

Implementación de políticas educativas: México

Mejorar el liderazgo escolar

REPORTE DEL CONTEXTO MEXICANO

Claudia A. Santizo Rodall

Este informe fue elaborado para el Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la OCDE. Para mayor información sobre el Proyecto: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.



Octubre 2009

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta la situación actual en que se desenvuelve el liderazgo en las escuelas del sistema de educación básica en México (SEBM). Los liderazgos comprenden a los actores individuales y colegiados que desempeñan puestos de responsabilidad y autoridad.

El SEBM presenta un bajo desempeño escolar respecto a otros países. Este es un indicador de problemas profundos en la organización, las prácticas docentes, así como las competencias de maestros y directivos. Considerando, además, el fuerte carácter centralista que ha tenido la educación en México, el SEBM presenta problemas de rigidez para transmitir, difundir y llevar a la práctica las decisiones de política en las escuelas y las comunidades escolares.

Desde la década de 1990, y particularmente a partir de 2000, se crearon programas que buscan desarrollar prácticas de gestión escolar basadas en la participación y colaboración de las comunidades escolares. El objetivo es incorporar a la toma de decisiones a nuevos actores que complementen y colaboren con los órganos de gobierno en las escuelas. Esto implica crear espacios de decisión, mecanismos de coordinación y, fundamentalmente, nuevas prácticas de gestión y liderazgo en las escuelas.

Contexto nacional de la educación

En 2008, México tiene una población estimada de 106.7 millones de habitantes. El ingreso promedio medido en términos del PIB es de \$14,440 dólares (paridad de poder de compra) por habitante, pero existe una amplia disparidad regional en ese ingreso promedio. Por otro lado, aunque se observa una relación entre educación adquirida y el ingreso monetario, es claro que el ingreso no explica totalmente los niveles de educación en diferentes regiones del país.

Comparando la situación actual de la educación en México con la de 1960, se registran avances importantes en el nivel educativo del país. La población alfabetizada (de 8 años o más) pasó de 65% a 90% y la escolaridad promedio de la población, mayor a 15 años, aumentó de 2.6 a 8.1 años en 2005. Aún existe un porcentaje importante de analfabetismo, pero el problema actual es mejorar la calidad de la educación y aumentar los años de escolaridad de la población.

La población en edad escolar, de 3 a 15 años de edad, se mantuvo en números absolutos, de 1990 a 2005, entre 27 y 28 millones de niños. La estabilidad en este grupo de edad tiene dos implicaciones para el sector educativo. Primero, no se requieren recursos adicionales para crear infraestructura para atender una demanda creciente de educación, como ocurrió entre 1970 y 1990. La segunda consecuencia es que la población en edad escolar se redujo en proporción al grupo en edad de trabajar. Esa menor dependencia es un bono demográfico que se puede aprovechar si las condiciones económicas lo permiten.

El sistema escolar en México

En 2008 los estudiantes de educación básica, entre los 3 y 15 años de edad, atendidos por el SEBM fueron 25.5 millones, lo que representa un poco más de la quinta parte de la población del país. Los maestros y directivos conforman un grupo de más de un millón de trabajadores en 220 mil escuelas, públicas y privadas.

El SEBM en su mayoría corresponde a la educación pública. En 2008 este sector incluyó 194,121 planteles para 23.1 millones de estudiantes. Por su parte, la educación privada se compone de 26.2 miles de escuelas con una población de 2.3 millones de estudiantes.

La educación pública básica presenta las siguientes características: La mayor parte de las escuelas son de la modalidad general (149.3 mil planteles) y atienden a la mayor parte de la población estudiantil. Otras modalidades de educación básica incluyen educación indígena, educación comunitaria, educación para adultos, educación para niños con necesidades especiales y educación a distancia como la telesecundaria. Estas modalidades atienden a 4.4 millones de estudiantes cuyas necesidades de educación son particulares, ya sea por la distancia, por los materiales educativos, o bien por la lengua en que se imparte la educación. La proporción de docentes por escuela es reducida en la educación indígena y comunitaria, al igual que en la telesecundaria. Es decir, las escuelas de estas modalidades son de menor tamaño al promedio de las de educación general.

Adicionalmente, las escuelas primarias generales son de diverso tipo. En algunas se imparten todos los grados (6 en total), pero también existen escuelas donde no se imparte el ciclo escolar completo, o bien existen escuelas unitarias (con un solo maestro). Estas últimas escuelas se ubican principalmente en zonas rurales alejadas.

En el ciclo escolar 2006-2007 en el sistema de educación básica del país impartieron clases 1.1 millones de docentes, de los cuales 87.1% pertenecen al sistema de educación pública. En su mayoría estos docentes están afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE.

Entre las características de los docentes de educación básica se encuentran las siguientes: 80% a 90% poseen una educación normalista o de estudios de licenciatura. Una estimación, en 2008, indica que 50% de los maestros están en el grupo de edad entre 41 y 50 años, si se agrega a los mayores de 51 años el porcentaje aumentaría a 67.2%; además, 51.4% del total de los maestros tienen en servicio 21 años o más.

El sistema de educación se organiza geográficamente en zonas escolares, cada una de las cuales tiene un supervisor. Sin embargo, el número de escuelas por zona escolar es variado. En el DF (Distrito Federal), el promedio es menor a 10 escuelas/ zona y en otros estados la proporción promedio es de 20 escuelas o más por zona. Sin embargo, la distribución en cada estado también es variada. En el propio DF puede haber zonas escolares con más de 40 escuelas y en el estado de Oaxaca pueden haber hasta 77 escuelas en una zona.

El gasto público en educación básica está centralizado; 78.70% de ese gasto en 2007 provino del gobierno federal. Respecto al gasto nacional en educación, que incluye al sector público y privado y todos los niveles de educación, el gobierno federal aporta la mayor parte del financiamiento manteniéndose en un rango de 60% a 70% desde 1996.

Normatividad

La actual normatividad del SEBM es resultado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) firmado en 1992 por la SEP y el SNTE en cada entidad del país.

Como resultado del ANMEBN, el gobierno federal transfirió la administración de las escuelas del sistema federal a los estados, pero mantuvo la rectoría del sector educativo nacional. De esta manera el SEBM se desconcentró. Adicionalmente, se crearon programas como el de Carrera Magisterial a fin de *revalorar la función docente*, el cual es un sistema de promoción horizontal de los maestros.

La política educativa del país se define en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE) en donde se plasman los objetivos y estrategias para el sector. Uno de esos

objetivos es elevar la calidad educativa. Entre las estrategias consideradas se encuentran impulsar procesos de evaluación de resultados, capacitación de maestros y consolidación de los Consejos Escolares de Participación Social, CEPS, de las escuelas. Las metas nacionales, relacionadas con el desempeño escolar y el liderazgo incluyen: mejorar puntajes en la prueba PISA y ENLACE; lograr que 50 mil escuelas o CEPS impulsen un modelo de gestión escolar estratégica y capacitar a 40 mil directores en gestión escolar estratégica.

Estructura de organización del SEBM

El SEBM está centralizado, esto significa que el gobierno federal (la SEP) determina los planes y programas de estudio para la educación básica (primaria, secundaria) y normal (formación de maestros) en todo el país. En la Ley General de Educación (LGE), publicada en 1993, se estableció que los estados administrarían las escuelas y podrían proponer contenidos regionales aunque éstos deben ser autorizados por la SEP. Las transferencias federales en su mayor parte corresponden a sueldos y salarios, razón por la cual ese gasto no puede desviarse. Otra parte de esas transferencias sí puede ser utilizada por los gobiernos estatales.

Los gobiernos de los estados tienen como función prestar el servicio educativo en su territorio, crear o modificar las instituciones públicas que administran la educación; así como proponer a la SEP contenidos educativos regionales para complementar el programa nacional de educación.

La SEP y las autoridades educativas estatales comparten responsabilidades en la ejecución de diversos programas nacionales, entre ellos el Programa de Carrera Magisterial, el Programa Escuelas de Calidad, PEC, y el Programa de formación continua de maestros. En Carrera Magisterial participan la SEP, los gobiernos estatales y el sindicato de maestros, SNTE. En la ejecución del PEC participan la SEP, los gobiernos estatales y municipales y las comunidades escolares. En el programa de formación continua participan la SEP y los gobiernos estatales.

Un elemento importante introducido en la LGE, publicada en 1993, es el papel otorgado a los consejos de participación social en diversos ámbitos, pero especialmente en las escuelas. En los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) participan de manera paritaria el director y representantes de los maestros y padres de familia.

Por otra parte, la LGE señala que la SEP establecerá y promoverá el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, CONAPASE, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información. En este consejo estarán representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Este consejo se instaló en 1999. En 2009 está en proceso de reinstalación.

Gobernabilidad de las escuelas

La gestión estratégica es el enfoque adoptado en la política educativa para crear nuevas prácticas de gestión en las comunidades escolares. Con base en este enfoque se diseñó el PEC, creado en 2001, el cual otorga recursos a las escuelas para desarrollar proyectos escolares bajo la responsabilidad de los CEPS. Para ello se requiere que los CEPS elaboren un plan anual de trabajo (PAT) y un plan estratégico de transformación escolar (PETE) a cinco años. La relevancia del PEC radica en que fomenta un liderazgo compartido donde las comunidades escolares aprenden a tomar decisiones en órganos colectivos, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En las escuelas de educación básica la autoridad máxima es el director; quien a su vez preside dos instancias colegiadas de carácter consultivo: los Consejos Técnicos (CT) y los CEPS. En estas dos instancias participan maestros, padres de familia, y otros miembros de la comunidad escolar.

El liderazgo de las escuelas recae en el director. La normatividad señala que el director debe definir metas, estrategias y políticas de operación de la escuela; estudiar y resolver problemas pedagógicos que se presenten, así como revisar y aprobar el plan de trabajo elaborado por el personal docente. Sin embargo, Ornelas (2008) anota que esas funciones se derivan de normas imprecisas que conducen a rutinas excesivas. Además, en las escuelas el CT participa en la gestión pedagógica y en las escuelas PEC los CEPS tienen asignadas tareas de liderazgo en la planeación y evaluación escolar.

La supervisión escolar establece la comunicación entre la autoridad educativa y las escuelas. Los supervisores desempeñan diversas labores administrativas y pedagógicas, y proporcionan asesoría y acompañamiento a las escuelas. Sin embargo, son las tareas administrativas las que ocupan el mayor tiempo del supervisor.

