



EL MODELO DE “AUTONOMÍA DE GESTIÓN” EN LA ESTRATEGIA LOCAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN ESCUELAS DEL DISTRITO FEDERAL, RIESGO LATENTE QUE AMPLÍA LA BRECHA ENTRE ESCUELAS CON MEJORES Y PEORES CONDICIONES

ADA ELSA MENDOZA RIVERA
REBECA VÁZQUEZ GONZÁLEZ

RESUMEN

La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), órgano desconcentrado con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es satisfacer la demanda de educación inicial, básica (preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena), especial y normal, se dio a la tarea de diseñar “La Estrategia local de Implementación de la Reforma Educativa en las Escuelas de Educación Básica en el Distrito Federal”, con el fin de proporcionar una educación básica de calidad para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo, sin embargo a un año de la implementación de la mencionada estrategia, todo apunta a que los resultados de la política lejos de reflejar características de bienestar, cambio y transformación que sobre la educación y el conocimiento se ciernen, se anuncia que la brecha entre lo que el sistema educativo en general, y la escuela, pueden ofrecer, y lo que las niñas, niños, jóvenes y adultos pueden llegar a ser y hacer gracias a sus aprendizajes, se sigue ensanchando; bajo el modelo de autonomía de gestión, se pone al descubierto escandalosas revelaciones en materia de desigualdad, propiciadas por las flamantes alianzas políticas y programas sectoriales vistosos pero poco eficaces para revertir la situación educativa de los grupos marginados.

Palabras clave: Autonomía de gestión, equidad, descentralización, estrategia, política educativa.





INTRODUCCIÓN

El presente texto es un reporte parcial de investigación de corte cualitativo con enfoque etnográfico, el cual supone la conjunción de ciertas técnicas de recolección, modelos analíticos inductivos, y teorías que privilegian el significado que los actores otorgan a su experiencia, para el cual se tomó como referente empírico la observación de Consejos Técnicos Escolares y de Supervisión que se realizan cada mes en donde se reúnen los colectivos escolares, en los cuales es posible vislumbrar la materialización de las acciones emprendidas para apuntalar el modelo de autonomía de gestión. En este contexto las condiciones que ofrecen las reuniones de Consejo Técnico son escenarios para crear las condiciones de camaradería que permitan realizar observación etnográfica y entrevistas a profundidad, también se tomó como escenario de investigación para la recolección de datos, la entrevista a profundidad a figuras educativas clave en el modelo de autonomía de gestión tales como: docentes, directivos escolares, asesores técnico pedagógicos, supervisores y personal administrativo de áreas centrales tales como: jefes de departamento y subdirectores de área.

La política educativa de los años recientes ha tenido en el centro de sus preocupaciones el incremento sostenido de la educación de calidad, lo cual de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 (PND), implica promover una serie de políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida, sin embargo los datos presentados en la Evaluación del Sistema Educativo Nacional en el informe realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el año 2014, son claros en dimensionar la inequidad educativa quizás como el principal problema del Sistema Educativo Nacional, también indican que la mayoría de los programas públicos en educación han sido inerciales y su diseño dista de lo necesario para atender las causas y las consecuencias de dicho problema.

La Dra. Marisol Silva Laya (2012), investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE), apunta que la atención que se le ha dado a los grandes problemas educativos, que son los de equidad y calidad, ha sido insuficiente y en muchos casos equívoca, debido a que el conflicto fundamental radica en que “la política educativa busca combatir la inequidad pero no conceptualiza adecuadamente el término, por lo tanto los programas gubernamentales no atacan la raíz del problema. Se tiende a asociar la equidad con la cobertura que, aunque ha tenido un alcance considerable, no se ha hecho bajo las condiciones





adecuadas. Esto quiere decir que generalmente las escuelas destinadas a la población más marginada no cuentan con la infraestructura apropiada ni el equipo necesario para garantizar un buen aprendizaje. Además, menciona que se registran arreglos institucionales y asignación presupuestal de forma contraria al criterio de justicia, lo que en términos claros, se puede explicar señalando que "se da menos a quien más necesita".

