis.
- Grimaldi, E., y Serpieri, R. (2013). Jigsawing education evaluation. Pieces from the Italian new public management puzzle. *Journal of Educational Administration and History*.
- Guevara B. Espejel J. y Flores M. "Los retos de la nueva gestión pública en América Latina *Espacios Públicos*, vol. 13, núm. 27, 2010, pp. 33-46 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Geoffrey W. (1999). *Las escuelas autónomas, la elección y la equidad*. En John Smyth (ed.) *La Autonomía escolar una perspectiva crítica*. Akal.
- Gertler, P., Patrinos, H., & Rubio-Codina, M. (2007). *Impact evaluation for schoolbased management reform*. Washington, DC: The World Bank.

- Gimeno, J. (2005). "¿Qué se puede ganar descentralizando la educación? ¿Es posible diferenciarse sin desigualdad?" En Gairín, J. (coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?*. Las Rozas (Madrid): CISSPRAXIS.
- Hanushek, Eric A., Susanne Link, Ludger Woessmann (2012). Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA, julio.
- Hartley, D. (2001). El Estado evaluador y la autonomía de la educación: ¿Motivo de reflexión? In J. Smyth (Ed.), *La autonomía escolar: Una perspectiva crítica* (pp. 119-137). Madrid: Akal.
- Hevia, R. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte, Santiago de Chile*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Red Latinoamericana y del Caribe de Información y Documentación en Educación (REDUC).
- Hirsch, D. (1995), School choice and the search for an educational market», *International Review of Education*.
- INEE. Educación para la democracia y el desarrollo de México. México: autor, 2018.
- INEE. Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias. ECEA 2014. México: autor, 2016.
- Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry. Methodology for the Behavioral Sciences*, San Francisco: Chandler Publ.
- Lucas, S. (2001), "Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects", *American Journal of Sociology*, 106(6): 1642-1690.
- Luengo, J. J., & Saura, G. (2012). Mecanismos endógenos de privatización encubierta en la escuela pública. Políticas educativas de gestión de resultados y rendición de cuentas en Andalucía. Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado, 16(3), 111-122.
- Luzuriaga, L. (2012). *Estado y Educación una Relación Histórica. En La escuela pública y el papel del Estado*. Conclusiones del Seminario, Estado, educación y escuela pública.

- Martínez, B. A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización en América Latina*. Bogotá: Editorial Anthropos, Convenio Andrés Bello. ISBN 84-7658-684-1
- March, J.; Olsen, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica. México.
- McGINN, N. (1987). *Un proyecto de Investigación Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos*. En: Revista la Educación. N° 101, OEA, Washington.
- McGinnin, N. Street, S. (1999) Descentralización Educativa: ¿Política Nacional o Lucha de Fracciones? En: Revista la Educación. No 99, OEA, Washington.
- Muñoz I, C. y Solórzano, C. (2007) Explorando la relevancia de la enseñanza secundaria en condiciones de pobreza. Un estudio de caso. Perfiles educativos vol. 29 no. 116 México ene. 2007. ISSN 0185-2698.
- Meuret, D. (2004). La autonomía de los centros escolares y su regulación. Revista de Educación, 333, 11-19.
- Murnane, R., Willet, J. y Cárdenas, S. (2006). ¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (pec) a mejorar la educación pública en México?, p. 5. USA: Escuela de Graduados en Educación de la Universidad de Harvard.
- Nava, J. *La comprensión hermenéutica en la investigación educativa*.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. European Journal of Education, 3(3) 265-284.
- Nordosky, M. Y Adrada, M. (2000), *Segregación socioeconómica y regulaciones en el sistema educativo Argentino.*, II Congreso Internacional de Educación: "Debates y utopías", organizado por el Instituto de investigaciones en Ciencias de la Educación y el Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- OCDE, (2001), Public Sector Leadership for the 21st Century, OECD, París.
- (2004), Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003, OECD, París.
- (2008). Mejorar el liderazgo escolar. Volumen I: política y práctica.

- (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. México
- (2009). *Estudios Internacionales sobre la enseñanza y el Aprendizaje*. Informe Español.
- Olivier Téllez OREALC/UNESCO S. (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América latina y el Caribe REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2007, Vol. 5, No. 3
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, U.K., Northampton, MA, USA.
- Pineda, P. (2013). *Modelos para el Análisis de Políticas Públicas*. México: El Colegio de Sonora.
- Obando. G. (2008) La participación docente en la toma de decisiones desde la visión micropolítica. Educación Vol. XVII, N° 32, marzo 2008, pp. 87-108/ ISSN 1019-9403
- Power, S. y Whitty, G. (1996). Teaching new subjects: The hidden curriculum of marketised education systems. *Melbourne Studies in Education*, 37 (2), pag. 1-22.
- Ralws, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica [ed. orig.: A theory of justice. Cambridge: Harvard University Press].
- Reimers, F. y S. Cardenas (2007), "Who Benefits from School-Based Management in Mexico?", *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, Vol. 37, No. 1, pp. 37-56.
- Ritsert, J. (1972). *Inhaltsanalyse und Ideologiekritik*, Frankfurt: Fischer.
- Ripley, R. (1985). *Policy analysis in political science*. Chicago, IL: Nelson-Hall.
- Ripley, R. (Coord.), (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla, 652 pp.
- Ribeiro, L. y Kaztman, R. (2008), *A cidade contra a escola. Segregação Urbana e Desigualdades Educacionais em Grandes Cidades da América Latina*, Rio de Janeiro: Letra Capital, FAPERJ.

- Rivero, L. (2015). *La autonomía de gestión. Jaula de Hierro para las escuelas*. Ponencia. 3er Congreso Internacional de Investigación Educativa. Educación y Globalización. Universidad de Costa Rica.
- Robertson, P. y Wohlstetter P. (1995). "Generating curriculum and instructional innovation through school-based management", *Educational Administration Quarterly* Globalization and the World-System. Londres, Macmillan.
- Rondinely, D. N. y Cheema G. (1984) *Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experiences*. World Bank. Staff Working Papers, N° 581, Washington D.C.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y Evaluación*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- Rodríguez, E. (2015). *El proceso de toma de decisiones en la transición de la secundaria a instituciones públicas de educación media superior en la Ciudad de México. Un factor clave para entender el problema de la persistencia en la desigualdad de oportunidades educativas*. Tesis para optar por el grado en Ciencia Social con la especialidad en Sociología. Colegio de México.
- Rockwell E. (2018). *Reforma educativa, privatización y equidad de la educación pública*. Adaptación del texto entregado en diciembre 2018, a publicarse en Memorias del Instituto Belisario Domínguez (en prensa).
- Santelises, A. (2003). Descentralización educativa y autonomía escolar. En la gestión educativa Dominicana ¿Desafío posible? Secretaría de Estado de Educación. Oficina de la UNESCO en Santo Domingo.
- Santizo, C. (2015). Qué se puede esperar de la autonomía de gestión en las escuelas Educación y Debate hoy. Educación Futura.
- Sarramona, J. (2011). *Autonomía y calidad de la educación*. Ponencia que presenta en el Congreso Internacional de Teoría de la Educación.

- Schneider, A. Ingram, H. (1993). *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2. (Jun., 1993) pp. 334-337.
- Solís, P. (2013), "Desigualdad vertical y horizontal en las transiciones educativas en México". *Estudios Sociológicos*, XXXI (Número extraordinario): 63-95.
- SEB. (2015). Evaluación del impacto de la Autonomía de Gestión Escolar. Cuadernillo de Apoyo. Coordinación Académica de Programa Escuelas de Calidad, de la Secretaría de Educación del Estado de Durango. México.
- SEP (2013a) Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.
- (2013b) Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.
- (2017) Acuerdo número 16/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017.
- (2017), Lineamientos generales para el ejercicio y desarrollo de la autonomía de gestión escolar y de la autonomía curricular en las escuelas públicas de educación básica del sistema educativo nacional. México: autor, 2017.
- Solis, Patricio (2013) Desigualdad horizontal y vertical en las transiciones educativas en México. *Estudios Sociológicos XXXI: Número extraordinario*, 2013.
- Schneider, A. Ingram, H. (1993). *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2. (Jun., 1993) pp. 334-337.
- Schneider, A. L., Ingram, H., & de Leon, P. (2014). Democratic policy design: Social construction of target populations. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 105–150). Boulder, CO: Westview Press.
- Schmelkes S. La autonomía escolar y la evaluación educativa en México. *Perspectivas*, vol. XXXI, n° 4, diciembre 2001.
- Smyth, J. (2001): *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Tres Cantos. Madrid. Ed: Akal.



- Skoufias, E. y J. Shapiro (2006). Evaluating the impact of Mexico's Quality Schools Program: The pitfalls of using nonexperimental data World Bank Policy Research Working.
- Velázquez, A. Baslev. H. (2014). *Propuesta para el estudio de las políticas públicas del turismo*. La construcción social de la realidad. Universidad Autónoma de Puebla.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89.
- Verger, A., Curran, M., & Parcerisa, L. (2015). La trayectoria de una reforma educativa global: El caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán. *Educação & Sociedade*.
- Verger, A. (2007). L'AGCS i la política de l'educació: Anàlisi dels factors de liberalització (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra. Enlace: <http://ddd.uab.cat/pub/tesis/2007/tdx-0229108-170149/avp1de1.pdf>
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.
- Verger, A., Curran, M., & Parcerisa, L. (2015). La trayectoria de una reforma educativa global: El caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán. *Educação & Sociedade*, 36(132), 675-697.
- Villa, L. Y Duarte, J. (2002). Los colegios de concesión de Bogotá: una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas o mejoramiento continuo. Documento de trabajo del banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, Dialogo Regional de la Política: Educación.
- Weiler, H (1998). Why Reforms Fail: The Politics of Education in France and the Federal Republic of Germany, *Journal of Curriculum Studies*, 21 (4), pp. 291-305.
- Weiss, E. Hermenéutica y descripción densa *versus* teoría fundamentada. RMIE, 2017, VOL. 22, NÚM. 73, PP. 637-654 (ISSN: 14056666).
- Wise, A. (1984). Why educational policies often fail: The hyperrationalisation hypothesis. En J. Prunty, *A critical reformulation of educational policy analysis* (pp.72-86). Geelong, Australia: Deakin University Press.
- Wittmann, E. (2008). Align, don't necessarily follow. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(1), 33-54.

- Weiler, H (1998). Why Reforms Fail: The Politics of Education in France and the Federal Republic of Germany, *Journal of Curriculum Studies*, 21 (4), pp. 291-305
- Wright, C. R., (1967), Evaluation research, en *International Encyclopedia, of the Social Sciences*, MacMillan, New York.
- Whitty, G., y Power, S. (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20(2), 93-107.
- Yukl, g. a. (2002), *Leadership in Organizations*, Prentice-Hall, Upper Saddle river, NJ.
- Zanten, V. (2007). Reflexividad y elección de la escuela por los padres de la clase media en Francia. *Revista de Antropología Social*, 16, 245-278.
- Zanten, V. (2003). Middle-class parents and social mix in French urban schools: reproduction and transformation of class relations in education. *International Studies in Sociology of Education*, 13(2), 107-123.
- Zanten, A. (2006). Les choix scolaires dans la banlieue parisienne, défection, prise de parole et évitement de la mixité. En A.H. Lagrange (Ed.), *La Cohésion sociale à l'épreuve des inégalités* (pp. 315-350). París: Presses Universitaires de France.

## ANEXO 1

CUESTIONARIO PARA PADRES DE FAMILIA CICLO ESCOLARAR 2017-2018								
<b>La información proporcionada es de carácter confidencial y privado, por lo que es necesario su apoyo para responder de forma veraz y objetiva. Sus respuestas son muy importantes para obtener resultados en beneficio de las escuelas.</b>								
<b>Nombre de la escuela</b>				<b>CCT</b>		<b>Turno</b>		
<b>Nombre del alumno:</b>								
Nombre del tutor:								
Ocupación:				Ultimo grado de estudios				
Domicilio:				Tipo de vivienda				
				Casa	Departament o	Propia	Compartida	
				cuarto		En renta	Prestada	
Teléfono fijo:				Teléfono móvil:				
Seleccione las personas que viven en su casa								
Padre	Madre	Hermanos	Abuelos	Otros				
Seleccione el tipo de apoyo para el estudio con el que cuenta en su hogar								
Computadora de estudio	Computadora portátil	Tableta	Escáner	Impresora				
Qué medio utiliza usualmente para trasladarse de su domicilio a la escuela								
Automóvil	Motocicleta	Metro bus	Camión	Bicicleta	Caminando	Metr o	Otro	
Tiempo de traslado aproximado de su domicilio a la escuela de acuerdo al medio que usa								
0 a 30 min	30 a 60 min	60 a 90 min	90 min o más					

**Decisiones escolares.** Marque con una X la opción que mejor responda a la pregunta

**1.- ¿Cuándo decidió en que escuela inscribir a su hijo?**

Durante el proceso de preinscripción	Durante el inicio del curso escolar	Desde el curso anterior
--------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------

**2.- ¿Cuántas escuelas visitó antes de decidir en qué escuela inscribirlo?**

0 - 1	2 - 4	5 o más
-------	-------	---------

**3.- ¿Cuándo tuvo conocimiento de las características de esta escuela?**

Durante el proceso de preinscripción	Durante el inicio del curso escolar	Desde el curso anterior	No se conocen
--------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------	---------------

**4.- Escriba únicamente del 1 al 3 en orden de importancia las razones por las cuales decidió inscribir a su hijo en esta escuela. 1 es la más importante, 2 es menos importante y 3 no es tan importante.**

- \_\_\_\_\_ Es la que me queda más cerca de la casa
- \_\_\_\_\_ Otros amigos o familiares estudiaron aquí
- \_\_\_\_\_ Porque cuenta con prestigio
- \_\_\_\_\_ Otro miembro de la familia estudió aquí
- \_\_\_\_\_ Porque tiene buenas instalaciones
- \_\_\_\_\_ Porque cuenta con un equipo de profesores bien preparados
- \_\_\_\_\_ Es la que me queda más cerca del trabajo
- \_\_\_\_\_ Porque prepara bien a los alumnos para ingresar al bachillerato
- \_\_\_\_\_ Porque la escuela tiene un alto nivel académico
- \_\_\_\_\_ Porque es gratuita
- \_\_\_\_\_ Porque prepara a los alumnos para una profesión u oficio
- \_\_\_\_\_ Porque me mandaron las autoridades
- \_\_\_\_\_ Porque tienen diversas actividades
- \_\_\_\_\_ Por el horario
- \_\_\_\_\_ Porque tienen buenas vías de acceso

**5.- Escriba únicamente del 1 al 3 en orden de importancia las razones por las cuales *no* inscribiría a su hijo en una escuela para cursar la secundaria? 1 es la más importante, 2 es menos importante y 3 no es tan importante.**

- \_\_\_\_\_ En una escuela con malas instalaciones
- \_\_\_\_\_ Donde haya profesores de mala calidad
- \_\_\_\_\_ En una escuela situada lejos de casa
- \_\_\_\_\_ En una escuela con disciplina permisiva
- \_\_\_\_\_ Donde exista un ambiente escolar malo
- \_\_\_\_\_ En una escuela con disciplina rígida
- \_\_\_\_\_ En una escuela con horario vespertino
- \_\_\_\_\_ En una escuela sin prestigio
- \_\_\_\_\_ En una escuela con horario ampliado
- \_\_\_\_\_ En una telesecundaria
- \_\_\_\_\_ En una escuela con malas instalaciones
- \_\_\_\_\_ En una escuela donde exista poca accesibilidad

**6.- ¿Qué espera de esta escuela?**

## ANEXO 2

ENTREVISTA PARA DIRECTORES DE SECUNDARIA AUTINOMÍA DE GESTIÓN					
<b>La información proporcionada es de carácter confidencial y privado, por lo que es necesario su apoyo para responder de forma veraz y objetiva. Sus respuestas son muy importantes para obtener resultados en beneficio de las escuelas.</b>					
<b>Datos de la escuela</b>					
Nombre de la escuela:			Zona escolar		
CCT:		Turno:		DO:	
No de grupos	1º	2º	3º	Número de alumnos con Barreras para el Aprendizaje y la Participación Social	
No de alumnos	1º	2º	3º		
Marque con una X la figura educativa con la que cuenta su escuela.					
Subdirector de gestión	Subdirector académico	Promotor de TIC	Promotor de lectura	Personal de UDEI	Medico escolar
Marque con una X los Programas Federales con los que ha contado la escuela en los últimos dos años:					
PEC	PETC	PEE	PEy G	MANE	
Cuenta con cooperativa escolar: ( ) SI ( ) NO					

Distribución de recursos
<p>¿Cuenta con algún programa federal? Describa</p> <p>¿Ha tenido dificultades para ejercer el presupuesto? ¿Por qué?</p> <p>¿El programa ha tenido impacto favorable en el aprovechamiento académico de los alumnos? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué tipo de recursos ha recibido por parte de las autoridades en los últimos dos años?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materiales educativos</li> <li>• Libros</li> </ul> <p>¿Los docentes han recibido capacitación en los últimos dos años?</p> <p>¿Qué tipo de cursos?</p> <p>¿Ha logrado cumplir todos los puntos de la normalidad mínima?</p> <p>¿Qué la dificulta?</p> <p>¿Considera que en los últimos dos años han disminuido los recursos que proporcionan las autoridades?</p> <p>¿Le ha afectado? ¿De qué forma?</p> <p>¿Cuenta con todos los servicios?</p> <p>¿Qué le faltaría?</p> <p>¿Considera que todas las escuelas reciben los recursos que necesitan? ¿Por qué?</p> <p>¿De qué forma puede conseguir recursos adicionales una escuela?</p>
Distribución del alumnado
<p>¿Cómo se realiza el proceso de asignación de alumnos?</p> <p>¿Ha aumentado o disminuido la demanda de alumnos en los dos últimos años?</p> <p>¿Considera que es adecuado el proceso?</p> <p>¿Cómo le gustaría que se realizara?</p> <p>¿Qué pasa cuando no logran los grupos?</p> <p>¿Cuál es el papel de la supervisión con respecto a las inscripciones?</p>

¿Considera que hay competencia entre escuelas? ¿Por qué?