Las escuelas de educación básica, en general, tienen poco contacto con otras escuelas y organizaciones externas. Ávila y Rangel (2005) señalan que la vinculación de las escuelas PEC con sus comunidades locales es reducida. En 2004, los recursos aportados por comunidades locales representaron en promedio 2.3% de los recursos del PEC de cada escuela (Bracho, 2006).

En una encuesta sobre la calidad educativa, se preguntó la opinión de directores, padres de familia y docentes sobre diversas capacidades del director (UNAM, 2007). Las opiniones de padres de familia, en general, favorecen a los directores en su capacidad directiva y de liderazgo. Aún así, el porcentaje que otorgan los padres en las primarias públicas es menor que el otorgado por los padres de familia en las primarias privadas: 63 y 87% respectivamente.

Políticas que promueven los liderazgos en las escuelas

El PEC es la iniciativa educativa que mayor énfasis ha puesto en la creación de una nueva gestión escolar centrada en la escuela cuyos objetivos son promover mejoras en el desempeño escolar, la capacitación y la evaluación. Este programa impulsa el uso de la gestión estratégica en los ámbitos de administración, organización, pedagogía y participación social en cada escuela.

La gestión estratégica descansa en gran parte en los procedimientos de evaluación de las comunidades escolares. Esta cultura de evaluación está empezando a desarrollarse en el país. Una primera instancia de evaluación son los consejos Técnicos, CT, los cuales organizan en las escuelas los asuntos pedagógicos. Si bien los CT revisan de manera cotidiana los resultados de los grupos escolares, no existe una actividad regular donde definan acciones para dar seguimiento a las prácticas docentes en el salón de clase. Otras evaluaciones se realizan en Carrera Magisterial, pero hay un fuerte predominio de intereses gremiales.

Una práctica usual en las escuelas de educación básica es informar a los padres de familia del desempeño de los niños. Los maestros hablan de manera individual con los padres, o bien en reuniones de padres de familia del grupo escolar que atienden. Una práctica que aún falta por desarrollar es que los maestros tomen como elemento de comunicación con los padres de familia los resultados de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares). Esta prueba está empezando a ser utilizada en la planeación de las escuelas PEC.

Uno de los objetivos del PEC es promover la rendición de cuentas y la transparencia en las escuelas. Algunos estudios indican que esos objetivos se promueven por los mismos CEPS a fin de incentivar la participación de los padres de familia en las actividades de la escuela.

La cobertura del PEC aún no es amplia. En el ciclo escolar 2008-2009 estaban inscritas 39,224 escuelas. Este número representó 20.2% del total de escuelas públicas de educación básica del país en 2008. Es decir, el modelo de gestión estratégica que promueve un mecanismo de evaluación y de mejora a partir de los resultados de los niños, aún no se utiliza de manera generalizada en el sistema público de educación.

En una encuesta de opinión que se realizó a maestros sobre la prueba ENLACE (UNAM, 2007), ésta mostró opiniones positivas acerca de que esa prueba permite conocer la situación del niño, pero también son altos los porcentajes de opinión negativa que la consideran como una carga innecesaria, o bien que conduce a prácticas de simulación. Cabe destacar que los maestros no opinaron sobre otro tipo de exámenes por desconocerlos, entre ellos el examen PISA.

Las instancias de gobierno en las escuelas, que incluyen a directores y cuerpos colegiados, no tienen entre sus tareas el acompañamiento (*coaching / mentoring*) a los docentes para mejorar sus prácticas de enseñanza. Algunas experiencias marginales, desarrolladas por organizaciones no gubernamentales en los estados de Zacatecas y Querétaro, basaban su acompañamiento a docentes en la filmación y análisis de sus prácticas en el salón de clases, además de proporcionar técnicas pedagógicas para la enseñanza de lectura y matemáticas. De igual manera, El Colegio de la Frontera Sur en Chiapas tenía, hasta 2007, programas de acompañamiento a maestros (Santizo y Martín, 2009).

Los directivos de las escuelas participan en la evaluación individual de sus docentes en el programa de Carrera Magisterial. Un problema es que en diversas instancias de evaluación de los sistemas de promoción horizontal y vertical (puntos de escalafón), participan el director, los maestros y un representante sindical, pero todos ellos son miembros del sindicato. Por ello, existen fuertes incentivos para que las evaluaciones no sean objetivas respecto al desempeño.

Condiciones laborales

Los directores, maestros, supervisores y asistentes técnico-pedagógicos (ATP) obtienen su nombramiento a través de un sistema de escalafón (o puntaje) vertical que está vigente desde su creación en 1973. El cargo de supervisor se asigna a personas que tengan antigüedad como director. De igual manera, los cargos de ATP son asignados a quienes tienen una plaza de maestro.

La evaluación para la obtención de los cargos de director, maestro, supervisor y ATP, la realiza una Comisión Nacional Mixta de Escalafón constituida por la SEP y el SNTE. En cada estado del país existe una Comisión Estatal Mixta de Escalafón que reproduce las funciones de la Comisión Nacional.

Estas comisiones evalúan a los candidatos con base en varios criterios escalafonarios, donde se incluyen según sea el caso: antigüedad en el servicio, formación académica, participación en proyectos educativos, participación en proyectos de apoyo a la comunidad, publicaciones realizadas, diseño de materiales didácticos, actividades de capacitación y actualización docente y reconocimiento por desempeño en la labor docente. El problema con este mecanismo es que la valoración es influida por criterios gremiales y políticos y los cargos se asignan de manera permanente.

La promoción de directores, maestros, supervisores y ATP se realiza a través de Carrera Magisterial. Este es un programa de promoción horizontal con el cual se evalúa a los maestros con base en 6 factores. Este programa se basa en la idea de que la capacitación vinculada a la mejora salarial otorgará el entrenamiento y los incentivos necesarios para que los maestros mejoren su desempeño en el aula. Sin embargo, al igual que en la Comisión mixta de escalafón, los órganos de evaluación pueden estar dominados por intereses gremiales, aunque esto se compensa con la presencia de la autoridad educativa. El

principal problema de Carrera Magisterial es que los incentivos económicos no están totalmente relacionados con el desempeño en el cargo.

El caso de los supervisores y ATP es particular, ya que esos nombramientos dependieron tradicionalmente del crecimiento del sistema educativo. Actualmente se mantiene estable el tamaño del sector de educación básica y en algunos estados y regiones ha disminuido el número de estudiantes. A los maestros y directores que quedan libres se les ofrecen otras responsabilidades. En algunos casos, se ha optado por asignar cargos de ATP a directores, en otros casos los ATP tienen un cargo de maestro en la escuela. Algunas propuestas consideran dar capacitación a maestros de educación primaria para que se trasladen al nivel de educación secundaria.

Los directores y maestros tienen un tabulador con 6 categorías de sueldo, 5 de ellas corresponden al sistema de promoción de Carrera Magisterial. Esos sueldos aplican a supervisores y ATP ya que éstos tienen nombramiento de director y maestro respectivamente. Los sueldos integrados, sueldo bruto más prestaciones, equivalen en las tres primeras categorías a los sueldos brutos de los niveles inferiores de mandos medios y superiores de la administración pública. En esas tres categorías se encuentra la mayoría de los directores y maestros, es decir en la categoría donde están los no incorporados a Carrera Magisterial y los niveles A y B de Carrera Magisterial.

Iniciativas de política educativa

La más reciente iniciativa de política educativa fue formulada en mayo de 2008 en el consenso establecido, entre la SEP y el SNTE, en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Los ejes de este acuerdo están orientados a la modernización de las escuelas, la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas para proveer una formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y crear procesos de evaluación.

Como resultado de la ACE se realizaron, en 2008 y 2009, concursos nacionales para asignar plazas vacantes de docentes. También inició el Sistema Nacional de Información de las Escuelas, por medio del cual se informará a la comunidad sobre el estado físico de las instalaciones, mobiliario y equipo de su escuela, así como el grado académico, actualización y antigüedad de cada uno de los docentes.

Entre los objetivos de la ACE se incluye la certificación de competencias de docentes y directivos. Para alcanzar ese objetivo está en preparación una *propuesta de Norma técnica de competencia laboral para los directores de educación de básica*. Esta norma se aplicaría primero a los directores de escuelas PEC y está inspirada en factores que provienen del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) que propone el mismo PEC. En 2009, un grupo de directores de 7 estados voluntariamente aceptó evaluarse bajo los criterios de esta norma. La propuesta de Norma Técnica incluye tres grandes grupos de competencias a evaluar: la competencia para coordinar la elaboración, la ejecución y la evaluación del PETE en las escuelas.

La revisión de la normatividad y la organización del sector educativo, así como de los resultados de programas que promueven nuevas prácticas de gestión en las escuelas, nos conducen a tres puntos de reflexión a explorar sobre las perspectivas del liderazgo escolar del país.

Un primer punto se refiere a la necesidad de consolidar las experiencias de gestión estratégica. Un ejemplo interesante que podría analizarse de dichas experiencias podrían ser las desarrolladas en las escuelas PEC, teniendo como objetivo el ampliar los estilos de liderazgo compartido hacia todo el sistema de educación básica. En paralelo, algunos sistemas educativos estatales han impulsado iniciativas en el mismo sentido.

Un segundo punto de reflexión a explorar es cómo las limitaciones impuestas por los arreglos institucionales en el sector educativo, arreglos de carácter político, gremial y de excesivas cargas administrativas podrían ser superados a través, entre otros medios, de la ampliación de facultades y capacidades de decisión de los directores y cuerpos colegiados en las escuelas. De esta manera, el liderazgo compartido podría desempeñar un papel útil, que tuviera como base la creación de consensos, implicando también negociaciones que ayudarían a compensar diversos intereses que inciden en las escuelas.