De acuerdo con el estado del arte realizado por la UNESCO (Hevia, 1991) acerca de las políticas de descentralización en la educación básica y media en América Latina, casi todos los países de la región han emprendido procesos de descentralización o desconcentración de la administración de los sistemas de educación formal, en dicho documento se enuncia que existen diversos estudios que demuestran que el impacto de estas políticas ha sido limitado, que la descentralización no resuelve los problemas que pretende solucionar (Rondinelli, Nelis y Chema, citados en Hevia, 1991), y que ellas no aumentan ni la eficiencia ni la eficacia, ni siquiera la participación local, se menciona además que a pesar de los problemas que pueden generar las políticas descentralizadoras muchos gobiernos insisten en desarrollarlas a la vez que los especialistas concuerdan en que ella bajo ciertas condiciones es una estrategia que posibilita enfrentar con relativo éxito los problemas de pertinencia, eficacia y eficiencia de los sistemas educativos de la región. De acuerdo a Hevia (1991) los procesos de descentralización responden, más que a una mera decisión técnica, a una estrategia primordialmente política para resolver los problemas educativos, por lo cual no es de extrañarse que el resultado de las propuestas de descentralización sea el producto de racionalidades políticas entrecruzadas, fruto de la negociación y de la fuerza que diferentes grupos tengan al interior de los aparatos del Estado.

Siguiendo la literatura sobre la descentralización desde una postura crítica, de acuerdo a diversos autores (Rondinelli, Remy, Hubert J.B, 1984) esta 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, 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 para tomar las mejores decisiones posibles e implementarlas, sin una estructura consolidada las unidades más pequeñas carecerán de la capacidad y/o





incentivos a realizar la tarea en cuestión, las unidades deberán configurarse en una escala tal que responda a las necesidades de la comunidad. (Remy, 1995).

De acuerdo con la investigadora Claudia Santizo (2013) la autonomía de gestión parte del supuesto de que la libertad de acción permite tomar mejores decisiones, sin embargo, como señala la investigadora, ese principio no es válido en cualquier momento y en todo lugar, la libertad de acción debe estar acompañada de soluciones, conocimiento, capacidades, recursos y el buen funcionamiento de la administración escolar en todos sus ámbitos. Por ello, es que la debilidad institucional y la marginación económica se retroalimentan y crean procesos que pueden tener consecuencias negativas después de un proceso de descentralización. Esta no es una fatalidad pero sí existe un riesgo, muy grande de que una autonomía de gestión mal diseñada tenga como consecuencia ampliar la brecha entre las personas, grupos sociales y las localidades que más tienen y los que disponen de menos recursos de todo tipo.

Es innegable que la estrategia descentralizadora propicia el involucramiento comprometido de actores educativos, pero al mismo tiempo coexiste con esta ventaja 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, muchas veces sin la creación de condiciones adecuadas para asumirlas y con la consiguiente competitividad, entre los centros en condiciones desiguales.

En el ámbito del manejo de recursos financieros en la gestión de la calidad de los centros, en el plano del funcionamiento se suplen necesidades básicas inmediatas, se acortan los plazos para la solución de problemas, la cual hace referencia a la aplicación de "rendición de cuentas", la cual oculta el desplazamiento de la responsabilidad del Estado hacia las escuelas. Desde este planeamiento de acuerdo con Terigi (1999), se sustenta que quién es responsable de la calidad y los resultados educativos es el ente prestador del servicio, en este caso la escuela. Santelises (2003) plantea que ante tal argumento se deja de lado el rol regulador, supervisor y proveedor del Estado en la creación de condiciones adecuadas en el acompañamiento permanente para favorecer el manejo efectivo de los recursos financieros en los centros.

Como lo han planteado diversos autores el concepto de autonomía escolar no es fácil, ya que su conceptualización supone el análisis de una serie de variables relativas a distintos tipos de autonomía dependiendo de la dimensión donde se transfiera autoridad tales como la administrativa, financiera y pedagógica y por otro lado se habla de los distintos ámbitos, que





incluyen por igual, el curricular, el administrativo, el de gobierno el de los recursos humanos y el de los servicios (Antúñez, 1994).

En cada uno de estos ámbitos es posible identificar los principales problemas en torno a los cuales se centra el actual debate en relación con estas políticas, en este sentido es que quedan muchas preguntas al aire que bien pueden orientar el sentido de la investigación ¿Se generan mecanismos redistributivos para favorecer a las escuelas de menores recursos? ¿Cuáles son las modalidades de participación que se favorecen?, ¿Qué factores de la implementación de la política habría que controlar y, desde dónde, para obtener mejores resultados?

EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

En el marco de la actual Reforma Educativa, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, emprende a partir del ciclo escolar 2013-2014, un conjunto de acciones orientadas a atender tres prioridades educativas que permitirán fortalecer a la escuela en el cumplimiento de su misión: *garantizar una serie de condiciones que permitan una normalidad mínima en las tareas escolares, la mejora de los aprendizajes en los estudiantes y abatir desde la propia escuela el rezago educativo*, para lo cual fortalecer el modelo de autonomía de gestión¹ en las escuelas, se convierte en uno de los propósitos fundamentales, y se establece acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar, en el cual se señala que la escuela debe ocupar el centro del sistema educativo y contar con las capacidades de gestión para funcionar con autonomía; modelo que pretende garantizar el funcionamiento regular de la escuela para que esta cumpla con su finalidad social, y a través del cual se pretende orientar la capacidad de la escuela para construir sus propias estrategias en el marco de corresponsabilidad, seguimiento y asistencia técnica.

Bajo este contexto la AFSEDF, alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se da a la tarea de diseñar “La Estrategia local de Implementación de la Reforma Educativa en las Escuelas de Educación Básica en el Distrito Federal”, a través del Sistema Básico para la Mejora Educativa, el cual está integrado por cuatro prioridades educativas: a)

¹ La autonomía de gestión escolar de acuerdo a la Subsecretaría de Educación Básica (2014) se entiende como la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece, esto es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende.





mejora del aprendizaje (lectura, escritura y matemáticas), b) alto al abandono escolar, c) normalidad mínima, y c) convivencia sana y pacífica, el cual busca que en el funcionamiento de una escuela los actores educativos dediquen la totalidad del tiempo a las actividades de enseñanza y aprendizaje, sin tener otras acciones que no favorezcan el echo educativo, y que la carga administrativa se “ordene y depure”, para disminuir las exigencias administrativas, que distraen a las figuras educativas de lo esencial –lo educativo-. (AFSEDF, 2014), para tal fin se llevan a cabo 14 líneas de acción que tienen la encomienda de mejorar la calidad, la inclusión y la equidad educativas en el Distrito Federal: poner a la escuela al centro, regresar a las escuelas al personal de áreas centrales, empoderar al director y dotarlo de una nueva estructura de profesionales de la educación para no distraerse con cargas administrativas innecesarias, fortalecer el papel del Supervisor como garante de la calidad educativa, organizar el servicio de Asesoría y Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) con el acompañamiento de los Centros de Maestros, responder al compromiso con la equidad y la educación inclusiva al crear las Unidades de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI), desarrollar un esquema conceptual de Ruta de Mejora para las escuelas de Educación Básica, fortalecer los Consejos Técnicos Escolares y los Consejos Escolares de Participación Social como las instancias de construcción colectiva del conocimiento y validación de los compromisos asumidos en la Ruta de Mejora Escolar, desarrollar estrategias a nivel de cada escuela, de cada zona de supervisión y desde la AFSEDF para reducir el abandono la deserción y reprobación escolar, encauzar los programas y proyectos federales para el fortalecimiento de las escuelas, separar lo operativo-administrativo de lo técnico pedagógico en la nueva estructura de la escuela, llevar a cabo “Diálogos” sobre la implementación de la Reforma Educativa de las escuelas de Educación Básica en el D.F. con la totalidad de supervisores, Directores y Directores Operativos, con el objetivo de hacerlos partícipes y aliados en este proceso de cambio, construir desde la escuela normas de convivencia, automatizar y optimizar los procesos de control escolar desde las escuelas y dignificar la estructura de las escuelas logrando gestionar recursos para invertir en el mantenimiento de las mismas.

Son estas 14 acciones las que la AFSEDF ha emprendido para el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas del D.F, a través de las cuales se pretende alcanzar lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) en su Meta Nacional "México con Educación de Calidad", Objetivo 3.2. "Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema





Educativo", en los que se propone la disminución del abandono escolar, el impulso de la eficiencia terminal, la inclusión y equidad en el sistema educativo, sin embargo cabe cuestionarse si estas acciones realmente contribuyen a generar condiciones de equidad para el logro del objetivo, basta con dirigir la mirada hacia atrás para observar la forma en que se han implementado estas estrategias en todas las Unidades Administrativas y Escolares de la AFSEDF, generando un clima de incertidumbre, desconcierto, e inequidad a partir de su implementación.