¿Esto beneficia o perjudica a la educación?

¿Siempre ha sido así?

¿Considera que es justo o injusto?

¿Cómo le gustaría que fuera el proceso?

### Logro educativo

¿Qué es para usted la calidad educativa?

¿Qué la dificulta?

Considera que en su escuela se ofrece educación de calidad? ¿Por qué?

¿Considera que su escuela tiene buenos resultados educativos? ¿Por qué?

¿Qué dificulta el aprendizaje de los alumnos?

¿Cómo podrían mejorarse?

¿Qué piensa de las evaluaciones externas realizadas a los alumnos?

¿Y la de los maestros?

¿Las evaluaciones han servido para mejorar los resultados educativos de los alumnos? ¿Por qué?

¿Las evaluaciones han servido para mejorar las prácticas educativas de los docentes? ¿Por qué?

¿Para qué sirven?

¿El Consejo Técnico Escolar sirve para mejorar los resultados educativos de los alumnos? ¿Por qué?

¿Para qué sirve?

¿Su escuela ha logrado las metas de la Ruta de Mejora?

¿Que dificulta el logro?

¿Qué les pediría a las autoridades para que esta escuela fuera de excelente calidad?

### Gestión escolar

¿Ha recibido capacitación para ejercer la función de director? ¿Qué tipo? ¿Cuándo?

¿Ha recibido capacitación para fortalecer la toma de decisiones? Describa.

¿Qué piensa del modelo de autonomía de gestión?

¿Siente actualmente que tiene mayor rango en la toma de decisiones?

¿Considera que su escuela es autónoma? ¿Por qué?

¿Considera que el modelo ha beneficiado o perjudicado a las escuelas? ¿Por qué?

¿Considera que ha disminuido la carga administrativa? ¿Por qué?

¿Tienen más tiempo para realizar observaciones de aula?

¿Qué piensa del sistema SIE Web? ¿Para qué sirve?

¿Ha mejorado el sistema de control escolar?

¿Qué piensa del Consejo Técnico Escolar?

¿Ha fortalecido las relaciones y la comunicación entre usted y los docentes?

¿Qué dificultades encuentra para llevarlo a cabo?

¿La Ruta de Mejora ha servido para solucionar las prioridades educativas? ¿Por qué?

¿La ruta de Mejora ha servido para disminuir el rezago y la deserción? ¿Por qué?

¿Qué se necesitaría para disminuirlos al mínimo?

### Participación social

¿La escuela tiene alta o baja demanda? ¿Por qué?

¿Por qué considera que los padres de familia seleccionan esta escuela?

¿Considera que estos criterios son educativos? ¿Por qué?

¿Cómo es la población educativa que asiste a su escuela?

¿Qué problemas relacionados con el contexto afectan a la escuela?

¿Cómo es la relación con los padres de familia?

¿Mantienen comunicación constante con los padres acerca del desempeño de sus hijos? Describir

¿Considera que los padres de esta escuela están bien informados?

¿Realiza rendición de cuentas? De qué forma

¿Qué piensa de los Consejos Escolares de Participación Social?

¿Considera que la participación de los padres de familia se ha incrementado en los últimos dos años? ¿Por qué?

¿Los padres de familia realizan generalmente aportaciones para el mantenimiento del edificio escolar?

¿Qué dificultades se han presentado con los padres de familia?

¿Cómo le gustaría que fuera la participación?

## ANEXO 3

### SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO COMPLEMENTARIO

DESTINATARIO				ACTIVIDAD	ÁREA EMISORA	PERSONA RESPONSABLE	FECHA LÍMITE	OBSERVACIONES		
D.O. 1, 2, 3, 4 y 6				<p>(NOTIFICACIÓN)</p> <p>En el Marco del Programa Escuelas de Tiempo Completo, le informo que se llevará a cabo una capacitación presencial de Robótica, razón por la cual solicito su amable colaboración a fin de convocar a las figuras educativas de las escuelas seleccionadas que van a participar en la capacitación, con la <b>finalidad de que asistan puntualmente a la sede asignada</b>, de acuerdo con la relación anexa.</p> <p>El curso está dirigido a Promotores TIC o docentes de Escuelas Secundarias de Tiempo Completo, tiene una duración de 16 horas distribuidas en dos días de 8 horas cada uno.</p> <p>El periodo de capacitación será del 13 al 21 de marzo, en</p>	Departamento de Proyectos Académicos	Lic. Martha Reyes Antúnez Ext. 19295, 49309, 49349	13 de marzo de 2018	Se anexan adjuntos: "ASIGNACION ROBÓTICA DGOSE_10032018.XLSX" Y DISTRIBUCIÓN_PETC_ROBÓTICA"		
NIVEL DE ALCANCE:										
DO	ZE	ESCUELA								
		DIR	DOC							
X	X	X	X							
								REQUIERE EVIDENCIAS:		
								SI	NO	X
								DESCRIPCIÓN		

	un horario de 8:00 a 17:00 horas.				
	No omito mencionar, que las escuelas ya disponen del material de robótica, por lo que es indispensable que acudan a la capacitación para el mejor aprovechamiento didáctico del mismo.				

Vo. Bo.

### SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO COMPLEMENTARIO

DESTINATARIO				ACTIVIDAD	ÁREA EMISORA	PERSONA RESPONSABLE	FECHA LÍMITE	OBSERVACIONES		
D.O. 1, 2, 3, 4 y 6				<p>(SOLICITUD DE INFORMACIÓN)</p> <p>En el Marco del Programa Escuelas de Tiempo Completo y en relación al Proceso de Incorporación de escuelas, se envía una lista de 42 escuelas (se adjunta para pronta referencia), que por laborar con un solo turno, son factibles de convertir en Escuelas de Tiempo Completo sin ingesta (Jornada Ampliada).</p> <p>Por lo anterior, solicito su apreciable intervención para revisar las escuelas bajo su tramo de control y determinar si reúnen las condiciones para incorporarlas al PETC o en su caso, se aclare el motivo por el cuál no son viables para el Programa (se deberá aclarar también la situación en la columna de motivo).</p> <p>Cabe señalar que la información se requiere enviar en el formato anexo, a la siguiente dirección electrónica: isabel.cruzf@sepdf.gob.mx, con copia a martha.reyes@sepdf.gob.</p> <p>A más tardar el miércoles 11 de marzo del presente año, antes del 16:00 hrs.</p>	Departamento de Proyectos Académicos	Lic. Martha Reyes Antúnez Ext. 19295, 49309, 49349	11 de abril de 2018	Se anexa adjunto: "DGOSE_PROPUESTAS DGIFA_PARA REVISION_060418_SECUNDARIA"		
NIVEL DE ALCANCE:										
DO	ZE	ESCUELA								
		DIR	DOC							
X										
								REQUIERE EVIDENCIAS:		
								SI	NO	X
								DESCRIPCIÓN		



## ANEXO 4

### PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MANTENIMIENTO ESCOLAR

Es el conjunto de acciones realizadas por la comunidad escolar organizada, para contribuir a la conservación de los edificios e instalaciones de cada plantel educativo.

**¡PARTICIPA, ES POR EL BIENESTAR DE TUS HIJOS!**

#### ¿POR QUÉ ES NECESARIA?

- Por la gran cantidad de escuelas públicas existentes
- Por la antigüedad de muchas de ellas
- Por el uso intensivo a que son sometidas
- Porque muchos deterioros pueden ser evitados realizando acciones preventivas, tales como: el uso adecuado, limpieza oportuna y revisiones periódicas
- Porque numerosos desperfectos cuando son atendidos oportunamente, solo implican reparaciones sencillas y baratas
- Porque los deterioros pueden ser atendidos con mayor eficiencia y eficacia, si los registramos, analizamos, priorizamos y en caso necesario, gestionamos su realización



#### ¿CÓMO NOS ORGANIZAMOS?

Es válida cualquier forma organizativa que se proponga en las escuelas, sin embargo, es conveniente recordar que existe la figura del "Consejo Escolar de Participación Social" (CEPS) establecida por la Ley General de Educación; este consejo se puede dividir para su operación en comités responsables de la atención de asuntos particulares, tales como el "Comité de mejoramiento de la infraestructura escolar", que de manera ideal se puede ocupar de las actividades para el mantenimiento preventivo y reparaciones menores.

Es conveniente recordar que los integrantes del consejo escolar y sus comités, tienen labores principalmente organizativas, por lo que, la realización de las diversas labores del mantenimiento preventivo, requiere la participación de otros integrantes de la comunidad escolar.



#### ¿QUÉ ACTIVIDADES DEBEMOS REALIZAR PARA CONTRIBUIR A LA CONSERVACIÓN DE LA ESCUELA?

La conservación y mantenimiento del inmueble escolar, implica una gran cantidad de actividades, algunas de tipo preventivo y otras de tipo correctivo (reparaciones); algunas son muy sencillas y baratas, otras muy complejas y costosas. Por ello es recomendable, que la comunidad escolar se ocupe de las actividades preventivas y en su caso, las reparaciones menores, canalizando a las autoridades, las necesidades de mantenimiento mayor.



**1. Organización:** en esta etapa se dan los nombramientos y se definen las reglas y responsabilidades, que permitirán darle seguimiento y continuidad a la atención de las necesidades de mantenimiento preventivo de los edificios e instalaciones escolares.

**2. Revisiones:** una vez conformada la organización responsable, ésta se abocará a una revisión completa de los edificios, sus instalaciones, mobiliario y equipos, así como, de las áreas exteriores, con el fin de establecer un registro de los desperfectos y necesidades existentes, en esta etapa puede ser de gran utilidad la realización de entrevistas con maestros, alumnos y conserjes, quienes por estar en contacto cotidiano con las instalaciones escolares, pueden complementar las observaciones de los integrantes del Comité.

**3. Análisis:** una vez establecido el registro de necesidades, se procede a su clasificación de acuerdo con su sencillez y costo, definiendo aquellas que pueden ser atendidas por la comunidad y las que deberán que ser gestionadas ante las autoridades respectivas.

También se debe establecer un orden de prioridad de los desperfectos, de acuerdo con el nivel de riesgo que representan y el grado de afectación a las actividades educativas.

**4. Programa de trabajo:** con el registro de necesidades clasificadas por orden de prioridad, podemos determinar los recursos necesarios para su atención, además de asignar responsables y plazos para la realización de aquellas labores que se ubican dentro de las posibilidades de la comunidad escolar.

**5. Ejecución de labores:** una buena planeación deberá verse reflejada en la correcta realización de las actividades, sin embargo, debe considerarse que es tarea de la organización dar seguimiento a los trabajos y resolver los problemas que pudieran presentarse, en su caso se deberán reprogramar las acciones no realizadas.

El ciclo de atención a las necesidades de conservación y mantenimiento debe ser reiniciado periódicamente, con el fin de atender las necesidades generadas por el uso cotidiano de las instalaciones escolares.



## RECOMENDACIONES

- Cuidar que las labores de mantenimiento se realicen sin interrumpir las actividades educativas
- Las reparaciones se deben realizar sin afectar la estructura de los edificios (cimientos, columnas, traveses, cubiertas), ni su diseño, pues ello puede alterar su estabilidad y/o funcionalidad, representando riesgos adicionales
- Algunas reparaciones requieren de mano de obra especializada, y no pueden ser realizadas por cualquier persona; por lo que es conveniente buscar el apoyo de aquellos padres de familia con oficios o profesiones relacionadas con estas actividades, evitemos el "echando a perder se aprende"
- Cualquier sustitución en las instalaciones, equipos o sistemas, se debe realizar cuidando que las refacciones sean de características y calidad similares a las remplazadas
- En la realización de reparaciones menores, se deben observar las medidas de seguridad usualmente recomendadas, como son el uso de herramientas adecuadas, uso de guantes, interrupción de la energía eléctrica, entre otras
- Es mejor prevenir que corregir, enseñemos a los niños a hacer un uso responsable y adecuado de las instalaciones escolares
- Antes de realizar una reparación, debemos establecer la causa del deterioro, de no ser así, en poco tiempo volverá a presentarse el desperfecto

Para mayor información revisar el Manual de mantenimiento escolar "Cuidemos nuestra escuela" disponible en [www.inifed.gob.mx/doc/Mantenimiento2aEd2009.pdf](http://www.inifed.gob.mx/doc/Mantenimiento2aEd2009.pdf)

SEP  
SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA



Participación social en  
el mantenimiento  
escolar

INIFED  
INFRAESTRUCTURA  
EDUCATIVA

## ANEXO 5

Contendiente, Escuela diurna matutina con matrícula super alta  
La escuela cuenta con subdirector de gestión, subdirector académico, promotor de TIC, promotor de lectura, y médico escolar.  
La escuela no cuenta con ningún programa Federal  
El director tiene 41 años de servicio, 13 años como director, y en esta escuela un año

¿Ha recibido capacitación para ejercer la función Como director?

Solamente cuando accedí al puesto de subdirector me dieron un curso de 15 días, que fue por parte de la coordinación sectorial algo que me agrada mucho porque generalmente nos mandan A la guerra sin fusil (metáfora), de por sí que 15 días no son suficientes, pero de eso A nada, por lo menos lleva uno un embarradita de lo que va a ser, pero en realidad se va aprendiendo en el ejercicio, no hay vuelta de hoja enfrentarse uno al trabajo cotidiano es lo que le da a uno la experiencia.

Como director yo he tomado cursos por mi parte, yo tomé los cursos de gestión escolar, de gestión educativa en centros de maestros, los que salían para carrera magisterial, O los que ofrecían centros de maestros, Y tomé algún diplomado.

¿Específicamente para el modelo de autonomía de gestión ha recibido capacitación?

Solamente la lectura del modelo educativo, traté de leerlo en su totalidad pero ya ve que son más de 200 hojas, en las primeras páginas viene la presentación, yo leí todo pero no me adentre en lo que es preescolar y bachillerato solamente me centré en lo que refiere a secundaria, y leí todos los temas que hay vienen: Liderazgo, autonomía de gestión, autonomía curricular, perfil de egreso, ¡todo! trae temas muy interesantes. el que me gustó más es el de diseño curricular porque los temas ya están muy especificados, leí todo lo que SEP quiere que le pongamos mayor énfasis.

¿Este modelo acaba de publicarse, pero anterior al modelo recibió otro tipo de capacitación?

Solamente las pláticas que nos dieron en el salón Negrillon, el que está en avenida Universidad, desde ahí fue que nos enteramos cómo iba A funcionar.

He tratado de llevar todas las indicaciones que nos dieron para que no les cayera de peso A los compañeros porque toda innovación siempre le ponen peros, más aparte de lo que algunos se encargan de echar abajo.

Con base a su y experiencia como director ¿siente que se han generado las condiciones para que haya mayor autonomía en las decisiones escolares?

Lo que se refiere al diseño curricular todavía no hemos recibido las indicaciones de cómo va a funcionar, anteriormente podría decirse que solamente teníamos autonomía curricular en lo que se refiere a la asignatura estatal nosotros teníamos la capacidad de decidir cuál de las cuatro asignaturas podíamos dar nos la mandaban como oferta: cultura de la legalidad, sexualidad y género, patrimonio cultural en el distrito federal y que aprender a prender yo creo que ese fue un primer acercamiento a la autonomía de

gestión porque nos daban el chance de que cada escuela en sus consejos técnicos pudiéramos decidir cuál era la mejor opción de acuerdo a las necesidades de cada plantel.

Yo solo he estado como director en tres escuelas, en la 171, ahí no teníamos opción de decidir solamente teníamos aprender a aprender no se podía dar otra, y en la 209 me tocó iniciar con cultura de la legalidad, y entonces ya teníamos dos opciones: aprender a aprender cultura de la legalidad, y es escuela piloto para cultura de la legalidad, incluso una de las orientadoras que tengo aquí, allá era maestra frente grupo y ella era maestra de asignatura estatal y entonces me propuse que nos apoyaras en el pilotaje y acepto, inclusive vinieron observadores de la coordinación sectorial, llevamos todas las actividades que venían marcas y terminamos muy bien, inclusive se hizo la muestra final allá en Gobernación, y fueron nuestros alumnos a exponer porque vino gente de diversos estados y en el lobby del de gobernación se expusieron los trabajos de nuestros alumnos con eso se logra que cultura de la legalidad se implementara a nivel nacional.