El tercer punto se refiere a la necesidad identificada en este documento de enfocar la política de capacitación de directivos y maestros en función de las necesidades de las escuelas. El reto para el liderazgo escolar es contrarrestar el incentivo de tomar cursos de capacitación de manera individual e independiente de las necesidades de las escuelas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. EL CONTEXTO NACIONAL DE LA EDUCACIÓN.....	2
Nivel ingreso.....	2
Población	4
Escolaridad.....	5
II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR.....	7
Características de la educación básica en México	7
Organización geográfica del sistema educativo: zonas escolares	11
Gasto público y privado	12
Normatividad	13
Situación de la educación básica.....	14
Objetivos y estrategias nacionales	14
Organización federalizada de la educación básica.....	17
Sindicato y federalización.....	19
Percepciones públicas sobre la educación	19
III. LA GOVERNABILIDAD DE LAS ESCUELAS Y EL LIDERAZGO.....	21
Definición de liderazgo en el sector educativo.....	21
Distribución de responsabilidades entre autoridades y escuelas.....	21
Estructura de decisiones en las escuelas	25
Enlaces entre autoridades y escuelas: supervisión escolar.....	29
Vinculación de las escuelas con sus comunidades.....	33
Evaluación de competencias directivas.....	33
IV. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA Y EL LIDERAZGO	36
Políticas que promueven los liderazgos en las escuelas	36
Papel de los liderazgos en la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación	36
Investigaciones y estudios.....	39
V. CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL	42
Condiciones laborales	42
Políticas para formación de liderazgos	49
Iniciativas de política educativa.....	51
Innovaciones	53
VI. CONCLUSIONES.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	58

Lista de Cuadros

Cuadro 1. PIB per cápita de la población de México, 2005-2008	2
Cuadro 2. Índices de educación y PIB per cápita de 20 municipios de México, 2005	4
Cuadro 3. Niños en edad escolar, 1995, 2000 y 2005, millones.....	5
Cuadro 4. Avances en la escolaridad del país, 1960-2005	6
Cuadro 5. Estudiantes de educación básica, 2002-2007, millones	7
Cuadro 6. Sistema nacional de educación básica por tipo de administración, 2007-2008	7
Cuadro 7. Sistema nacional de educación básica por modalidad, 2007-2008	8
Cuadro 8. Indicadores de alumnos, maestros y grupos por escuela por modalidad, 2007-2008	8
Cuadro 9. Sistema público de educación básica por nivel, 2007-2008	9
Cuadro 10. Docentes de educación básica, pública y privada	10
Cuadro 11. Gasto público en educación básica, 2006-2007 millones pesos corrientes.....	13
Cuadro 12. Indicadores y metas del PSE 2007-2012	16
Cuadro 13. Recursos del PEC por escuela, ciclo 2007-2008	19
Cuadro 14. Aportaciones promedio para cada escuela del PEC.....	19
Cuadro 15. Calificación de Directores sobre la educación que se da en México,	20
Cuadro 16. Calificación de Maestros sobre la educación que se da en México,	20
Cuadro 17. Ámbito de acción de un Consejo Municipal de Participación Social	24
Cuadro 18. Principales funciones de gestión del director de escuela primaria.....	26
Cuadro 19. Ámbito de acción de un CEPS.....	29
Cuadro 20. Gestión escolar del supervisor escolar	31
Cuadro 21. Gestión institucional del supervisor escolar	32
Cuadro 22. Porcentaje de recursos de las escuelas por fuente de financiamiento	33
Cuadro 23. Calificación de padres de familia sobre capacidades del director	34
Cuadro 24. Calificación de maestros sobre utilidad de reuniones escolares	34
Cuadro 25. Autoevaluación de directores.....	35
Cuadro 26. Encuesta a maestros sobre utilidad de pruebas ENLACE	37
Cuadro 27. Encuesta a maestros sobre procedimientos para asignar plazas	38
Cuadro 28. Encuesta a directores de secundaria, resultados de México del estudio TALIS	41
Cuadro 29. Puntos del escalafón para evaluación de directores	43
Cuadro 30. Factores para evaluación en Carrera Magisterial.....	45
Cuadro 31. Salario integrado mensual bruto de directores de educación básica, 2009	48
Cuadro 32. Sueldos brutos de mandos medios y superiores del sector público, 2007 ¹	48

Cuadro 33. Componentes del proyecto de norma de competencia en gestión estratégica	52
Cuadro 34. Proyecto de Norma Técnica de Competencia Laboral para Directores	53

Lista de Gráficas

Gráfica 1. PIB per cápita por municipio, 2005.....	2
Gráfica 2. Índices de ingreso y educación por municipio, 2005	3
Gráfica 3. Razones de dependencia demográfica, 1950-2050.....	5
Gráfica 4. Avances en la escolaridad del país, 1960-2005	6
Gráfica 5. Nivel educativo de los docentes en el ciclo escolar 2007-2008	10
Gráfica 6. Porcentaje de docentes por grupo de edad, 2009.....	11
Gráfica 7. Porcentaje de docentes por años de servicio, 2009.....	11
Gráfica 8. Escuelas por zona escolar en los estados, 2005-2006.....	12
Gráfica 9. Gasto nacional en educación	13
Gráfica 10. Salarios de director por nivel educativo, 2009	47
Gráfica 11. Docentes inscritos en la etapa XVI de Carrera Magisterial.....	49

Glosario de términos

Término	Significado
ANMEBN	Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en 1992 por la autoridad de educación, SEP, y el sindicato de maestros, SNTE. Con este acuerdo se transfiere a los estados la administración del sistema de escuelas federales.
ACE	Alianza por la Calidad de la Educación. Acuerdo firmado entre la SEP y el SNTE en 2008 para promover cambios en el sistema educativo.
ATP	Asesor Técnico-Pedagógico. Personal de enlace entre la autoridad educativa y las escuelas. Proporciona apoyo y asesoría a los directores y escuelas.
Competencias	Capacidad de una persona para actuar en un contexto particular, movilizándolo e integrando sus conocimientos, habilidades y valores
Carrera Magisterial	Sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y se evalúan conforme a los lineamientos.
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social. Cuerpo colegiado de carácter consultivo de una escuela formado por el director y representantes de maestros y padres de familia, así como otros actores de la comunidad
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPASE	Consejo Nacional de Participación Social.
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CT	Consejo Técnico escolar. Cuerpo colegiado de una escuela formado por el director y docentes. Sus funciones son de carácter pedagógico.
DF	Distrito Federal. Capital del país y sede del gobierno federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación. Publicación oficial donde se dan a conocer leyes y disposiciones gubernamentales.
ENAMS	Examen Nacional para la Actualización de los Maestros en Servicio. Es un mecanismo de acreditación de los estudios que realizan los docentes, directivos escolares, asesores técnicos pedagógicos de educación básica como parte de su proceso de formación continua y superación profesional.
ENLACE	Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares. Esta es una prueba aplicada por el INEE
EXCALE	Examen de la Calidad y el Logro Educativo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica. Presupuesto del gobierno federal que se traslada a los gobiernos estatales para la administración de escuelas públicas
FIDE	Fortalecimiento e Inversión Directa a Escuelas
Formación Continua	Refiere a los procesos sistemáticos de actualización, capacitación y superación profesional en los que participan los maestros, asesores técnico-pedagógicos y autoridades educativas, con el propósito de desarrollar su conocimiento y competencias profesionales.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación. Publicada en 1993
MGEE	Modelo de Gestión Educativa Estratégica. Consiste en las acciones que despliega la escuela para orientar su proyecto educativo, planear su desarrollo y desempeñarse, de acuerdo a una clara misión y visión, construidas y asumidas por la comunidad escolar.
PAT	Plan Anual de Trabajo. Las escuelas PEC deben elaborar este plan anual.
PEC	Programa de Escuelas de Calidad
PETE	Plan Estratégico de Transformación Escolar. Las escuelas PEC deben elaborar este plan a 5 años.

Término	Significado
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Programa Sectorial de Educación
PRONAP	Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio
PPP	Paridad de Poder de Compra (<i>Purchasing Power Parity</i>)
SEBM	Sistema de Educación Básica en México.
SNFCSP	Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. Conjunto de instituciones, organismos, servicios, productos y relaciones que impulsan la profesionalización de los maestros en activo como una vía para mejorar la calidad y equidad de los servicios de educación básica en el país. Éste sustituyó al PRONAP.
SEBM	Sistema de educación básica en México
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TALIS	<i>Teaching and Learning International Survey</i>
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Este informe presenta la situación actual en que se desenvuelven los liderazgos en el sistema de educación básica en México (SEBM); éstos comprenden a los actores individuales y colegiados que desempeñan puestos de responsabilidad y autoridad en las escuelas.

Este informe considera el marco normativo que define responsabilidades y funciones de los actores, así como las políticas educativas que definen la orientación de la educación y la gestión escolar. Esta normatividad es el marco que limita o facilita los liderazgos, individuales y colegiados, que se construyen en la gestión de las escuelas.

La política educativa desde la década de 1990, y particularmente con los programas creados en la década de 2000, ha enfatizado de manera creciente la importancia de la gestión centrada en la escuela. Es decir, donde las comunidades escolares tengan un papel relevante en la dirección, orientación y resultados de las escuelas respecto a la enseñanza de los niños. En 2001 se creó el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual asigna recursos modestos para proyectos escolares definidos por comunidades escolares. Si bien estos recursos se utilizan principalmente para resolver problemas urgentes de infraestructura en las escuelas, el diseño e implementación del programa sirve para promover un estilo de gestión estratégica con base en la activación de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).

Los CEPS son cuerpos colegiados que preside el director de la escuela y en donde participan los maestros y padres de familia. Los CEPS se unen al director, y a otros cuerpos colegiados, para realizar funciones de gestión escolar. Por ello, los CEPS se podrían convertir en agentes de cambio que desarrollen un liderazgo compartido en las escuelas.

En el PEC, en 2009, participaron el 20% del total de escuelas públicas del SEBM; sin embargo, el potencial del programa para generar nuevos procesos educativos que transformen el SEBM desde su unidad básica, *la escuela*, ha colocado a este programa en el centro de una política que podría transformar al sector.

El PEC apoya la definición de políticas educativas más amplias y con objetivos de transformación de largo plazo. Este es el caso de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), la cual es un consenso pactado entre la autoridad educativa nacional (SEP) y el sindicato nacional de maestros (SNTE). Este acuerdo incluye varios objetivos que de concretarse llevarían a cambios profundos en la educación básica. Algunos objetivos se han estado cumpliendo, como es la realización de concursos para asignar plazas de maestros. Es un primer paso que deberá complementarse con otras acciones, como extender al sistema educativo el modelo de gestión escolar centrada en la escuela, la realización de concursos para asignar plazas de directores y la certificación de competencias docentes y de dirección, lo cual buscaría mejorar la calidad del servicio educativo que brinda el estado.

El liderazgo es un tema crítico para la propuesta de cambio que propone la actual política educativa. El liderazgo se refiere a estilos de gestión escolar por parte de directivos, individuales o colegiados. La dirección colegiada es la base para crear procesos de decisión colectiva que orienten y dirijan los esfuerzos y recursos de las comunidades escolares. Por ello, es relevante estudiar los factores que facilitan o limitan los estilos de liderazgo compartido en México.