Poner la escuela al centro como prioridad educativa, no implicó revisar los procesos que emanaban de las Direcciones Generales, si no eliminarlos por completo, bajo el supuesto de desaparecer todo aquello que no redundara en la mejora de los aprendizajes, es decir, se aplicó el efecto *quimioterapia educativa*, el cual implica implementar una medida extrema para sanear de fondo un supuesto mal que afectaba a las escuelas quienes se encontraban en el último eslabón de la cadena administrativa, y al servicio de la estructura; si bien es cierto que en este modelo la escuela fungía como operadora de iniciativas e indicaciones externas y existía un gran número de programas de apoyo al aprendizaje que eran necesario revisar desde un enfoque pedagógico y operativo, fue más fácil arrasar con todo lo educativo y no educativo, y con ello dejar a la deriva a los centros escolares y responsabilizarlos de su buen o mal manejo para generar sus propias iniciativas, así como tratar de borrar la memoria colectiva que dio identidad por muchos años a cada nivel y modalidad educativa en el Distrito Federal..

Auspiciados por la Reforma Educativa, a partir de la implementación del efecto *quimioterapia educativa* por parte de la AFSEDF, se desencadenó una serie de repercusiones insospechadas al interior de todas las unidades operativas (áreas centrales, direcciones operativas y zonas escolares), así como centros educativos, en las cuales por muchos años floreció el *espíritu docente*, el cual generó que el trabajo docente fuera propicio e idóneo para operar la educación desde la estructura administrativa, el espíritu docente permitió que estas áreas se convirtieran en la columna vertebral de las Coordinaciones Sectoriales, encargadas de generar iniciativas que fortalecían desde fuera la mejora de los aprendizajes tanto de alumnos como docentes, la mirada docente permitió utilizar el poder de la institución para establecer convenios de colaboración con instituciones de toda índole en beneficio de todas las escuelas.

La estrategia para establecer una nueva estructura escolar y con ello justificar la reubicación de todos los docentes que se encontraban en áreas centrales, se convirtió en un generador de desigualdad, debido a que se estableció que únicamente tendrían la estructura





completa aquellas escuelas que tuvieran nueve grupos o más, situación que vino a potenciar una desigualdad académica de por sí ya existente en las escuelas en situaciones desfavorables, ya que fueron estas las que no cuentan con ninguna de las nuevas figuras, sin mencionar que todos los preescolares quedaron excluidos por no contar ninguno con más de nueve grupos.

Si bien es cierto que las acciones que ha emprendido la AFSEDF apuntan a dar cumplimiento a las prioridades educativas del Sistema Básico para la Mejora Educativa, estas no han generado condiciones de equidad e inclusión en los centros educativos, se han implementado acciones que supuestamente buscan impulsar la normalidad mínima, mejorar el aprendizaje, abatir el rezago educativo a través del fortalecimiento de los consejos técnicos escolares y de zona, la supervisión escolar y la descarga administrativa para la educación básica, sin embargo estas acciones no han abonado atención educativa a la diversidad lingüística y cultural, atención educativa a alumnos con necesidades educativas especiales, fortalecimiento de la Telesecundaria, atención a las escuelas para trabajadores y fondos concursables para la inclusión y la equidad educativa.

Bajo estas premisas cabe cuestionarse si las políticas emprendidas por la AFSEDF para fortalecer el modelo de "autonomía de gestión" generan condiciones para que todas las escuelas en sus diversas modalidades tengan acceso a maestros capacitados, infraestructura digna, materiales adecuados, procesos pedagógicos que atiendan de modo integral a los alumnos, "dando más a quien más necesita".





BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Álvarez, Benjamín y otros (2002) Creando autonomía en las escuelas. PREAL. Santiago: LOM. Ediciones.

Antúnez, Serafín (1994) La autonomía de los centros escolares, factor de calidad educativa y requisito para la innovación. En: Revista de Educación No 304. La escuela como centro de cambio. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

AFSEDF Estrategia Local para Implementar la Reforma Educativa, México 2014.

Diario Oficial de la Federación 7 de marzo de 2014 acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar.

Laya, Marisol, (2012) Inequidad Educativa en México publicado por redacción 90.9@ibero909fm el 17 de SEP. 2012

Mc Ginn, Noel, (1987) "Un proyecto de Investigación Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos" En: Revista la Educación. N° 101, OEA, Washington

Remy, Prud home (1995) Los peligros de la descentralización, el Banco Mundial de Investigaciones de Observadores de 10 (2):. 201.

Santelises, Alexandra,(2003) Descentralización Educativa y autonomía escolar en la gestión educativa Dominicana ¿Desafío Posible? Cuadernos de Educación Básica para todos, UNESCO secretaria de Estado de Educación.

Zantizo, Claudia (2013) Que se puede esperar de la autonomía de gestión en las escuelas Educación y Debate hoy. Educación Futura.