Posteriormente después de dos años contigo con la sexualidad Y género Y después salió la de patrimonio cultural Y después la del medio ambiente, después poco a poco cada escuela tuvo la oportunidad de trabajar es autonomía de gestión escogiendo las materias que mejor me convenía.

¿Y otros ámbitos percibe un poco más autonomía?

A partir de este año siento que eres un poco más abierta en relación a los recursos anteriormente e era más restringida, por ejemplo el PEC en este programa teníamos listado de recursos que podíamos emplear, pero teníamos porcentajes, dependiendo de la antigüedad de la escuela en el programa era el porcentaje que se podía gastar en el mantenimiento o infraestructura del escuela, porque la mayor parte tenía que aprovecharse en el aprendizaje de los alumnos y las otras dimensiones el porcentaje era menor.

Entonces para ejercer el recurso nos ponían muchas trabas, simplemente para hacer la instalación una instalación en la escuela estaba totalmente cerrado, y en el mantenimiento nos pedían a fuerzas facturas, y ahí se iban muchos recursos si necesitábamos un albañil solo para que resanada otra para bollos un albañil no le la factura, tiene que ser una empresa o un arquitecto que ya estuviera registrado en hacienda ya hice desperdiciaba mucho dinero es una de las ventajas que yo le di ese programa.

Esos trabajos sino se hacían con sociedad de padres de familia, tampoco se podían hacer con cooperativa porque también era igual, cooperativas también hostería facturas entonces era igual no podíamos hacerlas, hubo un tiempo en que cooperativas escolares nos permitía meter hasta 2000 pesos con notas que tuvieran ciertas características para que no se prestara a malos manejos, pero a veces eso no era suficiente, y después terminaron por quitarlos yo creo que detectaron abusos de algunos de mis compañeros entonces lo quitaron, después ya no hubo ni eso, si los padres de familia no tener recursos ya no se puede hacer nada la escuela se iba deterioran.

Ahora con los establecimientos escolares de consumo se va a poder más, porque el consejo técnico de nuestra escuela junto con el contralor social, que final de cuentas es uno de los padres de familia de nuestros alumnos y particularmente de los alumnos que tienen beca.

Le explico de los 48 padres de familia de aquí se supone que de ahí yo debo de sacar al contralor social, que es el que va a revisar que los recursos sean bien empleados, y que de verdad sea lo que se necesita para mejorar el aprovechamiento de nuestros alumnos para batir el rezago escolar, es decir las cuatro prioridades educativas, y ellos son los que van a revisar junto con el representante de los centros de consumo escolar y obligadas esas dos partes se podrán hacer los arreglos a las escuelas y los arreglos se realizarán con las ganancias que se tenga del establecimiento del consumo.

Ya ve que mencioné en el consejo que hubo mucho problema con los padres de familia de aquí quería a fuerza que se distribuyeran las ganancias como se hacía antes en las cooperativas escolares y les dije que no, y eso me causó varios problemas: denuncias en el buzón, y hasta órdenes por escrito de mi director operativo de que se hiciera la investigación de porque no se estaba dando el fondo repartible. y yo le dije que en el momento en que no hay cooperativa escolar los días mientras cambian, y yo no lo cambie lo cambio la SEP.

Quién desapareció las cooperativas escolares fue nuestro ejecutivo por decreto, entonces si se hace por decreto como vamos nosotros a estar en contra de un decreto no debemos ni podemos.

Ante esas problemáticas, aunado a que no nos han dado hasta ahora los señalamientos para el establecimiento de centros de consumo escolar, lo fueron a dando ya cuentagotas falta todavía mucho para que se lleven a cabo acciones más pérsicas por ejemplo: no nos han dicho si va a haber un comité de establecimientos de consumo, ahorita solamente hay un representante que es electro por el consejo técnico, pero no nos han dicho si va a ser como antes en cooperativas escolares que existía los diferentes comités como de vigilancia o el difusión, varios que teníamos ahí para controlar las compras, y cuando las planillas se promovían para sacar los comités dentro de los docentes pues ya sabían cómo iban a trabajar cada uno de ellos.

En este nuevo modelo de centros escolares de consumo no se sabe cómo va a funcionar son dos hojitas las que nos han dado del funcionamiento de estos centros escolares de consumo, no tienen bien claro como va funcionar, entonces en esas dos hojitas no dice todo lo que se requiere para operar este modelo, no dice toda la organización que debe llevar. Entonces por eso varios padres de familia estaban confundidos y me estaban exigiendo que lo repartiera, y yo como los voy a repartir si ya son los únicos recursos con los que va contar la escuela.

Así me eche la bronca con los padres de familia que estaban de revoltosos, y que además ni siquiera habían dado su aportación de sociedad de padres y son los que más relajo andaban haciendo para que se le hiciera el reparto de utilidades a los alumnos y yo digo a ver cómo el establecimiento es una tiendita vulgarmente dicho, y si ustedes van a una tiendita y al final del año apoco le dicen a perderme de las utilidades que usted obtuvo, apoco les van a dar, no les van a dar nada porque son las ganancias de un particular, aquí es una tiendita también particular, esas ganancias porque semana repartir deben de ser empleadas para la escuela, y no las va a dar el director, las va a proyectar

consejo técnico que tiene su representante que lo va a plantear. con el contralor social para poder establecer estos gastos, y después si el contralor social o el comité de contraloría social supervise las notas, las facturas o lo que se haya hecho para cumplir con ese proyecto de gastos, y no tiene porque fugases dinero.

Entonces si otras escuelas basándose en la autonomía de gestión si nosotros decidieron que de las ganancias se iban a repartir quizá 50mil o 60 mil pesos, yo les decía por que nosotros tenemos también que hacerlo, yo digo si hay padres de familia que no dan, le comento como el año pasado de 776 alumnos, y eso que solamente pedimos la cuota de \$250 que es mínima, entonces si todos cooperaron deberían haber entrado \$155,200 de los cuales solamente entraron \$28,000, imagínese usted si voluntad de que se aportara lo suficiente.

### ¿A qué se deberá esta baja aportación de los padres de familia?

Mire cuando yo llegué aquí el año pasado, que fue el 22 de agosto un día después de que empezaron las clases, entonces ya estaba todo, lo de las inscripciones ya estaba hecho ya estaban aquí los padres de familia del comité recibiendo el dinero, o materiales como papel de baño o jabón para manos todo lo relacionado para los alumnos para que utilicen durante el año escolar, o sea en especie buen efectivo recibieron y me dijeron que en uno de los años anteriores se había ido el presidente de la sociedad de padres y se había llevado el dinero es un fraude, por eso tenía la desconfianza.

Yo les te decía: primero yo solamente le solicito ..... yo no manejo ningún recurso si no ustedes son los que lo manejan pero aplicando bien, que se vea, y que sus hijos tengan la comodidad para que los mismos padres de familia no reciban quejas de sus hijos y entonces al ver que sus hijos están teniendo comodidades de lo que cooperaron van a verse motivarlos a cooperar más.

En este momento no tengo el dato de cuánto dinero entró apenas voy hacer el corte con los padres de familia y entonces veremos si las estrategias funcionara, porque los mismos maestros lo han estado diciendo y los padres de familia también, que la organización y la administración que llevo del plantel y el funcionamiento que se está dando a mejorado mucho respecto a la gestión anterior.

Mencionan que han visto cosas que no tenía otros de mis compañeros anteriores, entonces yo creo que eso va dar como resultado que se mejoren los ingresos en las cuotas este año, y que tengamos más recursos, el año pasado la sociedad de padres de familia tuvo que planear una kermés para tener otros ingresos porque de repente se acabaron los \$28,000 que teníamos y lograron 20,000 pesos más entonces estuvo muy bueno en esa kermés en total se gastaron \$48,000.

### ¿Tuvieron problemas para la autorización de la kermés?

¡No! porque yo mismo las asesore porque no es tan fácil hacer una kermés, luego se presta aquí también se queden con recursos y les enseñe cómo harán organización y que lo requisitaron para poder ingresar el documento, ellas mismas lo hicieron y se los autorizaron afortunadamente tuvieron éxito.

### ¿Podría decirse que este nuevo modelo de centros escolares de consumo es una forma más fácil para obtener recursos para la escuela?



Por ejemplo nosotros lo vimos cuando dejó de ser unidad de cooperativas, el encargado el proyecto no tiene problemas, ahora hay menos trabas para poder hacerlo, el nos revisaba los proyectos cuando era unidad de cooperativas, y este año ya no hubo tantas trabas, pero yo creo que aquí hubo mañas no del administrador federal, ni del coordinador, pero si del secretario y el presidente, porque presumen de un nuevo modelo educativo pero no hay los recursos para poderlo hacer, y tener escuelas al 100 no es fácil y si a mí me quieren dormir, yo no nací ayer, si me quieren dormir contestar teniendo escuelas al 100 en la ciudad de México, que me presenten siquiera 10 no las vamos a encontrar, estoy hablando a lo mejor muy aventurado pero en este año no creo que lleguen a 10, cuando hablo al 100 me refiero a que tienen todo lo necesario y bien equipadas, pero con recursos de ellos no con recursos de la escuela y no lo creo, aunque haya entrado el INIFED, el programa que quieren, y aunque haya entrado la delegación política, no para entregar más de 10 escuelas al 100, y no son 10 escuelas las del distrito federal hablando solamente de secundarias y de todas las modalidades son más de 1000 escuelas sin contar primarias y preescolar que sería más de 5000, Y eso hablando solamente de la Ciudad de México, ahora imagínese del país es peor Como quieren dormir a la gente si todavía tenemos escuelas con techos de la mina, de Carrizo, de Palma según la región en donde estén, que me digan que en esos salones van a poner aula digital no lo creo, que no me duerman a mí.

Al no tener recursos para mí fue una colmillada bien buena porque han de haber dicho las escuelas tienen un fondo de reserva, las escuelas cada año iban incrementando ese fondo de reserva que era intocable, y es el que se está gastando ahorita, porque nada más el que se tocaba era el fondo social y el fondo repartible que era el 80 por ciento de las ganancias y el 20% era el que iba al fondo de reserva y ese fondo de reserva seguida incrementando y escuelas como esta tenía casi medio millón de pesos y algunas más, pero tal vez la que menos tenía, tendría unos \$200,000 entonces dijeron ellos ¿de dónde? pues del fondo de reserva, pero para poder mentira como había trabas pues que hicieron quitaron las cooperativas, si las desaparecemos automáticamente está resueltos, y el recurso ya se suma a las ganancias que tenga la escuela, entonces ya van a poder ejercerlo libremente y en una autonomía de gestión fue bien colmillada esa decisión que se tomó.

Entonces liberan ese recurso por la desaparición de las cooperativas escolares, y establecen para que pueda ver quién vigile los gastos, lo que antes vigilaban las unidades de cooperativas, ahora quien iba vigilar el ejercicio de esos gastos si desaparecieron todos los comités incluyendo al de vigilancia, entonces al no haber eso tenemos que implementar otros mecanismos como el comité de contraloría social que eres parte de los consejos escolares de participación social, uno de los comités de los CEPS es contraloría social, antes eran ocho comités, ahora no son obligatorios todos, entonces este comité es el que va a fiscalizar los recursos, creo yo que va bien, nada más nos hace falta implementar este reglamento nuevo.

¿Entonces lo mejor sería que hubiera apertura, pero también recursos?

Mire, Como le mencioné yo ya estoy muy viejo para que me duerma, cuando les mencionaba yo te lo más antiguo era cuando los maestros teníamos que presentar nuestro plan anual de trabajo, pero los directivos tenían que presentar el plan anual de

trabajo de la escuela, Y así se llevó por mucho tiempo, pero después empezaron los proyectos, cuando entró México A la OCDE, había ya recursos del fondo monetario internacional y del Banco Mundial, entonces entra México al programa de escuelas de calidad Y fue cuando entraron los proyectos entonces hicieron la convocatoria para que entrara las escuelas A ese programa entonces cada escuela hacia su proyecto, pero había que hacerlo A partir del diagnóstico desde ahí se empezaron a usar aunque Ya los usábamos desde los planes anuales, pero aquí se exigía un diagnóstico para saber cuáles eran las debilidades de la escuela Y sus fortalezas, para llegar A las áreas de oportunidad pero de todos modos era lo mismo solo ha cambiado para la nomenclatura.

Se momento con las fortalezas Y debilidades dijeron bueno ya las encontramos, diría yo en nuestro lenguaje encontramos tantos problemas quisiera jerarquizamos los problemas ya que los jerarquizamos les damos prioridad, Es decir decidimos cuales nos urge más atender, pero que incidan en el aprovechamiento, por ejemplo en ese momento los exámenes de PISA de EXCALE, de ENLACE el más común, en los que pudiéramos dar resultados para que nos compararan con los demás países que formaban parte de la OCDE Y que lo fuéramos el 32 o el 31 o el 30, tuvimos mucho tiempo que no nos cambiaron de lugar entonces nosotros teníamos que rendir cuentas Y lo más que nos daba era \$100,000 generalmente eran \$50,000 pero lo más que nos daban por ser el primer año de ingreso al PEC era \$100,000 Y se tenía que comprobar Y teníamos que rendir cuentas.

Después del quinto año de estar en el PEC se reducía la cantidad ya no eran 100,000 cuando mucho era \$50,000 después 35,000 Y después menos de 35,000 dependiendo de la cantidad de años que llevar a uno pero sino rendíamos buenas cuentas allá nos iban A dar en la torre, Y le digo que no me duermen, muchos besos dineros los ejerciera mal nuestros gobernantes los desviaron para otras cosas, Entonces por eso hubo auditorías

Este año pasado la OCDE decidió cancelar el programa de escuelas de calidad porque México no mejorada estaba estancado o al contrario se iba más para abajo, no quedamos en el 33 porque sólo eran 32 países entonces dijeron se cancela y nos quitaron el recurso se cancela no hay ingresos, pero se empezó con proyectos ya muchas escuelas les fallo porque el proyecto decía: estamos mal en lectura y escritura, si hacemos un proyecto de lectura y escritura va a subir el proyecto que era lo más lógico, que en ese momento teníamos lectura de comprensión, lectura silenciosa, lectura de auditorio y varios decía metamos el de comprensión y así los niños van entender más iban a responder los exámenes y vamos a tener mejores resultados pero otros entré yo, empezamos a asesorar a los alumnos para que pudieran responder los exámenes de enlace, COMIPEMS, de PISA de EXCALE, y deseamos que con eso y vamos a tener mejores resultados y también le vamos a dar mejores resultados al hacer y por lo tanto a la OCDE

Pero otros tenían proyectos e inclusive de valores, porque fomentando los valores pensábamos que se podían mejorar los resultados de las escuelas otras tenían de escritura lo de la elaboración de textos, ya otros tenían otros programas que no incidían mucho como danza y teatro y algunos que no tenían el sustento suficiente como para que incidieran en el aprovechamiento de los alumno entonces por eso tronaron los proyectos entonces entraron los pete plan estratégico de transformación escolar, anime tocó en la 209 que fuéramos escuela piloto para aplicar el plan estratégico por eso me involucré en y él, me propusieron que lo hiciéramos, ese empezó con 46 escuelas en el distrito federal entonces nos dividieron en primaria y secundaria para poder seguir estando en el PEC.



entonces de las escuelas que estaban en PEC empezamos a implementar el plan estratégico entonces nos reunimos yo con los directores aquí en el Fiesta Inn de Tlalpan que era un hotel bueno primaria secundaria y nos empezaron explicar de qué se trataba, vimos que innovaciones no había muchas, si en el proyecto llevábamos tres ámbitos que era el salón, la escuela, y la comunidad y el plan estratégico el lugar detrás de ser tres ámbitos le pusieron cuatro dimensiones: la pedagógica curricular, la organizativa, la administrativa y la de participación social comunitaria esa era las cuatro dimensiones que tenía el plan estratégico.

También se tenía que hacer un diagnóstico se buscaba las problemáticas que existían y debilidades, se usó el famoso plan FODA que fue una estrategia para poder ver las áreas oportunidad lo que ahora se sigue llamando áreas oportunidad, y entonces de acuerdo a esos sales de oportunidad se elaboraron esos planes estratégicos pero igual, su fin principal era incidida en el aprovechamiento de los alumnos, mejorar el aprovechamiento de los alumnos.

Entonces ya que la escuela tiempo en plan estratégico teníamos observadores, y teníamos algunas reuniones trimestrales para rendir cuentas y poder decir cómo íbamos como iba desarrollándose el plan estratégico cuanto ya se dieron los resultados y se vieron algunos detallitos se implementó el plan estratégico en todas las escuelas que estaba en el PEC y a las que no estaban en el PEC también se les exigió que empezaron a llevar ese modelo del plan estratégico y ahora que desapareció el programa de escuelas de calidad empezamos con la ruta de mejora.