I. EL CONTEXTO NACIONAL DE LA EDUCACIÓN

Nivel ingreso

México, en 2008, tuvo una población estimada de 106.7 millones de habitantes. En este mismo año el PIB per cápita, en dólares comparables de paridad de poder de compra (PPP), fue de US\$14,440. Esta aproximación del ingreso por persona anual es tres veces menor que la de Estados Unidos, que en 2007 tuvo un PIB per cápita de \$45 mil dólares.¹

Cuadro 1. PIB per cápita de la población de México, 2005-2008

Año	PIB precios corrientes Millones pesos	PIB dólares PPP Anuales	Población Millones	PIB per capita Dólares PPP
2005	9,252,641	849,022.00	103.9	12,490
2006	10,379,783	952,186.40	104.9	13,408
2007	11,206,069	1,025,070.40	105.8	14,066
2008	12,110,555.	1,088,198.00	106.7	14,440

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe anual del Banco de México, 2008 y datos de PPP (Paridad de poder de compra) en *Main Economic Indicators*, OECD, September 2009.

El PIB per cápita anual aproxima los niveles de calidad de vida de la población en el país, pero no muestra la distribución existente o las brechas entre grupos socioeconómicos. Para tener una imagen de la distribución consideramos el PIB per cápita estimado en 2005 para 2,454 municipios del país (PNUD, 2008). En la gráfica se muestra la distribución del PIB per cápita municipal de donde se observa que la mayoría de municipios tiene un PIB per cápita menor a US\$ 10 mil dólares PPP. De hecho, sólo 231 áreas geográficas (municipios) presentan un PIB per cápita anual mayor.

Gráfica 1. PIB per cápita por municipio, 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, 2008 (PPP= Paridad de Poder de Compra).

¹ PIB de Estados Unidos en OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009.

Los niveles educativos de la población se asocian a su estrato socioeconómico, aunque hay otros factores que intervienen en la educación. Esto lo muestran los componentes de ingreso y educación del índice de desarrollo humano (IDH) estimados para México con datos de 2005 (PNUD, 2008).² La gráfica muestra esos índices para 2,458 municipios de donde se observa la relación entre ingreso y educación, pero lo que resalta en la nube de puntos que en un rango de ingresos amplios, los niveles de educación son similares, es decir los niveles de educación no se explican totalmente por el ingreso.

Gráfica 2. Índices de ingreso y educación por municipio, 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, 2008.

En el informe de desarrollo humano municipal de México se anotan los casos de municipios con altos índices de desarrollo en educación que se encuentran ubicados en diferentes estados (PNUD, 2008). Estos municipios presentan un PIB per cápita anual diferenciado como se muestran en el siguiente Cuadro. Estos municipios se ubican en estados disímiles como Oaxaca y Tlaxcala, al sur y centro del país con bajos niveles de ingreso per cápita, y el Distrito Federal o la capital del estado de Sonora. Esta relación entre educación e ingresos indica que los municipios con menos ingresos per capita del país no necesariamente están condenados a obtener bajos índices de educación.

² El índice de educación es un promedio ponderado de: i) porcentaje de población alfabetizada de más de 15 años y ii) porcentaje de población entre 6 y 24 años que acude a la escuela. El índice de ingreso se obtiene de una estimación del ingreso por municipio con base en variables socioeconómicas de la encuesta de ingreso y gasto de los hogares, el censo general de población y vivienda y el conteo de población 2005, PNUD (2008).

Cuadro 2. Índices de educación y PIB per cápita de 20 municipios de México, 2005

Estado	Municipio	Índice de educación	PIB per cápita dólares PPP	Índice de ingreso
Oaxaca	San Sebastián Tutla	0.9294	16,441	0.8516
Oaxaca	Guelatao de Juárez	0.9177	5,971	0.6826
Distrito Federal	Benito Juárez	0.9136	27,824	0.9394
Sonora	Moctezuma	0.9115	14,759	0.8336
Sonora	Huépac	0.9071	10,030	0.7691
México	Coacalco de Berriozábal	0.9041	13,859	0.8231
Distrito Federal	Coyoacán	0.9028	19,724	0.8820
Sonora	San Felipe de Jesús	0.9016	9,496	0.7600
Tlaxcala	Tlaxcala	0.9009	11,456	0.7913
México	Cuautitlán	0.9003	13,140	0.8142
Distrito Federal	Azcapotzalco	0.8976	15,096	0.8374
Tamaulipas	Ciudad Madero	0.8971	17,410	0.8612
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	0.8968	21,549	0.8968
Chihuahua	Chihuahua	0.8961	16,472	0.8519
Sonora	Hermosillo	0.8945	15,310	0.8397
Colima	Villa de Álvarez	0.8941	15,514	0.8419
Oaxaca	San Bartolo Yautepec	0.8934	3,693	0.6024
Tamaulipas	Victoria	0.8925	12,424	0.8049
Oaxaca	San Pablo Etla	0.8921	10,542	0.7774
Tlaxcala	Totolac	0.8919	7,266	0.7153

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, 2008.

Población

La población en edad de cursar la educación básica, de 3 a 15 años, fue en 2005 una cuarta parte de la población del país. Esta proporción ha disminuido al compararla con la de 1990, cuando fue 33.6%; sin embargo, la población en edad escolar se ha mantenido en números absolutos pasando de 27.3 a 28 millones entre 1990 y 2005, la cual en su mayoría es atendida por el sistema nacional de educación pública.

En 2000 la población indígena del país representó el 12% de la población total. Esa población forma parte de, al menos, 62 comunidades con sus propias lenguas. Nueve de esas comunidades, las más grandes, tenían una población mayor a 5 años de edad en un rango que inicia en los 200 mil y termina en 1.4 millones de personas hablantes de una lengua en 2005, las demás comunidades son muy reducidas.³

En 2000, los niños indígenas en edad escolar representaron 5% del total de niños en ese grupo de edad como se muestra en el cuadro (1.4/ 28.5). La educación indígena presenta problemas particulares ya que no es un grupo homogéneo y requiere de maestros que hablen una lengua indígena, además de materiales educativos bilingües (SEP, 2004).

³ Consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=m10&s=est&c=3337n> el 20 de septiembre de 2009.

Cuadro 3. Niños en edad escolar, 1995, 2000 y 2005, millones

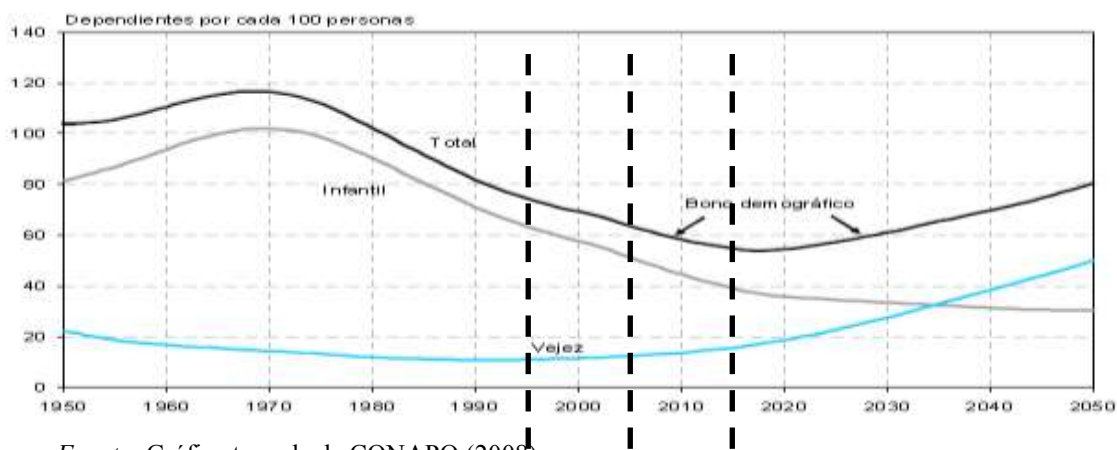
	Población en edad escolar			Población indígena en edad escolar	
	1990	2000	2005	2000 ¹	2005 ¹
3 a 5 años	6.5	6.7	6.5		
6 a 12 años	14.7	15.5	15.0	0.7	0.6
13 a 15 años	6.2	6.3	6.5	0.7	0.7
Total en edad escolar	27.3	28.5	28.0	1.4	1.3
% de la población total	33.6%	29.2%	27.1%	12.0%	n.d.
Población del país	81.2	97.5	103.3	11.9	n.d.

¹ Grupos de edad de 5-9 años y de 10-4 años.

Fuente: Elaboración propia con Estadísticas del INEGI.

La estabilidad de la población en edad escolar entre 1990 y 2005 tiene dos implicaciones para el sector educativo. Primero, no se requieren recursos adicionales para crear infraestructura para atender una demanda creciente de educación como ocurrió entre 1970 y 1990. La segunda consecuencia es que la población en edad escolar se reduce en proporción al grupo en edad de trabajar cuyas aportaciones potencialmente aumentarían los recursos por alumno disponibles en el país. Esto lo muestran las estimaciones del crecimiento de la población por grupo de edad entre 2010 y 2020 que realizó la Comisión Nacional de Población (CONAPO). Los resultados presentados en la gráfica muestran una disminución en la proporción de dependencia demográfica; es decir, la población infantil (0-15 años) se reduce con relación a la población en edad de trabajar (15 a 60 años). Este es el bono demográfico cuya materialización dependerá de las condiciones económicas del país en los próximos años (véase la Gráfica siguiente).

Gráfica 3. Razones de dependencia demográfica, 1950-2050

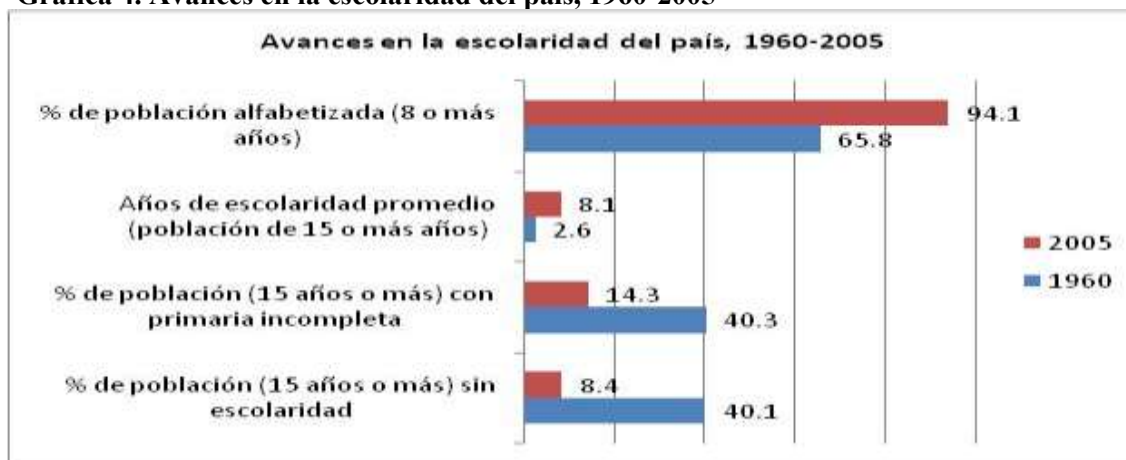


Fuente: Gráfica tomada de CONAPO (2008).

Escolaridad

El sistema educativo de México en 2005 presenta avances importantes en los indicadores de escolaridad en comparación a la situación prevaleciente en 1960 (véase la Gráfica siguiente). En 2005, 45 años después, la población alfabetizada representa más de 90% del total cuando en 1960 fue de sólo 65%. El promedio de escolaridad pasó de 2.6 años en 1960 a 8.1 años en 2005. La población con estudios de primaria incompletos se redujo de 40.3% en 1960 a 14.3% en 2005. La población mayor a 15 años sin escolaridad disminuyó, de 1960 a 2005, de 40.1% a 8.4%.

Gráfica 4. Avances en la escolaridad del país, 1960-2005



Fuente: Elaboración propia con Estadísticas de INEGI.

Los años de escolaridad promedio de 8.1 años para la población mayor a 15 años indican que en gran medida se logró proporcionar, en promedio, el nivel de primaria a la población. El problema es determinar si esa escolaridad cubrió los requisitos de calidad. Otro problema es cómo aumentar los años de escolaridad de la población. Para mejorar esta cifra necesitamos, de manera inmediata, tener más población estudiando la secundaria.

Cuadro 4. Avances en la escolaridad del país, 1960-2005

Indicador	1960	2005
Población de 15 años y más	19,357,479	68,802,564
Sin escolaridad (%)	40.1	8.4
Primaria incompleta (%)	40.3	14.3
Secundaria incompleta (%)	2.4	4.3
Secundaria completa (%)	2.1	21.7
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más (Años)	2.6	8.1
Porcentaje de la población de 8 a 14 años que sabe leer y escribir	66	96.6
Porcentaje de la población alfabetizada de 15 años y más	65.5	91.5

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de INEGI.

II. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR

Características de la educación básica en México

Al sistema de educación básica en México lo integran tres niveles: la educación preescolar, en donde los alumnos pueden ser inscritos en las edades de 3 a 5 años; la primaria, que consta de 6 grados; y la secundaria, que consta de 3 grados. De esta manera, la edad escolar es desde los 3 hasta los 15 años de edad. En total, la escolaridad básica cubre un máximo de 9 a 12 años dependiendo de los años de preescolar que cursen los niños.

La población de estudiantes de educación básica de 2002 a 2007 se ha mantenido en números absolutos entre 24.2 y 25.4 millones de estudiantes, sumando los niveles de preescolar, primaria y secundaria, como lo muestra el Cuadro siguiente.⁴

Cuadro 5. Estudiantes de educación básica, 2002-2007, millones

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Total	24.2	24.3	24.6	25.0	25.4
Preescolar	3.6	3.7	4.1	4.5	4.7
Primaria	14.9	14.8	14.7	14.5	14.6
Secundaria	5.7	5.8	5.9	6.0	6.1

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de INEGI.

En 2008, el sistema de educación pública tuvo 194.1 mil planteles con una población 23.1 millones de estudiantes; 90.6% del total de estudiantes del país. Por su parte, el sistema de educación privada está constituido por 26.2 miles de escuelas y de 2.3 millones de estudiantes.

Cuadro 6. Sistema nacional de educación básica por tipo de administración, 2007-2008

Sistema	Escuelas	Alumnos	Docentes	Grupos
Total	220,348	25,516,150	1,144,093	1,216,539
Privado	26,227	2,384,342	147,792	123,581
Público (a+b+c)	194,121	23,131,808	996,301	1,092,958
a) Federal: sin DF	30,908	285,914	31,796	67,511
b) Federal: DF	4,711	1,392,945	61,661	47,537
c) Estatal y Federalizado	158,502	21,452,949	902,844	977,910

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadística histórica del sistema educativo nacional en www.dgpp.sep.gob.mx

El sistema de educación pública se compone de escuelas bajo la administración federal, estatal y escuelas federalizadas o desconcentradas, es decir aquellas administradas por los estados cuyos recursos son transferidos por el gobierno federal. En las escuelas federales se incluyen las del DF, capital del país, las cuales no fueron desconcentradas. Como veremos, esta organización del sector fue resultado de la reforma realizada en 1992.

⁴ Consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu17&s=est&c=3285> el 20 de septiembre de 2009.

La modalidad de las escuelas se define por las necesidades de los alumnos. En las escuelas generales se imparte educación a la mayor parte de la población estudiantil. Otras escuelas se diferencian por impartir educación indígena y comunitaria, educación a distancia (telesecundaria) en zonas alejadas (impartida vía satélite o por microondas) y educación para trabajadores.

Las modalidades de educación básica muestran las particularidades de los estudiantes atendidos y las diferentes formas de organización que se requieren. La educación indígena atendió a 1.2 millones de niños en el ciclo escolar 2007-2008. Como se mencionó antes, existen diversas comunidades indígenas con su propia lengua donde se requieren materiales y maestros bilingües. Por otra parte, la educación comunitaria se imparte en zonas rurales y su dispersión se muestra comparando el número de estudiantes atendidos, los cuales son aproximadamente una quinta parte de los estudiantes indígenas, aunque el número de escuelas comunitarias es mayor a las indígenas. También, destaca la telesecundaria y la secundaria técnica con 1.2 y 1.7 millones de niños atendidos. En ocasiones la educación indígena y de telesecundaria se combina debido a los lugares alejados en donde habitan las comunidades indígenas (SEP, 2004).

Cuadro 7. Sistema nacional de educación básica por modalidad, 2007-2008

Administración	Escuelas	Alumnos	Docentes	Grupos
General	149,300	21,019,494	904,460	941,386
Indígena	19,289	1,220,618	52,296	92,795
Comunitaria	29,706	261,714	29,967	64,392
Telesecundaria	17,330	1,247,551	63,112	67,950
Secundaria para trabajadores	325	34,325	4,515	1,897
Secundaria técnica	4,398	1,732,237	89,743	48,119

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2009a.

Las modalidades muestran las particularidades de los estudiantes atendidos y las diferentes formas de organización. La menor proporción de docentes por escuela se presenta en las escuelas comunitarias, seguida de las escuelas indígenas y la telesecundaria. Esas tres modalidades se organizan en zonas rurales y marginadas.

Cuadro 8. Indicadores de alumnos, maestros y grupos por escuela por modalidad, 2007-2008

Escuelas	Alumnos/Docente	Docentes/escuela	Grupos/escuela
General	23.24	6.06	6.31
Indígena	23.34	2.71	4.81
Comunitaria	8.73	1.01	2.17
Telesecundaria	19.77	3.64	3.92
Secundaria para trabajadores	7.60	13.89	5.84
Secundaria técnica	19.30	20.41	10.94

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2009a.

El sistema público de educación está constituido en gran parte por el nivel de primaria, con 90.6 miles de planteles que representan 47.7% del total de escuelas públicas. Como lo muestra el Cuadro 9, el nivel de primaria es el que mayor variedad presenta de acuerdo con las necesidades de aprendizaje de los alumnos, el tamaño de la población escolar y su ubicación urbana o rural.

Cuadro 9. Sistema público de educación básica por nivel, 2007-2008

	Escuelas	Alumnos	Docentes	Grupos
Total	194,121	23,131,808	996,301	605,567
Preescolar	73,783	4,031,768	171,149	217,105
Primaria	90,628	13,445,691	512,665	194,231
Secundaria	29,710	5,654,349	312,487	194,231

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadística histórica del sistema educativo nacional en www.dgpp.sep.gob.mx

De acuerdo al tamaño de las escuelas, éstas se clasifican como:⁵

- De **organización completa**: escuelas que imparten los seis grados de educación primaria y tienen un maestro por cada grado.
- De **organización incompleta**: escuelas que, independientemente del número de grupos y maestros con que cuentan, no imparten el ciclo completo de educación primaria.
- **Unitarias**: escuelas que cuentan con un solo maestro, independientemente del número de grados o grupos que atienda.
- **Rurales unitarias completas**; escuelas en las que uno o dos maestros atienden los seis grados de educación primaria.

Hay que destacar el caso de las escuelas unitarias, también conocidas como multigrado, donde un maestro puede impartir diversos grados de los seis que imparte la primaria. Además, en estas escuelas puede haber uno o más maestros. Estas escuelas se ubican principalmente en zonas rurales y los maestros pueden llegar a fungir como director. Por su particularidad, se pueden identificar dos tipos de escuelas multigrado.

En el ciclo escolar 2004-2005, considerando únicamente primarias generales e indígenas, el número de escuelas primarias multigrado fue de 37 mil planteles donde asistieron 1.8 millones de niños. Esas escuelas representaron 48.6% del total de escuelas primaria generales y escuelas indígenas del país, así como 14.2% de los estudiantes de primaria de escuelas públicas a nivel nacional (SEP, 2006). En ese ciclo escolar más de la mitad de las escuelas multigrado se concentraron en cinco estados: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Puebla. Sin embargo, en Chiapas, Tabasco y Zacatecas alrededor de 70% de las escuelas primarias son multigrado (SEP, 2006).

Otro grupo de escuelas primarias multigrado son las escuelas comunitarias. En el ciclo escolar 2004-2005 había 12,420 escuelas comunitarias administradas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Estas escuelas comunitarias ofrecen servicios a localidades dispersas donde la demanda es menor a 20 niños en edad escolar (SEP, 2006). Por esta razón las escuelas comunitarias presentan bajas proporciones de alumnos por docente, docentes por escuela y grupos por escuela como se mostró en un cuadro anterior.

Una última clasificación de escuelas depende del tipo de alumno, donde se considera a niños con necesidades especiales y a niños indígenas cuya educación se proporciona de manera bilingüe. Las escuelas son:

- **Comunes**: escuelas dedicadas a la atención de la mayoría de estudiantes del país.
- **Especiales**: escuelas dedicadas a la atención de alumnos con necesidades especiales.
- **Bilingües** o Biculturales: escuelas para niños indígenas.

⁵ Acuerdo 96 publicado en el DOF del 7 diciembre de 1982.