En la ruta de mejora ahora nos están pidiendo lo mismo: un diagnóstico después del diagnóstico nos ponen cuatro prioridades, en estas cuatro prioridades aparece el abandono escolar la convivencia, la mejora de los aprendizajes, Y la normalidad.

**¿Y usted cómo ve estas cuatro prioridades educativas?**

A mí no me parece mal, creo que están bien, porque de todos modos las vamos a encontrar, si nosotros buscamos las problemáticas de las escuelas Y cada una de estas cuatro prioridades las buscamos ubicar siempre van estar ahí, Y una vez que ya hicimos el diagnóstico A profundidad, Tomando en cuenta las cuatro prioridades entonces tenemos que establecer otra vez toda la problemática detectada, Y si esas problemáticas detectadas ya las tomamos en cuenta para empezar A diseñar nuestros objetivos, Las metas de acuerdo las prioridades si podemos implementar estrategias para abatir esos problemas detectado.

**¿Y usted cree que ha logrado cumplir sus metas Y abatir estos problemas?**

Aquí en el caso de esta escuela yo creo que si, nosotros nos vimos con resultados, al llegar aquí hicimos el diagnóstico para ver de dónde partimos, por ejemplo encontré que los alumnos tenían un problema de ocho en general, ahorita A terminar el ciclo escolar llegamos A 8.3 entonces fueron tres décimas que me parecen muy buenas, si para este año logramos el 84 será bueno porque nuestro equipo es mejorar los resultados anteriores en ese aspecto.

En la normalidad mínima hubo problemas, por ejemplo en cuestión de los maestros me falló un buen porcentaje de maestros, El 33% de maestros me falló te llegaran puntual A sus clases al cambio de hora, ya sé que es el problema en todas las escuelas, pero aquí

fueron 12 maestros que representan el 33% que sistemáticamente lo hacía, ya se que tengo que irme al otro salón pero a propósito termino tarde mi clase, le robó tiempo al otro compañero, llego tarde allá A mi l loker porque voy a cambiar de grupo Y tengo que cambiarle material (imita al maestro) al final pretexto para hacer tiempo , voy por el cafecito, voy por el sándwich O simplemente llego tarde, Voy por los exámenes, voy por los resultados, O bien ya me tardé con los padres de familia Y me preguntaron por el grupo, O me encontré con el compañero del especialidad Y le pregunté por algunas dudas, O me encontré con los chismosos y me gusta echar el chisme, cualquier cosa era buena para llegar tarde al grupo Y de 35, 12 eran los maestros, que los perfectos los tienen bien identificados cada uno en su piso, Sistemáticamente sin variar llegaban tarde, cuando llega a tiempo en una rareza encontrar, ahora tenemos hasta objetivos de la aplicación de la norma que no se les va perdonar ya hasta aquí me presentaron un formato los prefectos para poder anotar el nombre del maestro, el grupo al que está llegando tarde Y cuántos minutos, Primera porque lo quiero presentar Como una estadística, pero todo pasa pasito, En la primera junta de consejo técnico, en la de septiembre con los resultados que tenga aquí les voy a presentar cuantos compañeros incidiera, estadísticas claras, no digo que no las tuviéramos claras el año pero no me los pasaban a mí, lo que pasa es que no teníamos el formato, los perfectos se lo pasaba A la subdirectora, pero ahora ya tenemos el formato Y me lo van a pasar a mí ya no me cuentan, con los resultados aquí podré poner un exhorto al primero para que no sientan el trancazo pero, pero si después me reinciden en la de octubre, voy a decir tantos maestros reincidieron Y ahora ya no pase exhortos, Será una amonestación por escrito conforme la normatividad Y la siguiente serán diciembre ahí los que hayan reincidido Como ya será la tercera vez ya será extrañamiento Y este ya les va doler más si de por sí la amonestación ya les duele, el exhorto que está en la normatividad también ya les duele, Ahora sí el extrañamiento les va doler mucho más Y yo pienso yo también por la buena O cambien por la mal, Aunque mi idea es ir poco a poco para que no sientan el ramalazo pero si aplicarles este año la normatividad para la asistencia puntual a las clases.

Por ejemplo otro. De la normalidad mínima tiene que ver con el interés en las clases, hay muchos maestros que aquí estaban dando clases tradicionales, en las que el maestro les dice saca su cuaderno. Y su libro Y los voy a dictar, Y entonces la clase aburrida tradicional, El maestro habla el alumno escribe Y así se la pasa más de la mitad de la clase, Y después ahí va un cuestionario para que lo contestes, hola otra saca su libro ábranlo en tal agina realicen tal lectura Y saquen un resumen, van a exponer Y les voy a dar un cuestionare, Gracias otra vez tradicionalistas aburridas, donde el alumno no se mueve no analiza, no critica, no sintetiza.

Para solucionar esta situación lo que pensamos hacer en revisarle los avances programáticos porque se los pedíamos, No estaban acostumbrados A entregar el avance programático, se los pedían, pero los entregaban como querían Y también se lo recibían si tuviera un impacto, está bien lo recibieron Y ya, ya terminar el año escolar Y lo registraban Y ya, Entonces los maestros decían para que entrego avance programático si de todos modos no pasa nada, si le entrego no pasa nada Y si no lo entrego tampoco pasa nada, entonces no lo entrego entonces me entregaba los más conscientes los que están más entregados A nuestra profesión un porcentaje va no es muy alto desafortunadamente aún en esta escuela de alto rendimiento, esta escuela toda la vida ha sido la escuela de alto rendimiento Y lo seguirás siendo, igual matutino del vespertino, llave que hay muchos vespertinos muy honrosos pero otros no hay una diferencia Buena tarde Como parece ser que se está marcando que ya no está teniendo todo ese prestigio

la tarde Como la mañana Y muchos alumnos quieren pasarse de la tarde la mañana no por los problemas familiares, de convivencia con sus papás y demás, Sino por el prestigio que tiene un turno con respecto al otro.

Entonces a quien escuela a estos maestros tradicionalistas no me quedó otra más que empezar a que exigirlles el avance programático y después del avance programático hacerles también conservaciones de clase, pero la base programático empezásemos a revisar y corregirles sus errores de planeación, desafortunadamente no me alcanza el tiempo para revisar todos entonces no me queda otra más que revisarles a los maestros focalizados reviso porque me están fallando tanto, porque los alumnos no quiere entrar a su clase, porque si coincide con la primera ahora mañosamente llego tarde en finca no me van a pedir que entre a su clase, ya después mañosamente entra las demás, o bien me escondo y me mete a otro salón y si los maestros no se dan cuenta por no conocer bien a sus alumnos, en lo que me localizan que hay papi la clase y al rato llego a la otra, aunque esté nada más en el salón de junto pero no quiero estar con ese maestro, pero si puedo y malos frontones o a un taller, o alguna de las actividades de artes por ahí me escondo, y al rato ya salgo del baño prefiero estar los 30 40 minutos metido en el baño con los olores malos evadiendo la clase de esa maestro. todo eso tengo que revisar, y estar dándoles las pláticas a los maestros

#### ¿Con respecto a la platilla tuvieron problemas?

El año pasado no tuvimos música, no tuvimos casi todo el año carpintería, el maestro de carpintería yeguas del último bimestre en junio y nada más yo junio y parte de julio, no tuvimos diseño de interiores, y lo mandaron, lo único que pudimos rescatar fue carpintería, y ahorita empezamos casi igual no tengo maestro de música, no tengo diseño de interiores, no tengo 25 horas de matemáticas se jubiló la maestra, estrategia hago para que no baje tanto, pues que del banco de ejercicios de matemáticas que tengamos se le aplique la exalumnos en esa clase, quien vaya a cubrir el servicio que lleve esos ejercicios en lo que mandan maestro. es cerrado no depende de mí, aunque yo estoy haciendo un trámite administrativo y tratando de presionar mis jefes moleste y moleste o por teléfono o personalmente para ver si ya está mi maestro, sino el maestro de prelación o sobrantes de la desaparición de algunos turnos que me queda, aguanta y mientras resolver de forma interna.

#### ¿Que dificulta que unas escuelas puedan lograr más avances en estos rasgos y otras no?

Cada escuela tiene su propia cultura, que se crea con influencia de líderes positivos o líderes negativos, y estos pueden salir del mismo personal docente o personal de apoyo de SAE, que son los que pueden tomar el liderazgo, para llevar la escuela a bien o a mal, y pueden hacerse grupos de poder y si esos grupos de poder son negativos nos puede llevar a la quiebra, pero si esos grupos de poder son los que arremeten iban a la mejoría de las escuelas se logran buenos resultados, y si los hay, aunque sean raros pero los hay, ellos mismos dicen a este alumno hay que escuchar, a este alumno hay que suspenderlo, a este alumno hay que traer al padre de familia para ponerlo como lazo de cochino, o se aclimata o se lleva a su chamaco para otro lado, si hay ese tipo aunque toman medidas muy drásticas, pero hay otros que no, que nada más están viendo como no hacen lo que se les está pidiendo para mejorar el plantel, como evaden esas responsabilidades y como manipulan unos a otros, con el bullying que les aplican a los mismos compañeros: ya fuiste de agachan, ya estás obedeciendo al jefe, porque te dejas,

están contra nuestros derechos, y se dejan llevar aunque no sea cierto, pero lo hacen a manipular a esa gente para que no haga nada en la escuela, y mantenerse en la mediocridad o en la nada, simplemente desafortunadamente encontramos más de esto que de los otros grupos, de los otros liderazgo

¿Considera que influya la demanda que tienen la escuela para el logro? ¿qué piensa de la distribución de os alumnos?

Si tiene que ver, yo creo que enfríen varios factores que influyen, uno de ellos tiene que ver con la calidad de maestros que tienes escuela, el maestro aquí tradicionalmente ha sido agente de cambio y cuando han confluído varios maestros de ese tipo en un centro de trabajo se puede lograr que ciertas escuelas tengan mejores resultados, los padres de familia al saber: en esa escuela tratan bien a mi hijo, en esta escuela hay buenos resultados, yo quiero esa escuela, y de esa manera se crea una tradición, y los maestros que llegaba nuevos los que les gustaba el sistema, la forma de trabajo, la dirección de la escuela y la forma de organización de la escuela, y si los que llegaban nuevos se aclimataban a eso se quedaban, y engrandecían el plantel o lo mejoraban con esa influencia, y los que no se retiraban, duraban un año o dos años y mejor se iban porque no era su estilo de trabajo no estaban acostumbrados a tener una actividad de alta demanda a mi gracias a dios me toco una escuela de alta demanda, allá en la oriental, allá inicie.

Cuando llegue me encontré me encontré un buen directivo que era buen organizador, y también era buen líder para estarnos pidiendo que fuéramos hacia delante en el nivel, y la escuela debe de estar registrada entre los archivos de la coordinación sectorial, como una escuela que mantuvo el liderazgo a nivel distrito federal en canto a resultados, a promedios, sacábamos a los alumnos bien preparados para su bachillerato o el siguiente nivel.

Entonces yo me percato de esas cosas ahí vi que compañeros eran los que impulsaban esa escuela, y cuáles eran los negativos, y que para mí no duraban mucho, pero de esos me encontré en la otra escuela donde yo empecé como subdirector y me encontré de los negativos, esa escuela era de baja demanda, me toco luchar otra vez contra todo, ahí me toco ya como subdirector me tocó ver que la escuela iba para abajo, ya había perdido el turno vespertino, y estaba casi por perder el matutino, porque ya tenía una población de aproximadamente entre 15 y 20 alumnos por grupo y de acuerdo a la normatividad lo mínimo que se podía tener era 25 por grupo, y ahí ya se habían rebasado esos límites, entonces yo tenía que revisar diagnósticos ay al mismo tiempo hacer estadísticas, y entonces vi que las estadísticas ya se iban para abajo, en ese momento ya llevaban en existencia 240 alumnos, para un matutino era muy poco Y para lo que marca la normatividad un promedio de 40 por grupo Y si tenía 15 grupos de vía tener un promedio de 600 alumnos, Y si tenía 240 pues estaba grave ya el asunto, habían que detener la caída.

Entonces empecé a luchar como subdirector que es difícil porque el que manda es el director, entonces el director para mi fortuna, si es que lo veo de una forma egoísta, y para mis propósitos de mejorar la escuela me costó mucho trabajo, prácticamente empecé a dirigir la escuela desde el principio, pero por situaciones de enfermedad del maestro, entre y al poco tiempo se fue de incapacidad de operación de cataratas en los ojos y tres meses estuve solo, entonces ¡o dirigía la escuela o dirigía la escuela!, no me quedaba de otra, tenía que tomar decisiones, entonces al regresar el maestro, le costó

trabajo adaptarse por su operación pero también por los cambios en la escuela entonces llegaba poco tiempo, y preguntaba qué ¿cómo estaba la escuela yo le informaba y después se iba?, más bien sólo llegaban para firmar algunos documentos, pero seguía yo dirigiendo la escuela, entonces ya se estaba dirigiendo a mi estilo, y después empezó con problemas de cáncer, después por sus tratamientos de quimioterapia, de radiaciones igual me dejaba solo, entonces seguí dirigiendo la escuela y finalmente vino el primer proceso de retiro y el por su enfermedad decidió irse, se retiró con buen dinero y yo me quede.

Mi inspector dijo no quiero que se pierda lo que llevas de avance en escuela, la organización, la administración el funcionamiento me gusta, entonces me ofreció la dirección y me propuso para que me comisionaran de ahí me llevo a la coordinación sectorial, y en esa época me dieron la comisión de director, y por eso es que no me tarde mucho entender la dirección, y ya vitaminado fue hasta el 2004, pero desempañando las funciones del director desde 1998, no me tarde mucho en ser director por esas oportunidades.

Pero en escuela me encontré con la negatividad de los compañeros, ¿quién se lo va agradecer maestro? usted se está preocupando por algo que nadie se lo va agradecer y otros decían la tradicional frasecita: si el gobierno hace como que nos pagan, nosotros hay que hacer como que trabajamos, y otros decían: esta es barriada maestro, estos no quieren estudiar, estos quieren sacar el certificado para que les paguen un poquito más, la mayoría de estos van a ser vendedores de aquí del metro, porque estábamos a una cuadra del metro, entonces estos quieren eso, para que se esfuerza cuando menos esos serán los pretextos, yo dije vamos a romper paradigmas, y dije vamos a darles el mejor servicio, empezamos, me quería hasta correr porque les estaba exigiendo, ya el fin lo gré hacerlo

Después de que al principio era sólo un grupito Como de cinco los que estaban conmigo, después de 11 años cuando yo salí de ahí ya eran cinco los que me faltaba de incorporar al trabajo de la escuela.

Cuando yo llegué encontré con promedio de 6.9, y cuando salí el promedio era de 7.9 entonces mejoramos muchísimo, en todos los aspectos, y la estadística la dejé en 480 doble de población de la que me encontré que era por 240, empezamos a superar resultados de otra que tenía fama que era la 60 donde yo estuviera secundaria, que tenía mucha fama y mucha demanda y nosotros repasamos las estadísticas de las 60, y rebasamos hasta estadísticas de la de las técnicas, ya ve que estas son fuertes contra las secundarias diurnas empezamos a tener mejores resultados que la técnica 20 que tradicionalmente ha sido una escuela de alta demanda y empezamos a presentar mejores resultados, y no se diga de otras que no circundaban como la 123, las 159, hola 213, empezamos a superarlas en resultados, nunca pude alcanzar mi propia escuela de donde salí la 220 que pertenecía a mi zona y no la pude alcanzar y meter alcanzarla porque ellos para ese momento tenían promedio de 81, promedio que era muy alto para el distrito federal entonces con mi 79 me faltaba poco para alcanzarlas, pero se lucha contra esos paradigmas negativos que se dan en las escuelas.

Al cambiarme para mejorar la cercanía mi domicilio me encontré que la 209 era una escuela de prestigio, entonces igual que las de prestigio busca esa tradición. los padres de familia dicen quiero a mi hijo ahí, la lucha empieza desde afuera porque los padres quieren que su hijo se quede en la escuela, cuando quieren quedarse la escuela, como

esta lucha muy fuerte dicen voy a estudiar más, incluyen varios factores: la formación de esa familia, los anhelos, las expectativas de esa familia, quiero que mi hijo sea profesionista no quiero que sea cualquier empleado, entonces me voy a preparar más, y lo voy a meter a una escuela de calidad y una escuela de prestigio para que tenga acceso a los mejores bachilleratos, tradicionalmente prepa y vocacional, entonces lo preparan, pero el otro dice yo también lo voy a preparar no voy a mandar a cursos no nada más lo voy a poner estudiar no nada más me voy a poner de maestro a su hermano para que le enseñe, o al tío cual primo, no voy a mandar a una escuela para que le den un cursito para que mejore el examen y le gané a otros y entonces sí, aunque es una demanda alta se queda uno con lo mejor, si allá yo tenía una demanda de 700 alumnos, y nada más se quedaban 200 pues se me quedan los mejores 200, y esos forma los que estén llevan los mejores hábitos de estudio, de presentación, de puntualidad, de asistencia, de convivencia pacífica llevan hábitos de todo.