Maestros de educación básica

En el ciclo escolar 2006-2007 en el sistema de educación básica del país impartieron clases 1.1 millones de maestros.⁶ De estos, 87.2% fueron docentes del sistema de educación pública. La mayoría de estos maestros están afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE.

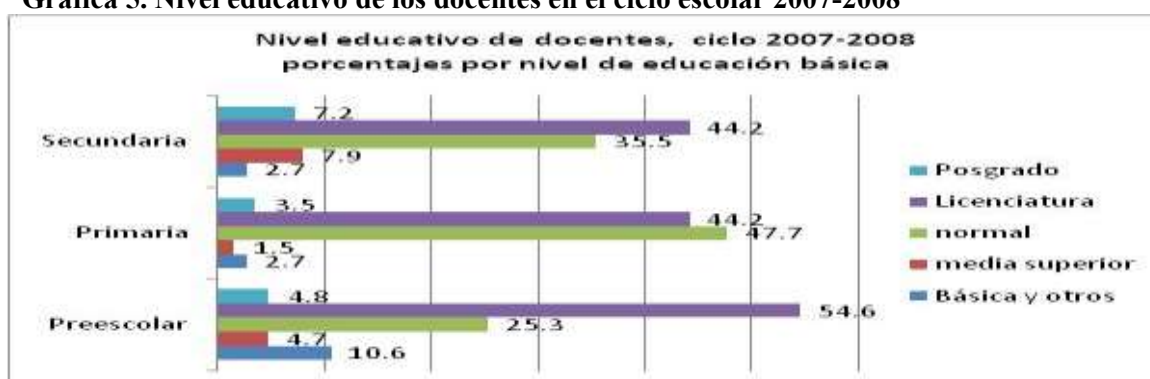
Cuadro 10. Docentes de educación básica, pública y privada

Escuelas	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Total	1,078,942	1,107,418	1,125,790
Educación pública	951,994	968,597	981,323
Educación privada	126,948	138,821	144,467
% de docentes de educación pública	88.2	87.5	87.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional, SEP.

Los docentes de educación básica tienen, en su mayoría, una formación normalista o con estudios de licenciatura. Estos niveles educativos predominan en el ciclo escolar 2007-2008 como se puede apreciar en la Gráfica siguiente. Los docentes con estudios de posgrado representan un porcentaje reducido tanto en preescolar, como en primaria y secundaria. De igual manera, son reducidos los porcentajes de docentes que solo cuentan con educación básica y bachillerato.

Gráfica 5. Nivel educativo de los docentes en el ciclo escolar 2007-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2009a).

La edad y los años de servicio de los docentes son un factor a tomar en cuenta para planear su capacitación y actualización. Estas dos variables se infieren de las características del grupo de maestros inscritos en 2009 en Carrera Magisterial.⁷ En ese año se inscribieron 681 mil docentes y directivos. Este número representa 68.4% del total de los docentes de educación pública en el ciclo escolar 2007-2008. Por ello, podemos considerar que estos datos son representativos del total de docentes y directivos en el sistema de educación pública.

⁶ Estadística Histórica del Sistema Educativo Nacional SEN, consultado el 20 de septiembre de 2009 en <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/nacional/index.htm>.

⁷ Por docentes inscritos se entiende al personal susceptible de incorporarse o promoverse y que de forma voluntaria solicitó su inscripción al proceso de evaluación en Carrera Magisterial, para una etapa determinada (SEP, 2009b). Los docentes inscritos incluyen maestros, directores, supervisores, ATP, personal administrativo.

En la Gráfica siguiente se observa que 51.5% de los docentes, inscritos en la XVI etapa de Carrera Magisterial, se encontraban en los grupos de edad de 41 a 50 años. El grupo de edad de 50 años o más representa 15.7%. Aún cuando esas cifras estuvieran sesgadas, estarían señalando que una proporción importante de docentes y directivos, 67.2%, están en una edad madura.

Gráfica 6. Porcentaje de docentes por grupo de edad, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2009b)

Considerando los años en servicio, los docentes con 21 años o más de servicio representan 51.4% del total de los docentes inscritos en Carrera Magisterial como se observa en la Gráfica siguiente.

Gráfica 7. Porcentaje de docentes por años de servicio, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2009b).

Organización geográfica del sistema educativo: zonas escolares

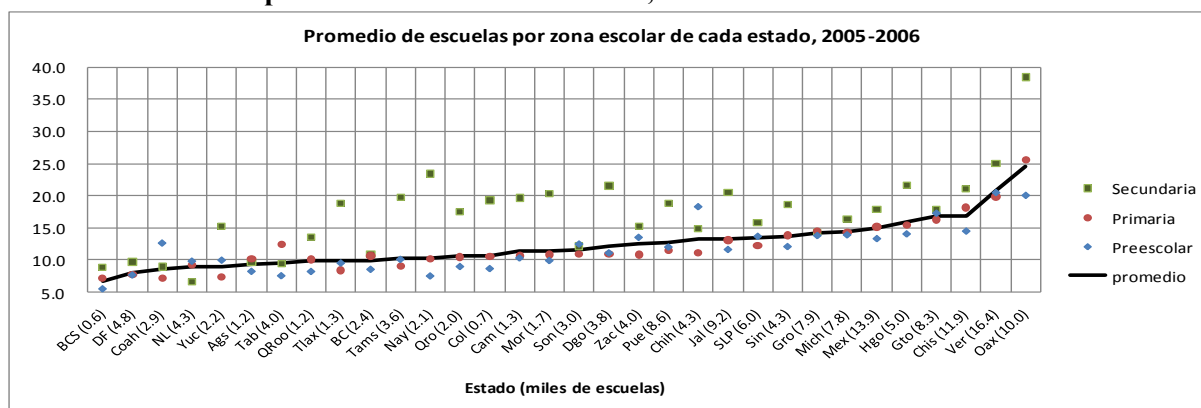
El sistema de educación pública se organiza en zonas escolares, las cuales estarían a cargo de un supervisor.⁸ En el ciclo escolar 2005-2005 se contabilizaron 11,596 zonas escolares que agruparon a 160.5 miles de escuelas públicas de educación básica, estatales y federalizadas. En estos datos no se incluyen

⁸ En algunos estados existen sectores los cuales agrupan varias zonas escolares. Sin embargo, la división por sectores ya no se utiliza de manera generalizada en el país.

escuelas federales como las comunitarias, indígenas y telesecundarias ubicadas en zonas rurales las cuáles sumaron en el mismo periodo 29.6 miles de escuelas.

En 2005-2006 el promedio de escuelas por zona escolar fue de 13.4. Sin embargo, la distribución por estado varía de manera importante. La capital del país, el DF, presenta menos de 10 escuelas/zona en tanto que en los estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas presentan proporciones promedio de 25 escuelas/zona como se muestra en la Gráfica. Sin embargo, en esos mismos estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas se pueden encontrar zonas escolares con 77, 54 y 45 escuelas, respectivamente. Incluso en el DF hay zonas escolares que incluyen 48 escuelas (INEE, 2008).

Gráfica 8. Escuelas por zona escolar en los estados, 2005-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2007c) y SEP (2007d).

Por nivel escolar, la secundaria presenta una proporción de escuelas/zona muy variada y en general es mayor al promedio de cada estado. Este promedio está determinado por las escuelas primarias.

Gasto público y privado

El gasto público en educación básica representa el 44% del total del gasto nacional en educación, público y privado. Los recursos federales son la principal fuente de financiamiento de la educación pública básica con porcentajes de 76.41% y 78.70% en 2006 y 2007, respectivamente. En el presupuesto de gastos de la SEP esos porcentajes corresponden al Ramo 25 que incluye los recursos del sistema educativo en el DF, y el Ramo 33, o Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) que corresponde a las transferencias a los estados del sistema de escuelas federalizadas. Estas cifras de gasto federal en educación básica no incluyen el gasto corriente de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, o Ramo 11.

Cuadro 11. Gasto público en educación básica, 2006-2007 millones pesos corrientes

	2006	2007
Gasto nacional en educación (básica, media superior y superior)	645,722	675,296
Gasto público en educación básica		
a) Gasto Federal autorizado	219,333	238,485
b) Gasto Estatal	66,714	63,427
c) Gasto Municipal	998	1,113
Total (a+b+c)	287,045	303,026
% del gasto nacional	44.45	44.87
% del gasto de educación básica (d+e+f)	100.0	100.0
d) Federal autorizado (ramos 25 y 33)	76.41	78.70
e) Estatal	23.24	20.93
f) Municipal	0.35	0.37

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2008) y SEP (2009a).

Considerando el gasto nacional de educación, que incluye el gasto público y privado, y todos los niveles educativos, la siguiente Gráfica muestra que las proporciones de gasto público y privado se han mantenido estables desde 2000. Podemos considerar que lo mismo ocurre con las proporciones que guardan entre sí las aportaciones federal, estatal y municipal en educación básica.

Gráfica 9. Gasto nacional en educación



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2009a).

Normatividad

La actual normatividad del sistema de educación básica es resultado del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* (ANMEBN) firmado en 1992 por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y representantes del sindicato de maestros, SNTE, en cada entidad del país.

El ANMEBN implicó tres cambios importantes en el sector de educación básica: Una reorganización del sistema de educación básico, la reformulación de contenidos y la revaloración de la función docente.

La **reorganización del sistema educativo** significó la transferencia a los gobiernos de los estados de 1.8 millones de alumnos de preescolar; 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de alumnos de secundaria. Además de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles. También, se trasladó la administración de 700 mil empleados, de los cuales 513,974 fueron plazas docentes, 116,054 puestos administrativos, 3,954,000 horas-salario (Moctezuma citado en Arnaut, 1994).

En el ámbito de los estados, la reorganización implicó crear estructuras administrativas para recibir al sistema federal de educación básica que en un segundo momento deberían fusionarse con el sistema educativo en cada estado. Esto significó para los estados una amplia negociación con las secciones sindicales del SNTE para definir la estructura administrativa que tomaría la nueva administración del sector federalizado.

La reformulación de contenidos educativos, implicó establecer la prerrogativa de las Secretarías de Educación Estatales de proponer contenidos educativos regionales acordes a las necesidades de la población escolar y pertinentes para las actividades productivas de cada estado; contenidos que serían sometidos a consideración del gobierno federal para que fueran incluidos en los libros de texto gratuitos.

La revaloración de la función magisterial se materializó con la creación de un programa de Carrera Magisterial, el cual es un sistema horizontal de promoción de docentes y directivos cuyo objetivo fue mejorar el salario profesional y contribuir al aprecio social hacia el maestro.

Situación de la educación básica

Los objetivos del sistema educativo nacional son definidos por la administración federal, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Plan Sectorial de Educación (PSE). Los planes vigentes son para el periodo 2007-2012 del actual gobierno federal.

El PND señala que se han registrado avances en materia educativa durante los últimos años, sin embargo también señala que faltan oportunidades para acceder a una educación de calidad y a la tecnología e información. También destaca el bajo promedio de escolaridad, analfabetismo y bajo desempeño de los alumnos.

El rezago en educación básica, según el PND, abarca a más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes entre 15 y 35 años. En el rango de edad de 15 a 24 años la escolaridad promedio es de 9.7 años. Por ello, se propuso alcanzar como meta, al final de la actual administración, un promedio de escolaridad de 12.5 años. El analfabetismo es de 7.7% a nivel nacional, con variaciones entre los estados. Así, en el estado de Baja California, al norte del país, la población analfabeta es de 1%, pero en el estado de Chiapas, en el sur del país, el analfabetismo es de 18.9%.

El PND anota que la condición socioeconómica es el factor que más afecta el desempeño de los estudiantes. Las escuelas urbanas presentan un desempeño más elevado que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. De igual manera, las escuelas privadas alcanzan mejores calificaciones que las escuelas públicas. Los más bajos niveles de eficiencia terminal se encuentran en el sistema de educación indígena.

Respecto a los problemas institucionales, el PND considera los efectos negativos de la burocracia, el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y directivos. En general, el sistema escolar mexicano tiene el problema de priorizar aspectos administrativos del proceso educativo en lugar de impulsar mejoras en el aprovechamiento académico.

Objetivos y estrategias nacionales

El PND estableció diversos objetivos y estrategias, de las cuales nos interesa destacar las referentes al liderazgo y la gestión de las escuelas:

Una primera estrategia es impulsar mecanismos de evaluación de resultados del aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo.

Una segunda estrategia consiste en reforzar la capacitación de profesores promoviendo su vinculación directa con las prioridades, objetivos y herramientas educativas en todos los niveles.

Una tercera estrategia a destacar es la propuesta de consolidar los Consejos Escolares de Participación Social, CEPS.

En combinación con el PND, el gobierno federal publicó el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, PSE, en el cual se definen las acciones y las metas concretas que se propone alcanzar la administración en turno. Los objetivos son los siguientes:

- **Objetivo 1. Elevar la calidad de la educación.** El PSE considera que los criterios de mejora de la calidad deben aplicarse a la capacitación de profesores, la actualización de programas de estudio y sus contenidos, los enfoques pedagógicos, métodos de enseñanza y recursos didácticos.
- **Objetivo 2. Ampliar las oportunidades educativas** para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
- **Objetivo 3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información** y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.
- **Objetivo 4. Ofrecer una educación integral** que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.
- **Objetivo 5. Ofrecer servicios educativos de calidad** para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.
- **Objetivo 6. Fomentar una gestión escolar** e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.

El PSE 2007-2012 establece diversas metas señaladas en el cuadro siguiente, de las cuales interesa destacar las referentes a mejorar las capacidades de liderazgo, particularmente la meta para ampliar la cantidad de escuelas y CEPS que utilizan el modelo de gestión estratégica (50 mil en 2012) y la capacitación de directores en el mismo tema (metas del objetivo 6).

Cuadro 12. Indicadores y metas del PSE 2007-21012

Indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
Objetivo 1			
Calificación en el examen PISA en las pruebas de matemáticas y comprensión de lectura.	Puntaje entre 200 y 800 (800 equivale al mejor rendimiento)	392 (de acuerdo a resultados 2003)	435
Porcentaje de alumnos con un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE (los niveles de la prueba son: Insuficiente, elemental, bueno y excelente).	Porcentaje de alumnos examinados	Primaria Español=79.3% Matemáticas=79%, Secundaria Español=59.3% Matemáticas=38.9%	Primaria Español=82% Matemáticas=83%, Secundaria Español=70% Matemáticas=53%
Porcentaje de docentes de escuelas públicas actualizados y/o capacitados en los programas de la reforma en educación básica.	Porcentaje de docentes	17.8% (197,840 docentes)	87.9% (973,020 docentes)
Porcentaje de docentes de educación básica capacitados en la enseñanza de las matemáticas a través de materiales y talleres.	Porcentaje de docentes capacitados	4.7% (26,300 docentes)	74.7% (419,210 docentes)
Tasa de terminación de secundaria.	Porcentaje de alumnos que concluyen secundaria	75.5%	86.7%
Porcentaje de niñas y niños indígenas escolarizados que concluyen su educación primaria en escuelas de educación indígena.	Porcentaje de niños indígenas de 6 a 14 años que concluyen la primaria en escuelas de educación indígena.	85.1% (712,173 niños)	88.1% (754, 903 niños)
Objetivo 2			
Cobertura educativa	Matrícula (escolarizada)	Educación básica = 94.3%;	Educación básica = 99%
Cobertura de educación básica en los 8 estados con mayor nivel de pobreza patrimonial (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco).	Porcentaje de la población matriculada en los estados correspondientes.	94.3%	99%
Niños indígenas que cursan preescolar y primaria	Niños indígenas de 4 a 14 años que estudian preescolar y primaria.	1'594,850 (40.89% de los niños indígenas entre 4 y 14 años)	2'340,000 (90% de los niños indígenas entre 4 y 14 años)
Aulas de telesecundaria equipadas con tecnologías de la información y la comunicación y materiales educativos.	Aulas equipadas	2,400 (3.7%)	65,420 (100%)
Personas entre 15 y 39 años que concluyen secundaria.	Personas de entre 15 y 39 años que concluyen secundaria.	11 millones de personas entre 15 y 39 años de edad sin	13 millones de personas de entre 15 y 39 años concluyen

Indicador	Unidad de medida	Situación en 2006	Meta 2012
		secundaria concluida.	secundaria.
Años de escolaridad promedio de la población de 25 a 64 años	Años de escolaridad	8.4	9.7
Objetivo 3			
Porcentaje de docentes de primaria y secundaria capacitados en el uso educativo de tecnologías de la información y la comunicación en el aula.	Porcentaje de docentes capacitados	24.2% (220,000 docentes capacitados)	75% (682,125 docentes capacitados)
Objetivo 6			
Consejos escolares o equivalentes que participan en el modelo de gestión estratégica en educación básica.	Consejos escolares	35,000	50,000
Directores de primaria y secundaria del Programa Escuelas de Calidad capacitados en gestión estratégica.	Directores capacitados	29,935	40,000

Fuente: Elaboración con datos del Programa Sectorial de educación 2007-2012.

Como temas transversales, el PSE 2007-2012 señala los siguientes objetivos de evaluación en la educación básica.

- a) Fortalecer las capacidades de planeación y toma de decisiones de la escuela, a partir de los resultados de la evaluación, para que se traduzcan en mejoras de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- b) Continuar con la aplicación de evaluaciones sistemáticas de docentes y directivos, así como establecer criterios de evaluación de los programas federales.
- c) Fortalecer y diversificar mecanismos transparentes de evaluación y rendición de cuentas de los procesos y resultados de la formación continua.

Organización federalizada de la educación básica

El ANMEBN de 1992 diseñó un mecanismo de coordinación entre la autoridad de educación federal y las autoridades de educación estatales, para coordinar la transferencia de las escuelas de educación básica federal a los gobiernos estatales. El mismo principio se ha aplicado en el diseño de diversos programas federales donde participan autoridades de educación estatales. Los tres programas relacionados con el liderazgo escolar son el *Programa de Carrera Magisterial*, *Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, PRONAP, y el *Programa Escuelas de Calidad*, PEC.

Programa de Carrera Magisterial

La reforma educativa de 1992 estableció como uno de sus objetivos revalorar la profesión de maestro a través del establecimiento del servicio profesional de carrera, conocido como *Carrera Magisterial*. Este es un sistema de promoción horizontal donde los maestros participan de manera voluntaria e individual y mejoran su salario de acuerdo a un sistema de puntos, uno de cuyos componentes es la capacitación. Este

programa respondió a las demandas sindicales de mejora salarial y como una alternativa ante la inamovilidad en el sistema de escalafón vertical. Es decir, Carrera Magisterial representaría la posibilidad de que un buen docente mejorara su salario sin abandonar el aula, porque tradicionalmente algunos maestros buscaban una segunda plaza, convertirse en directores o bien realizar otro trabajo.

La SEP y el SNTE acordaron establecer los siguientes tres niveles de autoridad para administrar Carrera Magisterial: La Comisión Nacional de Carrera Magisterial, la Comisión Estatal de Carrera Magisterial, una por entidad federativa, y los Órganos Escolares de Evaluación, uno por escuela en el país, los cuales son presididos por el director de cada escuela, incluyen a sus docentes, uno de los cuales está integrado en calidad de representante sindical.

Originalmente el programa se propuso sólo para docentes frente a grupo pero la fuerza del SNTE hizo que se incluyera a directores, supervisores, ATP y Jefes de sector.

Formación de docentes en servicio

Las autoridades educativas del país decidieron establecer, en 1994, el programa de formación y capacitación de maestros, PRONAP, con un enfoque federalista. En 2008, el PRONAP se transforma en el *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional (SNFCSP)*.

El objetivo del PRONAP fue homogeneizar la oferta de cursos, pues los que había eran de diversa índole y calidad y no resultaban en mejoras de la enseñanza para los docentes. El objetivo del PRONAP era que los estados no se ocuparan de diseñar cursos sino que acudieran a instituciones de educación superior para encontrar opciones de actualización para los docentes. Este objetivo fue profundizado con el SNFCSP, el cual busca delegar mayores responsabilidades en los estados para la formación continua de maestros.

Para ejecutar el PRONAP se crearon tres ámbitos: la *Instancia nacional de capacitación*, y en cada estado se creó una *Instancia estatal de capacitación*, y los *Centros de Maestros*. Éstos últimos se ubican en los municipios de cada estado y su función es promover, asesorar y facilitar la actualización de los docentes. Con la creación del SNFCSP se incluyó la figura del *Servicio de Asesoría Académica a las Escuelas*. Además, se crean los *Sistemas Estatales de Formación Continua y Superación Profesional* con los cuales se busca que la formación de los maestros se adapte a las necesidades y condiciones locales (SEP, 2008c).