Por lo tanto ya no es una gracia del maestro sacar Buena generación, porque ya nada más esquivar poco a poquito ahí sus alumnos, aun teniendo maestros malos esa generación no se pierde, sale adelante. Siempre de maestros aprovechados que son malos que no se quieren salir porque quieren aprovechar el prestigio pero no hace nada por mejorar el plantel huele bar el nivel de la escuela, pero siguen aquí, pero siempre maestros también que son muy buenos Y con la calidad de los alumnos hacen que esas escuelas mantengan el prestigio, entonces ya entran ahí esos factores.

Los alumnos que si quieren quedarse, los alumnos que vienen forzados por sus papás, porque son los papás los que quieren escuela y no los alumnos. Los primeros que mantienen la escuela son los alumnos que si quieren quedarse escogen escuela, esos son lo mejor para la escuela porque quieren estar aquí, luego viene los que los fuerzan los papás y que el alumno forzado con trancazos y con lo que usted quiera chantajes y castigos y demás pero dan el resultado, después los que las circunstancias los obliga: los que la escuela les queda de paso, y esta escuela queda mucho de paso, en esta avenida da oportunidad de que vengan alumnos desde centro histórico, o que vengan de Tláhuac o de mi falta para acá, por los autobuses que pasan enfrente de la escuela, el padre de familia viene del sur y va al centro histórico trabajar pero la escuela le queda de paso, deja su hijo lo baja cruza la calle y entra la escuela, pero tenemos diversas avenidas los que van por Santa Anita, los que van por Coruña que vienen desde Iztacalco de la Ramos Millán, la unidad INFONAVIT que vienen de todas esas colonias, pero pasan y van hacia el centro, unos van al metro y de ahí dejan a sus hijos y se van hacia centro histórico, pero pasan por aquí entonces bajan a su hijo descenden y entran a la escuela, eso lo vemos todos los días, porque fue de paso. tengo alumnos que vienen desde la Vicente Guerrero, bien del Oriental, vienen de la Rodeo del Aeropuerto de diversos lados pero llegan aquí porque les queda de paso, pero tampoco son malos son buenos alumnos, entonces que sus alumnos aunque vengan de otras comunidades tienen buena preparación, traen buenos hábitos, trae necesidades y esas necesidades los obliga, eso ayuda porque hay una necesidad, no quiero quedarme rezagado, mi papá y mi mamá están haciendo sacrificios, en gastos y en tiempos para que yo vaya a una buena escuela, y no vienen a ensuciar el apellido vienen a mantenerlo o mejorarlo.

Los que llegan por casualidad que no están convencidos, y que dicen de ti Marín de do pingüe, avermaría dame puntería y tiene buenos resultados de sus exámenes y se quedan aquí, algunos de esos son de los inadaptados del escuela, o desadaptados pero al final el sistema termina ganando y ellos adaptan y los que no pueden se dan de baja, pero al final se nos viene quedando lo mejor por eso se mantiene el prestigio de la escuela, vienen

también los recomendados, esta escuela es de muchos recomendados lo mismo no llega, desde el administrador federal con orden descripción, que ve DGOSE de coordinación sectorial poder dirección operativa para primer año, porque ya segundo y tercero se ocuparnos inspectores, a veces de esos desadaptados hay muchos porque no se ganaron el lugar por el conocimiento, no se lo ganaron en un examen de oposición, se lo ganaron por el dedazo o por influencias, y muchos de esos tienen problemas de conducta, la rebeldía, el no uniformarse, no tratarla disciplina o los hábitos de la escuela, las costumbres las tradiciones, les cuesta trabajo, y por otro lado no aprecian porque no les costó trabajo, el dedazo lesiona por prepotencia, mi papá influyente logro que yo estuviera aquí pero no les costó trabajo entonces muchos de ellos fracasan, otro si porque tienen *vergüenza social*, y me ayudó fulano de tal no quiero que me quedas mal, te tienes que poner abusado y se ponen las pilas y se adaptan al sistema de la escuela

**Combase a las condiciones que debían generarse para fortalecer la autonomía  
¿considera usted que ha habido una descarga administrativa?**

No hay tal, aunque las cosas se mandan de forma electrónica, de todos modos no las piden en físico, entonces no hay, si sigue habiendo carga administrativa, a pesar de todo el avance tecnológico no ha servido.

**¿Entonces los sensores remotos como la ventanilla y el SIEEWEB, no han ayudado mucho para que se transmita más rápido la información?**

No, porque de todos modos en la ventanilla nos lo están pidiendo impreso, les mandamos por la misma vía la respuesta, pero luego quieren impreso lo que les mandamos, Entonces de qué sirvió.

**¿Como les afecta esto?**

Mire maestra no es posible que con tantos avances tecnológicos nos hagan entregar evaluaciones en junio y nos queda más de un mes donde el alumno ya sabe que está evaluado y ya no quiere hacer nada, ni siquiera quiere venir a la escuela, y luego si son escuelas en las que hay maestros aburridos maestros dictadores, maestro represivos y demás, que va querer venir el muchacho, cuando hay maestros que tienen calidad, y una rastra con los alumnos si viene y vienen por ellos, vienen por ese tipo de maestros y vienen por las actividades, entonces nosotros aquí tuvimos que implementar actividades llamativas te hicieran que los alumnos vinieron, y si revisa las estadísticas que tuvieron en otras escuelas entonces nosotros la superamos en mucho, pero fue por el tipo de actividades que hicimos, aquí vino el comité de la sociedad de alumnos que tratamos que fuera desde el principio que se hicieran las campañas, sus planillas que dijeran que cosas querían que se les concedieran en la escuela, aunque había cosas absurdas como recreos más prolongados, quería que no se trajera el uniforme, que se les dieran más horas de educación física, que cediera alguna hora especial para practicar deportes, S bajar los precios de la cooperativa escolar y cosas así que no podíamos hacer, había que estar explicándoles porque no se podía esas peticiones, pero como se acostumbraron A venir aquí a la dirección, Porque que estuvimos hablando, me platicaron hasta los maestros que no querían Y yo les preguntaba porque era esa situación, me hablaron de los maestros tradicionalistas, de los maestros represivos, De los maestros negativos en general, Los muchachos no son tontos saben A quien le pueden dar en la torre, Entonces les dije que me dejaran hablar a mi con el maestro para que modifique sus conductas,



pero no se los puedo quitar porque si ustedes hacen la denuncia más arriba se quedan sin maestro todo el año, Y de no tener atender aunque sea A ese pues prefiero ese.

Es como le digo vinieron aquí mis muchachitos y me dijeron maestro tenemos un torneo, yo les dije que si porque ya lo habíamos pensado de todos modos, les dije que no me dejaran nadie afuera, entre mi dije pues vamos aprovechar los frontones, les dije que organizaran el torneo de frontón uno de mujeres, otro de hombres y uno mixto, les dije que hicieran los de volibol, los de fútbol y me trajeron toda la organización me hicieron bastante bien estos muchachitos, ya después me apoyaron los maestros de educación física para elaborar bien el torneo y se llevó acabo.

Ya después se les dieron otras actividades como asesorías, podías para bachillerato lo llevamos al aula digital para quisieran ejercicios para poder presentar su examen actividades que en ese momento les dejaron algo más, actividades de lectura que la maestra promotora de lectura y su aquí mismo en el patio, donde están asarías verdes puso mesitas estuvieron leyendo sus libros, tratamos de hacer actividades interesantes para que los alumnos pudieran venir con gusto ese motivo a que tuvieran interés por venir.

### ¿Qué piensa de la Ruta de Mejora?

Mi propósito es que ya tenemos una escuela que es favorable la participación de los padres de familia y de los alumnos porque ellos la quieren, entonces vamos a darles un mejor servicio entonces como usted vio ya detectamos en la ruta de mejora un listado donde están todos los problemas detectados y sobre estos problemas ahora vamos a trabajar, aquí están los de la normalidad mínima.

Le respete a los maestros su Ruta de Mejora aunque no me gustaba, porque los rasgos de la normalidad mínima solamente tomaron dos rasgos de los ocho usted cree que sea correcto, y de esos no tomaron los principales, no tomaron de los maestros llegaron a tiempo, ni tampoco te los maestros modificaran sus prácticas y que entregaron su planificación, qué entregar su avance programático, y tomaron nada más encuesta los relacionados con los alumnos, que fregón es no, nada más agarrar los de los alumnos en puntualidad y asistencia, y la responsabilidad de los padres, en convivencia pacífica, lo de los uniformes pero todos se van para lo de los alumnos y los maestros entonces por eso no me gustó.

Si tenemos ocho rasgos de normalidad mínima porque agarran saludos ¿porque son los más cómodos? ¿y esos son los que meten la ruta de mejora? yo lo que hice fue darle forma incrementarles acciones, y corregir los porcentajes porque en todas las metas se iban con el 100% y según ellos me dijeron que si se ponía menos del 100% era mediocre, yo les dije que sonara ciertos al contrario están equivocados porque si yo tengo promedio de 8.1 como escuela de alto prestigio, pero si yo me voy a lo total entonces mi meta debe ser tener 10 de promedio si con trabajos lograr una 10ª es muy difícil entonces como no me fía 10 soy mediocre entonces están equivocados, si hubo un 30% del alumnado que llega tarde y yo quiero que el 100% llegue temprano pues estoy loco voy a luchar contra un montón de malos hábitos, levantarse tarde, no tener supervisión de los padres, no puedo luchar contra muchas cosas externas también ahí uno tiene que luchar contra ese tipo de objetivos equivocados y metas reales.



Entonces lo que trate fue de aceptables su ruta de mejora, el desborden te habían puesto, porque no pusieron en orden las prioridades, pero le respete todo excepto que les agregue acciones y les corregí hasta la redacción, de verbos y demás, entonces quedo una ruta de mejora más o menos, recuerda mi criterio no me gustó mucho pero les aceptes harta de mejora corregida con estilo y fue la que entregamos a la supervisión.

### ¿Como ve usted el papel de la supervisión?

Con el maestro que tenemos actualmente llevamos una buena relación, pero anteriormente tuvimos al maestro lona, pero él es muy normativo, pero es tan normativo que cae en muchas incongruencias, están aferrada la normatividad que te van más a llevar acabo la normativo que los resultados que se busca, y aunque los resultados tengan que ver con saltarse un poquito la normatividad, él prefiere no hacerlo, si el maestro fuera más abierto no habría problema, pero el maestro se cierra imagines que la misma escuela donde está la sede de esa inspección lograron que la embajada argentina, mandara unos pintores argentinos para que hicieran unos murales hicieron un diagnóstico y vieron que podían poner en esos murales, y emplear todo el gimnasio que son como 25 m lineales y de altura tenían como 3 m, y les hicieron en color sepia al estilo antigüita y dibujaron las tradiciones Iztacalco, y nada más porque entre las tradiciones aparece la virgen de Guadalupe, de aquellos paisajes donde todavía estaban las lanchas y los indígenas que son particularmente religiosos y adoradores de la virgen, pero son costumbres y tradiciones, y ahí aparecen unos indígenas cargando a la virgen cargándola uno de cada lado, lo pusieron ahí en el mural entre las tradiciones y el maestro nada más por eso porque aparece la virgen de Guadalupe dijo que había que borrar el mural, yo digo que está loco, porque no están fomentando la religión.

Le voy a contar otra anécdota, ponen en diciembre un periódico mural muy bonito con tradiciones y la maestra de diseño y creación plástica hizo con sus alumnos con las botellas de reciclado todo el nacimiento, todos los burritos, el niño dios el ángel, todo lo hizo con botellas de diferente tamaño en fin todo el nacimiento, porque los alumnos no trabajaron con material de desecho, con papel maché y demás para hacer un nacimiento hermoso y les dijo que deberían de quitarlo porque era religioso, en lugar de estar viendo la parte educativa.

Creo que el maestro se excede de la normatividad y bloquea, entonces donde está la flexibilidad, yo le pregunto más usted ve mi escuela desorganizada? usted de conflictos en escuela, y si yo le dijera que me salgo tantito de la normatividad porque la misma guía dice que no se permiten convivios o desayunos, y si el día del maestro en una de las juntas de consejo técnico desvíe una hora para que conviviéramos todos, tanto el personal administrativo como los manuales y los docentes de apoyo, directivos y en una convivencia bien bonita, me salgo de la normatividad le pongo un ejemplo si me salí de la normatividad, pero eso que me ayudo? así hasta da gusto estar trabajando y me ayuda más si les hago propuestas de mejora de la escuela, que si les reprimo y no le soy nada.

Me parece que el maestro es un excelente supervisor, organizado, siempre estar pendiente no deja de ver sus escuelas, pero diferencia del otro supervisor que le comenté lo ese tipo de supervisor que esté ahorcándonos, yo lo siento porque aquí está todos los días, si pueda del tipo que le comenté entonces yo no lo querría aquí, y en la primera vez

que me toca estar en una escuela en la que la supervisión esté la misma escuela, entonces no es ese tipo asfixiante, y que yo diga que tengo miedo encontrarme al supervisor porque me va a regañar me va a decir que las cosas están mal, él es muy respetuoso, es participativo en las juntas de consejo técnico, y cuando tienes que llamarles la atención pues les llama la atención, también me apoyen lo que hice, pone en su lugar al maestro que esté afuera de la normatividad, llamé que le dije que hasta tuve denuncias de varios maestros, algunos que llegaron hasta la coordinación sectorial y otros que se quedaron el operativo, y otros ahí con él, porque? porque le digo que pesar de ser una escuela de alto rendimiento, a pesar de eso varios maestros no estaban acostumbrados a que se les pidiera esta normatividad, a que se le sancionara, o durante años no se les había puesto un extrañamiento, y yo llegué a poner exhortos y a llamarles la atención, evitables que suspendieron a los alumnos porque los dieran de baja, guate lo suspendieron porque no trajeron el uniforme, si quiero, y me siento orgulloso de dirigir la escuela, y por eso traigo aquí el escudo, por eso quiero que los alumnos traigan el uniforme pero hay que convencerlos de esa identidad, que lo traigan por gusto, por orgullo y por satisfacción, y no que lo traigan porque los estamos obligando, y que si no lo traen los voy a suspender prefiero que lo traigan porque ellos quieren, porque se sienten a gusto que es la diferencia.

Esta mentalidad había que estárselas cambiando entonces creo yo que por eso entregamos muy buenos resultados, entonces ahora si que este más justificamos el que escoge la escuela porque el prestigio lo tiene porque si está bien la escuela siguiendo todas estas tradiciones que hemos tenido pero que además si estamos dando resultados que si hay congruencia, porque de repente dicen si tiene prestigio pero prestigio lo hacen los alumnos desde afuera porque ellos son los que se desgarran las vestiduras allá afuera por estar aquí adentro, Y aquí adentro con poquito que hagamos se mantienen el nivel Y no es así yo lo quiero queda poquito quiero que hagan todo lo que pueden, Todo lo que sea necesario es ese propósito.

Si esta escuela por mi culpa, por mis presiones logra tener mejores promedios y mejores resultados que mejor, pero tampoco quiero que el personal se sienta a disgusto, mejor que se concientice que tiene que hacer esto beneficio de la escuela, primero de los alumnos, luego de la escuela y después en mismo para defender su trabajo porque de esto va a depender que nosotros no tengamos en ningún tiempo ninguna baja de los alumnos.

## ANEXO 4

**Tipo de escuela:** Favorecida B. Escuela secundaria de tiempo completo, matutina con demanda media.

**Fecha:** 170717

**Duración:** 1.33 horas

**Datos de la escuela:** La escuela tienen 6 grupos de primero, seis grupos de segundo, 5 grupos de tercero, matrícula de 633 alumnos. Cuenta con promotor de TIC, promotor de lectura, subdirector de gestión, subdirector académico, no cuenta con médico escolar y personal de UDEI.

*¿Considera que su escuela es de alta demanda?*

De las 9 escuelas somos las que tenemos mayor demanda, no tengo que decir lo dicen las cifras.

Si tuviéramos otro salón llegaríamos a los 700, últimamente ha bajado No se puede decir Uy qué bruto Cómo andamos, la zona 80 es la que tiene muchos alumnos

*¿Cuántos años tiene como director?* 12 pero en esta escuela tengo 11

*¿A recibido capacitación para ejercer el cargo?*

Al inicio de la gestión me mandaron a un curso y eso fue lo único que he recibido

*Para este nuevo modelo en donde se da mayor importancia a la gestión del director ha recibido capacitación*

¡ para nada!

*¿Qué piensa del modelo de autonomía de gestión?*

cuando se estableció este modelo hace dos o tres años se suponía ¡o eso supuse yo!

e donde cada escuela iba a poder autodeterminar toda su organización toda su situación laboral, lo cual no fue así. Entonces eso fue lo que yo entendí, que íbamos a tener mayor libertad de decisión, que teóricamente eso es lo que se pretende.

*¿Por qué siente usted que no hay esta libertad de decisión?*

En parte por la estructura de las autoridades, se sigue trabajando con el mismo modelo que todas las indicaciones fluyen en el sentido vertical, y no se tienen esa supuesta autonomía de gestión que se ha hablado, yo siento que todo eso quedo solamente en teoría, o sea, en o escrito, en lo planeado por las autoridades.

¿Podría usted dar un ejemplo de lo que comenta?

Por ejemplo, en las inscripciones, si yo quisiera escribir más o menos alumnos, no lo puedo hacer y eso se vio la última vez, para todo esto tengo que recibir una autorización por parte de la inspección.

Otro ejemplo, para el trabajo interno hay muchas situaciones, ejemplo, los Consejos Técnicos, estoy siempre en todas las juntas estoy siendo supervisado y de alguna forma me hacen observaciones que no son observaciones, solo me dan indicaciones: haga esto, siga usted esto, porque no están todos los maestros, etc etc. Es parte del trabajo y de la organización y de alguna forma siempre se me está señalando por qué no hizo esto, porque no hizo aquello, y prácticamente ahí se pierde el hecho de decidir las acciones que uno quiera para la escuela.

¿Antes no era así?

Definitivamente siempre ha sido así, (risas) Yo creo que depende también de cada autoridad que tenga uno como inspector, con la maestra ya son cuatro inspectores yo no sé qué tengan las mujeres, hemos tenido tres inspectoras y un inspector, pero las cosas han sido más tajante con las mujeres.

Una de las condiciones para fortalecer la autonomía es la descarga administrativa, con el objetivo de brindar mayor tiempo a los directores para atender los asuntos pedagógicos de la escuela. ¿Usted qué opina ha disminuido la descarga administrativa?

¡Para nada! Eso de la atenuación es un cuento de Walt Disney, cada vez que abrimos la boca para reclamar nos mandan más. ahora más con lo del fin de año, diario están llegando alrededor de cinco a diez ventanillas por día y hay que atenderlas inmediatamente. y esa es otra situación que yo no entiendo, ahorita no tengo tantos alumnos y eso nos hace trabajar más holgadamente pero ya estando en la batalla.....Entonces volvemos a lo mismo, una cosa es lo que se dice y otra cosa es lo que ocurre.

¿Qué piensa del SIEWEB, que es el sistema de gestión automatizado para agilizar la gestión?

De entrada, yo nunca entendí qué era eso hasta que ya más reciente nos tocó verlo más de cerca; yo ahí le daría algunos puntos desde el punto de vista de control escolar porque ya nos hemos modernizado y eso ha servido para evitar muchos problemas, esa parte yo creo que es favorable en cuanto a toda la documentación que se lleva dentro de la escuela.

La intención es que el director dedique más tiempo a la parte académica, ¿esto ha sido así?

Esto es muy relativo, porque no se puede aplicar a todas las actividades, ¡ojalá fuera así!, cubre madamas un aspecto de la organización de la escuela, pero vuelvo a insistir, tendrán ellos que caer dentro de la actualización y de toda la parte del control escolar que ha ayudado por lo pronto a la cuestión administrativa, y es que a muchas veces se confunde uno, la cuestión administrativa abarca muchas cosas: toda la información que se maneja dentro de las oficinas, aparte toda la información que nos andan por parte de todas las oficinas de las autoridades.

Y la parte que nos provoca más trabajo es toda la cuestión de papeles que nos están mandando día tras día, y muchas veces esa información es hasta superflua, es ahí donde yo ya no entiendo.

¿A qué le denomina superfluo?

Un ejemplo.... Es un trabajo cansado ¡Queremos que nos manden la micro-planeación de personal con RFC, CURP, con años de preparación! Eso lo estamos mandando cada medio año, eso yo creo que lo deben de tener en todas las oficinas, y nos lo vuelven a solicitar y resulta que ..... ok es un trabajo que absorbe tiempo, tiempo que la secretaria de correspondencia tiene que dedicarles simultáneamente a otras actividades, entonces es algo de lo que es superfluo.

Otra cosa que es superflua es cuando nos piden una información y nos dicen maestro le faltó una rayita, le faltó un punto, y hablamos por teléfono y les decimos; oigan eso no nos lo dijeron, y ahorita ya que lo hicimos nos lo mandan y nos lo regresan y quieren que lo hagamos otra vez, todo porque en las oficinas, a veces no tienen el cuidado de mandar la información correcta.

Las repeticiones, las actualizaciones, y de alguna forma vuelvo a insistir: ya ni siquiera protestó, porque si protesto me van a ..... de por sí ya me tienen allá. Entonces digo ni modo "hay que hacerlo no modo me lo están pidiendo", Queremos la lista de fulano de tal de personal .... de los de la once, de los de la novena, de los que tienen clave 95! Pero si esa información ya la tienen porque nos la están pidiendo ¡Como ellos no quieren darse el trabajo de buscarla, entonces quieren que nosotros se las mandemos! Trabajo superfluo.

Y quiero ser franco, yo no me quiero quedar callado porque yo creo que a todos los directores nos afecta y hablo por ellos. El trabajo de las oficinas de inspección para arriba, es completamente diferente al trabajo que tenemos acá, una cosa es trabajar con alumnos, que es lo fuerte del trabajo, y otra cosa es estar sentado en las oficinas viendo que ventanilla les mandamos a los directores para que se pongan a trabajar, porque los directores no trabajan, entonces ahí es donde viene la molestia, porque si nos equivocamos nos dicen ¡les vamos a hacer una auditoria! ya nos espantaron, ha caray ¿Que somos criminales?

y ahí interviene también papelería, yo no objeto que tengamos errores, a lo mejor faltas, y directores incluso que cometan anomalías, pero no significa que todos seamos iguales, la cooperativa, el gasto de los 90 mil pesos (Tiempo completo), la auditoría con el personal, no hay mucha vuelta, porque tanto ellos los saben cómo nosotros los sabemos.

Pero por ejemplo ellos quieren saber: quienes trabajan en biología, quienes trabajan en español, pero si ellos nos lo están mandando como no lo van a saber.....no entiendo.

Otra de las herramientas para mejorar la gestión de las escuelas tiene que ver con el Consejo Técnico para generar mayor participación entre los equipos docentes y la comunidad ¿Qué opina de esta herramienta?

Hay muchos programas y actividades que se diseñan por gente muy preparada, y preparada significa que traen maestría, doctorado etc. eso es lo que yo he visto. y yo digo ¡qué bueno! pero yo digo que se apegan mucho a las cuestiones teóricas, y a final de cuentas ellos mandan elaborado todo: hacer un seguimiento de este programa, hacer un seguimiento de este proyecto. Ejemplo "1,2,3 Aprobe" , luego lo de los proyectos de autonomía curricular, pero vamos, a final de cuentas, necesitamos ponernos en la realidad de lo que está pasando, y un ejemplo es lo que está pasando ahorita, dijeron: vamos a hacer escuela de verano, y todo estaba bien elaborado, nosotros teníamos nuestro proyecto, y luego nos dicen que sus proyectos, bueno..... pero nunca contaron que no iban a venir los chamacos, y yo me quede pensando no será mi escuelita nada más, y resulta que todas están igual, que bueno porque si no ya me hubieran puesto a mí un tache.

Pero aquí vienen un análisis, como padre de familia, nunca les preguntan usted qué opina si su chamaco ya está calificado se vaya a regularizar a la escuela, yo les pregunto:

- una madre de familia dice lo menos que quiere hacer es estar lavando uniformes
- estar teniendo que darle de desayunar al chamaco
- preocuparse por la comida, por los pasajes
- si me voy a trabajar preocuparse a qué hora sale a qué hora entra
- preocuparme de que ya le pegaron, de que ya lo bulearon, que ya se peleó con el maestro,

Toda esa dinámica no la tomaron en cuenta. Nosotros planeamos todo bien en nuestro proyecto, vamos a tratar de jalar a los chamacos al campeonato de fútbol para que se animen y yo dije ¡aquí van a estar ¡y el lunes .....30 chamacos, el martes 50, hoy menos de 50..... la otra semana ya no voy a tener alumnos. Pero esa es la situación no se analiza la situación social también, y que va a pasar con los proyectos que se planearon para la escuela de verano ¡un fracaso!, porque no se van a poder aplicar.

Ahora me están pidiendo, ahí viene la cuestión administrativa ¿Quiénes son los maestros? ¿Quiénes van a participar? como que es una locura, si no tenemos alumnos ¿Como vamos a informar quién va a dar los talleres? bueno.....

Entonces, si nos vamos por la cuestión del Consejo Técnico digo que bueno..... Yo sé que la Ruta de Mejora tienen una finalidad y se le ha dado esa importancia que tiene, pero no todas las escuelas tienen la misma infraestructura, no todas las escuelas están establecidas en situaciones económicas favorables, no todas las escuelas tienen las mismas facilidades, por lo tanto, si yo plasmó sobre la Ruta de Mejora ..... bueno para empezar soy el que más alumnos tienen y el que menos promedio de aprovechamiento tienen, pero todo tienen una explicación porque es una situación social, entonces la cuestión del aprendizaje, la cuestión del rezago, la cuestión de la convivencia, las cuatro prioridades ..... esas cuatro prioridades como tipo de escuela en la que yo estoy trabajando y muchas que están igual les pega la situación social. Entonces quieren que nosotros hagamos maravillas.

¿Que por qué en las escuelas se las andan chutando con la marihuana? pues la marihuana no la sembramos aquí en la escuela..... es un problema nacional, aquí los chamacos ven la forma de meter la marihuana para hacer bisnes aquí. La violencia intrafamiliar se refleja en las escuelas, los chamacos llegan violentos y todo eso de alguna forma echa a perder las buenas intenciones de esas personas que se dedican a hacer una planeación educativa y mejorar la cuestión educativa, lo cual de alguna forma no se ha planificado para diferentes escuelas, si no quieren hacer un plan general que se aplique a todo el Distrito Federal, como si todos estuviéramos en la misma situación socioeconómica, lo cual es una mentira, y por lo tanto no va a funcionar de la misma manera.

Y en mi caso yo hasta me siento mal, porque me empiezan a criticar, de que por que tengo 7.6 ya subimos a 7.7 este último período, y vamos a seguir subiendo a 7.8 pero muchas veces, yo siento, que no se si eso refleja que estamos mejorando como escuela.....si la situación socio económica no mejora allá afuera ..... es una aberración decir que la escuela es un ente independiente que va a superar todas esas situaciones, y yo siento que también de eso me están echando la culpa de que los chamacos están faltando. empezamos con 650 en septiembre, y a medida que empezó a avanzar el año empezaron a faltar 50, 60 ya por ahí de febrero marzo, faltaban más de 100 alumnos diario, lo primero que dicen es que la escuela tienen la culpa, y eso no es cierto.

Yo siempre he dicho .....y no es una guerra, pero si es un debate que he tenido que establecer con la maestra inspectora, en el sentido en el que se debe de considerar la situación socio- económica de los alumnos, ella me dice: es que también el grupo de maestros que tiene usted están propiciando el rezago y el abandono escolar. Maestra..... estoy de acuerdo, pero aquí viene otra pregunta ¿Quiénes nos están mandando a los maestros que no son para maestros? porque para empezar no son de la normal, no todos, más del 50% son de escuelas complementarias, de alguna forma tienen una preparación, pero no tienen la visión

de ser maestros, que es lo que sucede.... que generan problemas, al menos de entrada yo le podría mencionar 10 maestros que no son maestros, eso va a dar al traste del trabajo de todos los maestros que, si tienen vocación para maestros, pero ahí yo no puedo decir nada. porque me dicen eso es cosa que a usted no le importa, usted recíbalos.

Entonces dónde está la parte que se quiere mejorar, si comenzamos con la problemática de la carga administrativa, la cuestión socio-económica y el personal que está trabajando como maestro sin ser maestro, ya van varios problemas, y si quisiéramos complicar las cosas le agregaremos la plantilla no está completa, que eso echa a perder todavía más la escuela porque muchos grupos se pasan meses sin maestro, pero eso tampoco se toma en cuenta, porque eso es un problema laboral, de financiamiento, no sé, esas son cuestiones a otro nivel,

Entonces con esos factores todo lo que se planea en las juntas de Consejo Técnico, al menos en mi escuelita,,,,,, se degrada, se desvirtúa, no se puede cumplir como se quisiera en la teoría y aunque me lo están reprochando etc. etc.

**Otra de la apuesta del modelo es que la evaluación sirva para mejorar ¿Qué piensa de la evaluación?**

No afortunadamente no nos ponen en la mesa de las comparaciones, pero le voy a poner un ejemplo: hubo una invitación para el programa de titulación y resulta que un maestro que es muy capaz y tienen mucha capacidad porque lo ha demostrado de todas las escuelas de la zona, y resulta que ¡no lo invitan!, y digo yo ¡Ha chihuahua!, ahí hay una contradicción y una incongruencia por qué digo yo, el hecho ya de titularse implica que va a tener otros privilegios por lo tanto yo digo..... que lo más correcto y lo más honestos que se haga una encuesta para saber quiénes son los maestros que han cumplido con su trabajo, que son responsables bla bla bla..... que digan vamos a empezar con esos, nada que hacer un examen, ¿por qué? Porque los inspectores y los directores saben cómo están los maestros en cada grupo, entonces yo le podría decir, a ver maestra de español tal tal de matemáticas tal tal. Por ahí deberían de empezar, que se haga un reconocimiento legal, leal, honesto, con los que si son maestros que se preocupan por su trabajo, no que hagan una selección opuesta. Y digo yo..... Como se va a sentir ese maestro que no reconocen su trabajo. ¡Este cañón ¡  
Lo mismo pasa con los directores, en las direcciones operativas y en las inspecciones debe de saber quiénes son buenos directores.... Para que por ahí se empiece a hacer un reconocimiento, no nada más digan ¡ a ver vamos a hacer un examen de permanencia y de promoción los que no se queden quiere decir que son los malos! Completamente ese tipo de selección para mí está mal, no es porque yo me esté quejando, yo ya voy pa fuera, pero hay muchos compañeros directores y ahí se están echando a perder las cosas, no digo que les den un curul allá, pero yo siento que debe haber una estimulación con las personas que si trabajan desde intendencia, secretarías, directores e inspectores porque quiero pensar que hay de todo en esta huerta, pero desgraciadamente no se va no ahí.



Que es lo que sucede, que cuando la escuela va mal, que a lo mejor el director tienen la culpa, que, si puede pasar, entonces si, es el director el que tiene la culpa, pero cuando la escuela va bien, que realmente se está trabajando y se está luchando contra todo, porque se lucha contra todo no..... es su responsabilidad, es su trabajo.

### Y con respecto a la evaluación como medio para mejorar ¿qué piensa?

Desde el punto de vista interno creo que nos dan un nivel de acuerdo a los resultados, ¡Que no siempre nos mandan los resultados!, los exámenes se hacen en junio y los resultados vienen por ahí de noviembre o hasta el otro año, lo cual a mí me parece una incongruencia por qué digo yo ..... sí con las últimas tecnologías, ellos traen los exámenes y los meten ahí en la computadora las hojas y en tres segundos tienen los resultados, que quiere decir que en una semana se pueden mandar los resultados a todas las escuelas, pero mandan los resultados después de que los chicos ya no están aquí, los ya se fueron, la mayoría de los alumnos que lo presentaron ya no están aquí, digo yo como podemos poner en tela de comparación en ese sentido, esa es una.

La otra es que le acabo de decir..... ponernos en una lista de comparación con las diferentes escuelas, lo cual también es incorrecto.

### ¿Por qué es incorrecto?

Le voy a poner un ejemplo, si usted va a la operativa, está la exposición de una zona escolar y dice: primer lugar en volibol, la Cristóbal Colón, primer lugar en fútbol.... La Cristóbal Colon. Y digo yo que tienen Cristóbal Colón que no tengamos nosotros, es como si yo dijera que tienen el TEC de Monterrey que no tienen la UPN, es muy fácil de entender, no quiere decir que los maestros sean malos, es una infraestructura muy diferente a la que tenemos nosotros en ese sentido yo siento que hacer una comparación del planea ..... ya se ha hecho..... ya se ha visto donde nos quedamos, es como decir porque no nos comparamos nosotros como Mexicanos con los países europeos, porque no es justa esa comparación, es desproporcionada esa comparación y no es porque seamos más pagados que ellos es porque somos un país subdesarrollado, en el caso de la escuela es lo mismo , vuelvo a insistir, Porque no me mandaron a la 124 donde la colonia se ve claramente que es otro medio, o porque no me mandaron a la 176 donde se ve la diferencia de colonia, por eso vuelvo a insistir, si los alumnos vienen de un medio socio-económico bajo desgraciadamente la respuesta, y eso -me voy por la proporción no por la cantidad- La proporción va a ser negativa con la escuela, que alguien diría, eso no forzosamente tienen que ser, pero yo diría que si....

Es un análisis..... (se refiere al discurso oficial) “es que los chicos que están ahí no dependen de lo que comen y de lo que viven, de que saquen buenas calificaciones o que aprendan bien”, estoy completamente de acuerdo, pero también si dentro de la escuela no tengo un personal calificado como sucede en la

Cristóbal Colón, luego está, que no voy yo a tener resultados ideales. Yo le hablo de diez maestros que no tienen control de grupo, porque ya no es nisqueira que sean cuestiones laborales por que a todos se les exige lo mismo, pero si los compañero –y yo los respeto, inclusive he tratado de defenderlos porque yo sé que todos comemos de esta profesión- pero si los compañeros no tienen la capacidad para controlar un grupo, no saben nisqueira lo que es una planeación didáctica, no saben ni que son métodos didácticos, no saben ni que hay que dosificar la educación, lo mínimo que nos enseñan en la normal, es imposible que ellos puedan transmitir conocimientos, y si esos compañeros, no tienen nisqueira la vocación de maestros, entonces es incongruente que digan que podemos convertir una situación educativa negativa que tenemos en un ambiente de la colonia, dentro de una escuela donde también las condiciones son negativas.

Me regreso otra vez con lo que le acabo de decir, nos mandan..... va a sonar mal, (se refiere a las autoridades) “vamos a quitar el sindicato para que ya no haya venta de plazas, para que ya no haya favoritismo”, y una vez me mandaron una maestra que tuvo que renunciar por qué no venía para maestra, eso es real, yo dije, a donde está entonces..... pues no está, pero ahí si ¡los culpables somos nosotros!, entonces vuelvo a insistir, la escuela por sí misma no puede superar ciertas limitaciones que nos impone el ambiente en donde se encuentra la escuela.

Si los problemas son internos..... – digo porque luego le echan la culpa al director “es que el director tienen la culpa por que no tienen autoridad” (se refiere a las autoridades) ¡no es cierto!, sé que un maestro malo, aunque tenga uno autoridad, no lo va a componer, ahora, fuera bueno que nos dijeran: -que es inhumano- “maestro aquí están estos maestros para que se los cambiemos por buenos, eso es inti ético, anti ¡lo que sea!, lo cual digo, pues ya los mandaron de maestros pues que hagan su trabajo lo mejor que puedan.

Siempre ha habido buenas intenciones, desgraciadamente no se le puede dar seguimiento a todo, yo digo lo que veo y quiero ser sincero.

**Siguiendo esta parte del contexto en el que está ubicada la escuela, y retomando los elementos que ponen en ventaja o desventaja a una escuela ¿Qué piensa del sistema de inscripción para los alumnos de nuevo ingreso?**

Volvemos otra vez al organigrama, falta de autonomía, porque..... Volvemos al caso, (habla de las autoridades) “usted no puede inscribir a segundo y a tercero si no me los manda y yo no lo autorizo, lo cual no se hacía así antes, las indicaciones de este año, es que nosotros no podíamos inscribir segundo ni tercero, en cuanto a primer año, vuelve lo mismo, (se refiere a las autoridades) “si ustedes no nos los mandan a operativa para que se dé la autorización, ustedes van a caer en en problema” hasta con amenazas, entonces les decimos a los papas sabe que: como su niño no estaba en internet apuntado, nos están dando indicaciones que vaya a operativa, entonces los tenemos que mandar hasta la

operativa para que los inscribieran, entonces ahí volvemos a caer en esa situación, ¿dónde quedó la autogestión de la escuela?.

Es decir, ustedes ya no intervienen en la inscripción de los alumnos, ellos se inscriben a través de internet, y ustedes aplican el examen IDANIS y es el CEDIAR el que determina en donde se queda el alumno, pero si el alumno no se queda en la escuela que quería tiene que solicitar el cambio a través de internet, y ustedes tampoco intervienen ¿es así?

Al menos en esta escuela, ya no hay necesidad que hagan examen por que la cantidad de solicitantes es menor del cupo, yo tuve ahorita 160 chamacos los que vinieron a hacer examen, tengo cupo para 250, entonces yo digo, bueno..... es parte de la cuestión administrativa..... aquí todos se quedan, pero hay alumnos que no se inscribieron en internet, que vienen de otro estado, que cambiaron de domicilio, lo que sea, empiezan a llegar en agosto entonces empieza a subir la matrícula afortunadamente, pero vienen el problema de que tenemos ordenes indicaciones de que nosotros no podemos inscribirlos, lo que sucede es que caemos en esa situación de que si no se tienen la orden pasa lo que pasó que no los podemos inscribir.

En parte puede haber una razón lo que pasa es que hay escuelas que no tienen población ya, una que está aquí a lado, que es lo que tratan, de desaparecerla y ahí es una cuestión administrativa, desde la operativa determinan donde hace falta alumnos.

Hay un tope, o una barrera, o una limitante, que hacen que la escuela ya no tenga autonomía, ahora otra cos, le voy a decir que esta escuela está bien ubicada, y también ubicada está que antes de que entráramos, de tiempo completo, nuestra matrícula andaba alrededor de los 700 alumnos, y no es presumir, ni presunción, y con 17 grupos, por eso le digo que si abriéramos los 18 grupos fácil brincaríamos los 700 alumnos, pero ahí si cuenta mucho dos cosas, en principio cuenta la oferta de la escuela, y con eso significa que haya buenos maestros, que haya buen trato con los padres de familia, con los alumnos, haya seguridad son muchos aspectos que de alguna forma yo creo que antes de que entráramos al programa de escuelas de tiempo completo, porque no me explico que otra razón pudo haber sido, y empieza a bajar la población, y a la fecha la hemos cubierto, pero nos pasa lo que les pasa a otras escuelas, nos empiezan a mandar alumnos de otras escuelas,

A mí se me hace normal cubrir 170 alumnos de primero, pero que es lo que sucede queremos que los grupos sean de cuarenta, y nos empiezan a mandar chamacos de otras escuelas hasta de técnicas, como la 99 que está aquí cerca, y de alguna forma, nos afecta, porque nosotros que en cierta forma que somos de demanda muchas de las solicitudes vienen como segunda opción a esta escuela, y yo creo que de ahí se agarran para mandarnos a los chamacos que no se quedaron, no sé, esto es un proceso muy complejo, por que va desde alumnos que ya cambiaron de adscripción, o lo que sea, que vienen de otros lugares,

entonces todo esto va haciendo que se dificulten las cosas, afortunadamente nosotros no hemos bajado de la matrícula que tenemos.

Es decir que existe un tope para que las escuelas que necesitan alumnos no puedan decidir ¿esto le parece justo?

¡No! Porque vuelvo con las cuestiones teóricas y con las cuestiones prácticas, al menos yo puedo hablar de aquí, a lo mejor otras escuelas están mejor que yo, pero el hecho de que se reste como motivo de la autonomía, o se pretenda restar autoridad se me hace como incongruente, porque no sé cómo lo verían por qué yo pensé –de broma verdad- hay ahora sí ya no voy a tener inspector porque supuse yo que las indicaciones iban a venir directamente de la operativa, y así empezó, cuando empezaron a concentrar las operativas, cuando empezó la desbandada de la coordinación un tiempo, entonces se supuso que las escuelas ya no iban a depender del brinco de la inspección, porque a final de cuentas, porque la inspección..... Alguna vez lo dije con toda sinceridad, nomás sirven para atorar los problemas, en dado caso que sea toda la cuestión administrativa con la operativa, si la inspección no firma un documento, ya se atoro el papel, y eso depende del criterio del inspector, (imita al inspector) “a mí me parece que no, a mí me parece que poco”

¿Es decir que las decisiones de la escuela están sujetas al visto bueno de la supervisión?

¡ Si se batalla..... entonces yo creo que ellos están considerando que nosotros todavía no tenemos la capacidad de decisión, o sea que ¿necesitamos un inspector para que decida por nosotros muchas situaciones laborales? Y estoy de acuerdo que un maestro que empieza como director no tienen experiencia, pero ya un director que tienen diez años de experiencia..... Una vez si me molesto por que iba a ser el examen de IDANIS, o sea, en lugar de que yo organice me dicen: maestros pues quien es el director ¿pues creo que yo?

Con todo respeto maestra le voy a decir ..... yo no le veo objeto que haya inspecciones, se desvirtúa el trabajo muchas veces, si yo sintiera que la persona que está en la inspección nos va apoyando, va a complementar nuestro trabajo, a lo mejor tienen toda la experiencia del mundo que no tenemos como directores que en teoría así debe de ser, yo creo que nos sentiríamos cobijadas, respaldados por la autoridad, en un mundo donde los problemas son los que sobra, muchas veces lo que necesitamos como directores es un buen inspector, inspectora que nos apoye, y que no nos deje morir solos.

¿Es decir que la supervisión no solo sirva para verificar el cumplimiento de las leyes y normas, si no como una figura de asesoría?

Que no fuera solo una figura de supervisión, me dice le vamos a fincar responsabilidad, eso quiere decir que ¿no sirvo como director? .....

¿Con respecto a la distribución de los recursos y programas considera que hay una distribución equitativa o se concentran más en algunas escuelas? ¿cómo ve esa distribución?

Es injusta esa carga de trabajo, porque para la miseria que nos dan, como un complemento de escuela de tiempo completo, a mí se me hace una grosería y una falta de respeto a todos los maestros, por estar trabajando dos horas más, pero eso no es tanto el problema, nos ven como los paradigmas de la educación, a las escuelas de tiempo completo y quieren sacar todo lo bueno de la educación, lo cual hay muchas contradicciones, y nos invaden y nos saturan, de programitis y actividades que solo nosotros tenemos que cumplir porque trabajamos 9 horas, lo cual también es una contradicción, entonces yo digo, un director que trabaja en una escuela turno vespertino, que tiene 100 o 200 alumnos, a ese director no hay que molestarlo porque no tiene muchos alumnos, entonces digo, ¡a que buena comparación! Yo que con los 500 pesos que me pagan de más a la quincena, debo ser una eminencia y un ejemplo y un modelo educativo..... Estoy en desacuerdo.

¿Y con respecto a los alumnos?

También son alumnos seleccionados por eso están en escuelas de tiempo completo, eso está mal planeado. Hay una línea para que ocurra esto, ¡la población! yo siento que esa es la medida, entre más población tenemos más importancia se dará a la escuela y también el impacto que produzca en el ambiente, esta escuela desde que yo me acuerdo siempre ha tenido un impacto en la población y en las autoridades, se le ha enfocado con muchas actividades que muchas veces no podemos cumplir por la carga de trabajo que se nos impone y casi casi es una escuela piloto, pero pasa como cuando hay puente..... yo les pregunto a los compañeros del Estado ¿ustedes hicieron puente? Pues si ¿y nosotros por qué no? Pues no lo sé, porque ustedes son de tiempo completo ..... (risas), ya entendí.

Todo esto es incongruente completamente, y lo peor del caso es que entendemos las cosas de otra manera, ya se nos metió en la cabeza, y nos metieron la idea casi a la fuerza del modelo educativo, de la educación de calidad, y que uno se ve con el compromiso de cumplir con esos lineamientos, pero abre uno los ojos y se da cuenta que es completamente inoperante, al menos en muchos rubros de la escuela, no es posible hacer una educación de calidad cuando no se tienen todas las condiciones que se está pidiendo que tenga la escuela y queda uno completamente defraudado, o al menos yo, porque todo lo que le platico de la escuela es lo real, no estoy inventando nada.

El último punto tienen que ver con la apuesta de impulsar con mayor fuerza la participación social con el fin de involucrar más a los padres en la formación académica de los alumnos y lograra una mayor colaboración en el centro escolar ¿qué opina de esto?

Qué bueno que toca ese punto, hay un porcentaje muy significativo, que no se preocupa por sus hijos definitivamente, o sea que ya no quieren saber nada de la escuela en pocas palabras, y esto ha motivado que la escuela se convierta en guardería, ¿por qué decimos esto? Por qué traen a sus hijos y dicen ..... (imita a los padres de familia) “de que se valla con sus abuelos, o de que se valla de callejero perdiendo el tiempo en otro lado mejor lo mando a la escuela, y luego yo me tengo que ir a trabajar, no puedo estarlo viendo, lo que significa que prácticamente los papas..... ahí si podría yo decir que, de cualquier nivel, ya los papas como que no quieren tener problemas con la escuela, ni quiero saber nada, madamas quiero que me lo entreguen con buenas calificaciones, y le pongo el ejemplo bien clarito, los mandamos llamar y no vienen, vamos a tener junta con padres, tres papas, no quieren venir, y vamos a tener junta para informarle cómo van sus hijos nada.... Solo a vienen a la junta de firma de boletas, porque esa es a fuerzas, pero normalmente si los mandamos llamar ¿para qué nos quieren? Hay ya sé lo que nos va a decir..... no puedo maestro estoy trabajando, si nadamás va a ser para que me diga que mi hijo se está portando mal pues yo aquí lo reprendo, y no vienen los papas, entonces esa parte, como que no se está viendo también, como que esa parte los absorbe el medio o las necesidades económicas y se desligan y se desatienden a los chamacos y prácticamente van y los avientan a las escuelas para que estén entretenidos, afortunadamente un gran porcentaje si se preocupa por sus hijos, pero debía ser el 100% pero no es así, y aunque nos paremos de manos esa parte no se puede remediar, y vuelvo a insistir, van a decir.... Es que la escuela tiene la culpa, ahorita que es lo que está pasando, ahora a quien le van a echar la culpa.

### Y con respecto a la colaboración para el mantenimiento o compra de materiales para la escuela ¿los padres aportan cuotas?

Las cuotas de padres de familia es más problema que beneficio, ya me he aventado tres años sin cuotas y la he librado, en parte también como le digo, pedimos ayuda para que nos vengán a arreglar los baños, que pongan la maya o que cooperen con el mobiliario, que son tres ejemplos de lo que hicimos este año, con cooperativa, con Gustavo a. Madero, (se refiere a la delegación) y con los recursos que tenemos que nos mandan del programa, pero con los padres de familia ha sido un caos y puros problemas, por eso yo mejor digo yo no quiero cuotas. Hay muy mala administración de los padres de familia, no saben administrar y luego se andan peleando entre ellos, de quien se quedó con el dinero, y que ya se la robaron.....

La tendencia es a que no cooperan, como no se llevó una organización desde el principio, ya como en septiembre octubre les dijeron, que necesitamos dinero para esto..... sí fueron cincuenta papas que cooperaron fueron muchos. Debido a que no existe unos manejos honestos debido a que no quedan buenos representantes entonces se da al traste con las buenas intenciones, nunca se ha sabido manejar honestamente los dineros de los padres de familia, y luego empiezan los pleitos entre ellos.



Luego vamos a formar los Consejos de Participación Social y nadie quiere colaborar, no quieren participar en problemas, entonces lo que hago es que la mesa directiva sea la misma de participación social, porque los papas ya tienen sus ocupaciones y ya no quieren venir a meterse en problemas, maestro yo tengo mi trabajo, yo tengo mis ocupaciones, yo tengo que hacer la comida, yo tengo que ver a mis niños, yo tengo que ver a mis hijos en la primaria etc. entonces algunos papas saben cómo se manejan las cosas y ya no quieren participar en ninguna actividad.

¿Entonces podríamos decir que impulsar la participación social desde la escuela es complicado?

Yo no digo que sea sí en todos lados, pero aquí sí, quisiera pensar que mi escuela es la única en donde la colaboración de los papas es negativa.

Hay muchos papas que dicen maestro en que le puedo ayudar, si no es el grueso, y la buena disposición y la buena voluntad de todos los papas, para nada funciona.

Para finalizar le preguntaría ¿cómo le gustaría que fuera este modelo?

Yo me inclino a pensar que hay muy buenos colaboradores de las autoridades como sucede en todos los gobiernos que tienen muy buenas ideas, que tienen una visión de planeación muy buena, que tiran a que las cosas estén mejor, pero desgraciadamente las personas que dan las soluciones, las decisiones, la organización, ahí es donde se desvirtúa el trabajo de las personas que tienen esa visión, usted dice por ejemplo, yo quisiera que los alumnos salieran mejor preparados y me preguntan que necesitan: primero necesito tener a todos los maestros, y de esos que todos estén dedicados a ser maestros, no que nos manden pseudo maestros, porque ya se echó a perder la cosa, ya ni siquiera digo que nos paguen bien porque ese es un boleto que nunca va a pasar, pero yo creo que comenzaríamos bien si mínimo se atendiera esa parte de que todo el personal este completo y que estén todos los maestros dedicados a su profesión, si desde arriba empezaran a funcionar bien las cosas, entonces aquí también empezarían a funcionar mejor.

Otro punto, si se reconociera, no con exámenes, si no al menos con un papel, maestro le mandamos un reconocimiento por que ya hicimos una encuesta, eso es un motivante que nos hace trabajar a todos los que somos maestros, directores e inspectores, pero eso es algo que jamás se ha hecho ya no se diga le vamos a aumentar a como estén de preparados, porque eso también es una incongruencia, porque quiere decir que ¿si un maestro tienen maestría o doctorado en pedagogía va a ser un buen director? ¡no es cierto! Ya se demostró en esta zona, si usted como director no tienen la experiencia para manejar un asunto que se le presenta se va a meter en un problema, entonces yo sigo insistiendo en que se debe de partir de la realidad en que estamos trabajando, y

no pensar que todas las escuelas estamos cortadas con la misma tijera, pero vuelvo a insistir que reconozco el trabajo de las personas que dicen, queremos mejorar la educación en México y hasta ahí está muy bien, el problema es cómo se hacen las cosas.

Es una falacia pensar que el contexto social que el contexto no influye en el aprendizaje, pero es una función social que como maestros no nos corresponde. No quiero pintarme de negativo, yo quiero que las cosas mejoren, pero cuando yo veo todo lo que está pasando, lo único que me queda es decir lo que pienso, lo que significa que todo está mal, hay muchas cosas que están bien desgraciadamente yo creo que deberían enfocarse en hacer las cosas bien los que se encargan de dar resoluciones y acciones a las buenas ideas que tienen las personas que están proponiendo, como por ejemplo la evaluación del personal, desde el momento que hay una negativa, y un grueso de que no quieren, es por que algo no se está haciendo adecuadamente y lo que se pretende hacer con la reforma educativa, cuando se trata de aplicar no se está aplicando correctamente o sea que mínima se le pregunte a la base magisterial que les parece que vamos a voltear la escuela al revés, resulta que ya la voltearon y no nos preguntaron a fuerza que va a haber inconformidad, si yo qui no le aviso a los maestros que vamos a hacer algo por supuesto que se van a poner inconformes.



## ANEXO 5

**Escuela:** Sec. 61

**Tipo de escuela:** Desviada. Escuela secundaria general vespertina no recibe alumnos.

**Fecha:** 170823

**Duración:** 1.20 horas

**Datos de la escuela:** La escuela tiene 1 grupo de primero 2 grupos de segundo y 2 grupos de tercero, matricula 86 alumnos. No cuenta con promotor de TIC, no cuenta con promotor de lectura, cuenta con subdirector de gestión, no cuenta con subdirector académico, no cuenta con médico escolar, si cuenta con personal de UDEI.

¿Cuántos años tiene de servicio? 43 años

¿Cuántos años tiene como directora? 7 años

Y ¿en esta escuela como directora? 6 años

¿Cómo obtuvo la plaza de directora? La gane por dictamen escalafonario

¿Ha recibido capacitación para desempeñar el puesto de directora?

En 1998 recibí capacitación como subdirectora una semana en la SEP que estaba en República de Argentina, yo estuve como subdirectora de 1998 al 2002. 12 años como subdirectora. Como directora no recibí capacitación.

¿Recibió capacitación para el modelo de autogestión?

No solo me pasaron un video del profesor German Parra, en el que nos decía que el director debe tomar sus propias decisiones, me hubiera gustado tener más orientaciones, todos los cursos son bien venidos.

¿Qué piensa del modelo de autonomía de gestión?

Cada escuela tiene sus propios problemas pienso que la autonomía si es buena. Yo he tenido problemas para que me autoricen grupos de 15 alumnos, creo que ya me van a autorizar, pero eso es gracias al profesor Mario. En un año por un niño que faltaba que no llego en agosto no me autorizaron formar otro grupo y entonces estuvo un grupo muy saturado, y eso no está bien porque en esta escuela durante todo el año hay alumnos que piden ingresar porque aquí captamos a los niños que son rechazados en otras escuelas, fue hasta mayo que el coordinador sectorial el maestro Rene me autorizo hacer dos grupos porque le explique la problemática. Pude hablar con el maestro Rene porque lo aborde en una reunión académica que nos citaron en un hotel en Tlalpan, primero había hablado con el supervisor, pero no me apoyo.

¿A qué atribuye usted que no le autorizan la formación de grupos?

Porque quieren cerrar el turno, porque quieren las plazas de los maestros, mientras en las escuelas matutinas rechazan alumnos o propician la deserción de ellos, yo me la paso rescatando a esos alumnos, en el turno de la mañana dieron de baja a una alumna porque tuvo violencia intrafamiliar, y la niña llego conmigo y yo le ofrecí a la madre de

familia que la niña realizara la evaluación a distancia, era una niña muy bonita muy aplicada pero ya no la pudimos rescatar y ahorita la niña esta con problemas de drogadicción porque sus papas fueron detenidos por violencia intrafamiliar.

¿Qué piensa de la distribución de los alumnos en las escuelas, hay escuelas de alta demanda de mediana demanda y de baja demanda, le gustaría que fuera de otra forma?

La distribución no es la adecuada, pienso que deben agrupar a los alumnos en los dos turnos, actualmente los turnos matutinos los saturan y los vespertinos casi no hay alumnos y no tenemos la posibilidad de captar alumnos porque ya están asignados, deberían tener en cuenta que se tiene mejor rendimiento de los alumnos cuando son grupos pequeños. Yo he tenido niños que viene reprobados y el apoyo que les damos aquí ninguna escuela se los da y eso no se toma en cuenta.

Antes como escuela ustedes podían inscribir alumnos ¿lo pueden seguir haciendo?

No podemos inscribir alumnos de primero, los de segundo y tercero si, sin embargo, el maestro Mario si me autorizo inscribir alumnos de primero porque había unas colas terribles de papás para poder inscribir a los alumnos en las escuelas matutinas, y yo le dije al maestro Mario que hasta daba pena tener a los padres de familia formados solicitando un lugar y mientras yo tenía que estar volanteando para captar niños, hablé con el maestro Mario y me autorizo captar niños.

Ahorita el CEDIAR me autorizó 0 primeros, 2 segundos y 2 terceros, pero me llegaron 2 niños para primero y son niños que en otras escuelas no los reciben porque ya han reprobado y entonces yo me pongo a hacer carteles y propaganda de que aquí hay lugares, y si la escuela fuera mala no tendríamos niños de cuadro de honor, ya no tenemos el control para poder inscribir alumnos debemos esperar la autorización.

Ya me quitaron el primero, esto yo lo veo como una forma sistemática para cerrarme la escuela, yo tenía 7 alumnos en primero pero el CEDIAR me los quito y los pasaron a la mañana.

Tenemos cerca la secundaria 69 y una mamá vino aquí a inscribir a su hija porque vio fotografías de un padre de familia con el rostro desfigurado por violencia y la señora dijo que no quería eso para su hija, y en otra escuela ya no la aceptaron porque hay sobre cupo y se dan el lujo de rechazar a los alumnos, y yo le ofrecí el turno y le hice ver que aquí hay grupos pequeños y es así como se quedó en la escuela la niña.

En el caso de mi escuela creo que el aumento de la inseguridad ha propiciado que baje la inscripción, y también el cambio de domicilio, yo he notado que la mayoría de los padres de familia rentaba y se han tenido que ir al Estado de México porque ya no pueden pagar la renta y cuando este es el caso hasta han ido a darme las gracias por la atención recibida a sus hijos. Yo tenía un niño que venía de Iztapalapa que tenía una discapacidad y están muy agradecidos con el trato que les damos a los alumnos y a los padres de familia, si no fuéramos buena escuela no vendrían de tan lejos.

¿Cómo es la Participación del Consejo Escolar de Participación Social en su escuela?

Es escasa la participación, los padres de familia de los alumnos de esta escuela no pueden cooperar, no pueden dar la cuota, según aquí iban a apoyar a la escuela vinieron

a tomar fotos aquí y a una escuela de Iztapalapa, pero nada, más que arreglos al inmueble yo pienso que aquí se requiere que den becas a los alumnos, y refrigerios, este sería un incentivo para que los alumnos asistan al plantel, no contamos con programas educativos complementarios, hace dos años según porque no cumplí con un requisito ya no entre al Programa de Escuelas de Calidad (PEC) sobrevivimos a veces de la cooperativa, en un año juntamos \$20,000 pesos de la cooperativa escolar, pero las familias de los alumnos tienen tantas carencias que luego de ese dinero les tengo que prestar a los padres de familia, me dicen maestra présteme \$100 pesos, présteme \$200 pesos. a veces pagan, pero otras no. La población que se tiene en esta escuela son niños con problemas de drogadicción, de aprovechamiento, de desintegración escolar, tenemos niños y padres de familia que han estado en el reclusorio porque roban, alumnos que sufren violencia intrafamiliar y que también agreden.

Mi escuela capta alumnos que la sociedad está rechazando, aquí tuve a un niño que sus papás fueron encarcelados por secuestro, el niño estaba muy desnutrido, desprotegido, y creo que también se drogaba, solo vino dos días, y lo fuimos a buscar para insertarlo, pero no lo encontramos, estos alumnos delinquen por necesidad, yo creo que si a la escuela le otorgaran programas como becas y alimentos al menos los niños regresarían a la escuela por tener un alimento.

Los únicos recursos con los que cuenta la escuela son los que se generan de la cooperativa escolar, yo como directora tengo que estar poniendo de mi dinero para lo que se necesita para mi gestión, los padres me autorizaron gastar \$10,000.00 de los \$20,000.00 pesos para comprar la impresora que es tan necesaria para todo el papeleo escolar, yo ya la había comprado con mi dinero, y constantemente yo y los maestros ponemos de nuestro dinero para la escuela, por ejemplo para el evento del día de las madres y el de fin de año, yo pago las sillas esto permite apreciar el evento y da otra imagen la escuela, y mire una diputada nos donó unos instrumentos de música, pero para los eventos que nos mandan el sonido yo tengo que dar dinero para quien lo coloca y eso sale de mi bolsa. Acaba de llegar una maestra y por su iniciativa y su dinero pinto las bancas, pero esto no debería ser así, a la escuela la SEP les debería dar todos los recursos.

### ¿Cómo enfrenta el cumplimiento de la normalidad mínima en el contexto de su escuela?

Los padres de familia por su bajo nivel cultural no exigen a sus hijos asistir a la escuela, solo hemos tenido 3 casos de alumnos con padres de nivel cultural mayor pero no se veía mucha diferencia en esta comunidad.

El modelo educativo muy bonito, la normalidad mínima también, pero la realidad no es posible cumplirla, la economía familiar está muy mal en esta comunidad educativa y esto repercute en el contexto social y escolar, por la falta de dinero los alumnos desertan, y delinquen, hemos tenido alumnos que han estado en la tutelar y padres de familia que han estado en el reclusorio.

Tuve a un alumno que estuvo con nosotros un año y en el siguiente ya no supimos de él hasta que un día vino a solicitar sus papeles dijo que tuvo problemas judiciales y necesitaba sus papeles para terminar sus estudios, yo le dije que se quedara que aquí podía terminar, que él había sido un buen alumno, y me dijo “¿deberás me aceptar?” y pudo terminar, el caso de este alumno fue por descuido y desinterés por parte de sus padres, él estuvo en el tutelar por robo con arma a un taxista.

Los padres de familia de los alumnos que asisten a esta escuela tienen una escolaridad baja y no les exigen a sus hijos y observamos que los patrones se repiten, yo estoy captando alumnos que rechaza la sociedad, ¿quién va a querer a un alumno que es rechazado?, ¿quién va a querer a un alumno que tiene bajo aprovechamiento?

¿El colectivo escolar como asume este contexto escolar y cuáles son sus principales propuestas para atender a los alumnos?

Ha sido difícil para los maestros trabajar con estos alumnos, lo más fácil es decir que se vayan los alumnos que están generando problemas; los alumnos que generan problemas ocasionan que a veces se vayan los alumnos que son buenos y esto no les agrada a los profesores, pero me ha costado 5 años en que los maestros vayan cambiando su mentalidad, sensibilizarlos para que den una oportunidad a los alumnos que más lo requieren, yo digo que la escuela debe adaptarse a las necesidades de los alumnos, ahorita hasta los maestros más rudos ya se ablandaron deben tener presente el tipo de alumnos que asisten y que les debemos dar oportunidad para continuar con su trayecto formativo.

Si yo ahorita hago un diagnóstico para saber el nivel académico de los alumnos me va a reportar que vienen de cero, y esto no es impedimento para atenderlos, sé que en otras escuelas si saben que el alumno ha reprobado ya no los aceptan. Yo tuve un caso de un alumno que ingreso en mayo con nosotros porque ya lo habían sacado de la otra secundaria porque había reprobado, yo hable con la mamá y le explique que la SEP ya autorizaba que podían hacer un examen final y si lo pasaban ya aprobaba el año, tengo maestros que tienen horas de servicio y ellos regularizaron al alumno y así pudo hacer su examen y paso, las escuelas de alta demanda rechazan alumnos es lo más fácil y los directores no orientan a los padres de familia.

Aquí en la escuela ya saben que cualquier situación con los alumnos pasan conmigo, tuve un niño en la escuela que se dio de baja, al revisar su expediente vi que tenía 4 materias reprobadas, el sistema educativo actual indica que aun con esas materias reprobadas el alumno pasaba el año, entonces pedí hablar con la madre de familia y le explique la situación, le pedí que trajera a su hijo y al final del año solo reprobó dos materias, y así aprobó el año, en el siguiente ciclo escolar me trajeron al hermanito, esta es una forma de sostener la escuela, los padres de familia reconocen la labor que hacemos, ahora con el línea que marca la SEP si un alumno viene la mitad del año ya con eso aprueba.

Tuve a otro alumno acusado por secuestro y el hermano discapacitado el otro hermano muy listo pero como él fue testigo también lo sacaron de la escuela, fuimos a buscar a la mamá vivían en una vecindad de mala muerte con un techo que te tenías que agachar para entrar y hable con la mamá para que su hijo regresara a la escuela y ya avanzado el año asistió y logro salir. Yo creo que el estado debe ofertarles comida y educación para que no deserten, a pesar de que nosotros vamos a buscar a los alumnos y les damos opciones, pero nos gana la delincuencia porque delinquen para sobrevivir, por eso insisto en que a esta escuela se le deben dar becas monetarias y alimentarias y mejores condiciones y apoyos para tener recursos para el aprendizaje de los alumnos.

También creo que en esta escuela se tienen que tener los mejores maestros, maestros competentes, tuve una maestra de inglés y otro maestro donde solo trabajaba con la mitad de los alumnos, la otra mitad sin hacer nada, tenían mal trato con niños, los

reprobaban y entonces al siguiente año a estos maestros solo les asigne un grupo y les deje las demás horas de servicio y me reclamaron y esto los orillo a solicitar su cambio, afortunadamente llego un maestro muy competente.

Yo soy partidaria que los alumnos se ganen su calificación no de que se las regalen, pero para eso hay que entender el contexto de los alumnos para apoyarlos, aquí tenemos maestros que los regularizan y también hago labor con los padres de familia para que los dejen y les explico que pueden hacer un examen de recuperación y si el alumno pasa aprueba y pasa el año.

Nosotros trabajamos muchos con los papás para que nos traigan a los alumnos, cuando sabemos que algún alumno deserta los hemos ido a buscar a sus casas arriesgándonos, a veces lo logramos, otras veces no, un día hasta nos echaron al perro, y en otra ocasión casi nos asaltan.

Aquí necesitamos maestros competentes que no estén cruzados de brazos, que trabajen con todos los alumnos, que tengan control de grupo, moviditos y capaces, en estas escuelas deben estar los mejores maestros.

#### ¿Qué opina de la descarga administrativa?

Me la pone difícil, las cosas nos las piden para ya ahorita, por ejemplo lo de las tutorías, ahorita me pidieron el informe de tutoría, pero no dicen como debe ser y piden el plan de trabajo y lo regresaron porque no tenía las especificaciones, pero no hay una calendarización de entregas, la información no viene completa, ni nos dicen cómo y las evidencias es algo que nos quita mucho tiempo, muy poco se ve la descarga administrativa.

#### ¿Cómo ve la función del supervisor en cuanto al fortalecimiento académico?

A mí me ha funcionado porque los maestros ya se dan cuenta que no soy yo la que exijo, que vean que es el inspector yo entro al aula y aplico Stanley es bueno porque ya saben que es una norma y si ayuda porque se corrigen. Yo me meto al salón si veo desorden y entonces aplico el Stanley.

Yo tenía una maestra de español que solo decía a los alumnos haber “hagan un resumen”, entonces yo solicite que viniera un especialista del centro de maestros para observar y apoyar, esto ayudo a que la maestra mejorara no mucho pero ya es algo. Cuando viene el supervisor, yo le pido ir a los salones y si ayuda a que los maestros trabajen más, si nada más hacían un resumen, ahora ya tiene materiales didácticos.

#### ¿Como ve el SIIEWEB?

Yo creo que es bueno que monitoreen de lejos a las escuelas pero la plataforma falla y falla mucho, y para ingresar la información estas pegado a la plataforma quieres ingresar información y no puedes, luego dan poco tiempo y cierran la plataforma, entonces tienes que llevarte el trabajo a tu casa y estas hasta la madrugada intentando meter la información, y por ejemplo yo tenía que reportar días económicos de los maestros y se pasó el tiempo y ya no puede meter los días porque ya se había pasado el tiempo, y entonces estos día no fueron considerados, pienso que la escuela tiene menor control con esta plataforma, porque lo que se ingresa a SIIEWEB luego no sabemos si se guardó o no, no tiene para que se imprima, es mejor a la antigüita se tenía mejor control.