Programa Escuelas de Calidad

El PEC fue creado en 2001 con el objetivo de asignar recursos a escuelas de zonas marginadas que tuvieran necesidades de mejorar su infraestructura. El PEC otorgó recursos a las escuelas e hizo responsables a los CEPS de la administración de los mismos. Estos recursos se asignaron siempre y cuando las escuelas presentaran un proyecto escolar. La relevancia del *PEC* radica en que fomenta en las escuelas una cultura donde las comunidades escolares aprenden a tomar sus propias decisiones, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Las instancias de decisión del PEC son la Coordinación Nacional del PEC, las Coordinaciones Estatales integradas por autoridades educativas, y los Consejos de Participación Social Estatales y Municipales. Por último, los CEPS encargados de la ejecución del PEC en las escuelas.

En 2008, los recursos promedio otorgados a cada escuela PEC representaron 2.67% del presupuesto promedio de una escuela de educación básica, como se muestra en el Cuadro 13. Este presupuesto incluye los salarios de los maestros y los gastos de operación de las escuelas, los cuales no están bajo la administración de los CEPS.

Cuadro 13. Recursos del PEC por escuela, ciclo 2007-2008

	Número de escuelas	Millones pesos	pesos/escuela
Gasto educación básica, 2007-2008	194,071	303,026	1,561,417
PEC 2008-2009	39,224	1,632	41,614
% de recursos PEC			2.67

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP y reglas de operación del PEC 2009.

La ampliación de la cobertura del PEC ha tenido como consecuencia una disminución de los recursos promedio asignados a cada escuela como se muestra en el Cuadro 14. Estos recursos se asignan a proyectos escolares administrados por los CEPS de cada escuela y alrededor de estos proyectos se requiere a los CEPS que elaboren planes de largo y corto plazo para mejorar la calidad educativa.

Cuadro 14. Aportaciones promedio para cada escuela del PEC

Fases	Millones pesos	Escuelas atendidas	Aportación promedio por escuela atendida
PEC I (2001-2002)	493.5	2,239	\$220,411
PEC II (2002-2003)	1,504.0	9,780	\$153,783
PEC III (2003-2004)	1,566.7	15,578	\$100,569
PEC IV (2004-2005)	1,594.2	21,824	\$73,047
PEC V (2005-2006)	2,099.1	37,692	\$55,691

Fuente: Evaluación externa del PEC 2006 (Bracho, 2006).

Sindicato y federalización

El SNTE es la mayor agrupación sindical de maestros de educación pública. Se estima que el SNTE afilia a un millón de trabajadores que incluyen docentes en servicio, directores de escuela, supervisores, ATP y trabajadores administrativos.

Con la federalización de la educación básica, a principios de la década de 1990, las relaciones laborales de los trabajadores del sistema anteriormente federal fueron asumidas por los gobiernos estatales. Estos por su parte tenían sus sistemas de educación estatal. El SNTE estaba formado por secciones sindicales que agrupan a trabajadores federales o a trabajadores estatales. Esta situación no se modificó con la federalización. Es decir, los maestros siguieron manteniendo sus respectivas secciones sindicales. Además de las razones políticas, existían diferencias salariales y en prestaciones entre las secciones lo cual contribuyó a que no se fusionaran.

Percepciones públicas sobre la educación

En una encuesta elaborada por la UNAM (2007) se analizó la opinión de padres de familia, directores y docentes sobre la calidad de la educación que se imparte en México, así como de las funciones directivas.

El Cuadro siguiente muestra la opinión de los directores del sistema público y privado sobre la educación que se imparte en México. La encuesta publicó los porcentajes de los directores que opinaron que la educación que se imparte está bien o muy bien. Como puede apreciarse, el grado educativo con la peor reputación entre los directores es la secundaria, seguido de la primaria. Esto es porque solo 61% de los directores de secundarias públicas opinaron que la educación que se imparte está bien o muy bien, lo que significa que otro 39% no comparte esa opinión. En el caso de los directores de primarias públicas,

69% opinan que la educación que se imparte está bien o muy bien, lo que significa que 31% no comparte esa opinión.

Cuadro 15. Calificación de Directores sobre la educación que se da en México, Porcentajes: bien/muy bien

Nivel	Directores de preescolar		Directores de primaria		Directores de secundaria		Directores de educación media	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Preescolar	73	82	72	75	78	71	71	76
Primaria	53	62	55	69	56	61	47	55
Secundaria	40	55	43	54	49	61	36	40

Fuente: UNAM (2007).

En el mismo estudio, los maestros del sistema público y privado de educación opinaron que hay problemas graves en la secundaria pero también en la primaria. Esto porque 65% de los Maestros de primarias públicas encuestados respondieron que la educación que se imparte está bien o muy bien pero 35% tienen otra opinión. Una tendencia muy similar ocurre en las secundarias públicas.

Cuadro 16. Calificación de Maestros sobre la educación que se da en México, Porcentajes bien/muy bien

Nivel	Preescolar		Primaria		Secundaria		Educación media	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Preescolar	78	86	75	79	74	84	75	82
Primaria	60	72	58	65	49	66	53	58
Secundaria	54	64	46	60	49	63	41	34

Fuente: UNAM (2007).

III. LA GOBERNABILIDAD DE LAS ESCUELAS Y EL LIDERAZGO

Definición de liderazgo en el sector educativo.

El PND señaló que un reto inmediato para el liderazgo escolar es, por un lado, revertir el énfasis que la gestión escolar coloca en los aspectos administrativos del proceso educativo, y por otro lado, impulsar los factores que pueden 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 decir, el PND está señalando que es necesario cambiar un estilo de liderazgo administrativo (*Administrative leadership*) por un liderazgo de asesoría (*Instructional leadership*) como señalan los estudios Mejorar el Liderazgo Escolar (2009a) y TALIS (2009b) de la OCDE .

El antecedente de la propuesta para cambiar los estilos de liderazgo en la gestión escolar se encuentra en el PEC, creado en 2001. Este programa incluye como uno de sus componentes el liderazgo distribuido entre varios actores. El PEC reconoce en sus reglas de operación que la falta de un liderazgo efectivo de directores, supervisores, y jefes de sector es uno de los factores que obstaculizan el logro educativo. En los estándares de desempeño fijados por el PEC se señala que el director deberá ejercer un liderazgo académico, organizativo-administrativo y social, para la transformación de la comunidad escolar. Además, el liderazgo para la ejecución del PEC en las escuelas recae en los CEPS.⁹

El marco teórico del PEC es el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE). Rendón, et al. (2009) explican en el MGEE que el liderazgo no es una atribución directa dada por la posición de autoridad, sino una particularidad personal que desarrolla el potencial para producir cambios necesarios y útiles. Para los autores, el paradigma del MGEE es el liderazgo que impulsa procesos de transformación y que adopta una cultura de calidad en el desarrollo de las escuelas. En el MGEE se considera que la formación de directores como líderes ocurre dentro del desarrollo institucional y del trabajo en equipo, por lo cual se recalca la importancia de los espacios de intercambio, foros y encuentros donde se aborden temas de interés común.

Por otro lado, hay que señalar que en 2009 el PEC se aplica en 39 mil escuelas, las cuales representan una quinta parte de las escuelas de educación pública básica. La meta del actual gobierno es que el modelo de gestión estratégica sea utilizado en 50 mil escuelas públicas para 2012.

Distribución de responsabilidades entre autoridades y escuelas

El sistema educativo en México está federalizado, lo cual significa que en las políticas educativas y en la administración de las escuelas concurren autoridades federales y estatales principalmente. De esta manera, la SEP y las autoridades estatales comparten responsabilidades en la ejecución de diversos programas nacionales. Estos los hemos mencionado anteriormente como son el PEC, Carrera Magisterial, formación continua de maestros. En todos ellos existe un consejo nacional, consejos estatales, en algunos casos consejos municipales y los CEPS en las escuelas.

En la Ley General de Educación, LGE, se establecieron funciones exclusivas del gobierno federal como la planeación, financiamiento, evaluación y fiscalización, y aunque se considera la participación de los estados es el gobierno federal el que tiene la última palabra.

El gobierno federal determina los planes y programas de estudio para la educación básica (primaria, secundaria) y normal (o para la formación de maestros) en todo el país. Aunque la SEP debe recibir las

⁹ Estándar A.2, Reglas de Operación del PEC, 2009.

propuestas de contenidos regionales que presenten las autoridades educativas locales, y de otros sectores sociales, es la SEP la que autoriza todos los programas educativos (Art. 12, LGE).

El gobierno federal determina el monto de las transferencias federales a los estados. La mayor parte de esas transferencias se tiene que utilizar para el gasto en sueldos y salarios; y la otra parte puede ser usada también en educación a discreción de los gobiernos estatales. También, la SEP establece los programas *asistenciales-compensatorios* para promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos de zonas marginadas del país (Arts. 32 y 33, LGE). De igual manera, la SEP ejerce una función de fiscalización para verificar el uso de las transferencias destinadas a la educación.

Además, la *Constitución* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, señalan que corresponde a la SEP vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación — o reconocimiento de validez oficial de los programas— de las escuelas particulares, ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que imparten educación básica en la República, mantener actualizado el escalafón del magisterio y, crear un sistema de compensaciones y estímulos para los docentes.

La SEP determinará también el calendario escolar aplicable a toda la República para cada ciclo escolar de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica (Art. 48, LGE). Además, deberá elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.

Los gobiernos estatales tienen como función prestar el servicio educativo en su territorio, crear o modificar las instituciones públicas que administran la educación; así como proponer, para la autorización de la SEP, contenidos educativos regionales para complementar el programa nacional de educación y promover la participación de la sociedad en esta actividad de formulación de contenidos.

Los gobiernos estatales también sustituyeron a la SEP en las relaciones jurídico-laborales existentes con los trabajadores de la educación (docentes y administrativos). Igualmente, el gobierno estatal debe garantizar que los derechos laborales sean respetados, y reconocer al SNTE como el titular de dichas relaciones laborales.

La LGE consideró como parte de los cuerpos colegiados del sector educativo a los consejos de participación social en diversos ámbitos: nacional, estatal, municipal y en las escuelas. Estos consejos se integran por autoridades y miembros de la sociedad.

El papel de estos consejos de participación social es apoyar las actividades educativas y conocer y opinar sobre aspectos pedagógicos, planes y programas, evaluaciones del sector y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación (Artículos 69 a 72, LGE). Estos consejos son, propiamente, órganos consultivos que no obstante sus limitadas atribuciones constituyen espacios de interlocución con las autoridades de educación, además de posibilitar la ejecución de una política que promueve la gestión centrada en la escuela como es el PEC. De esta manera, se coordina la autoridad educativa, con una estructura de organización vertical, con los consejos de participación social, principalmente el CEPS, que son organizaciones horizontales y flexibles. A continuación presentaremos las atribuciones de los consejos de participación social nacional, estatales y municipales.

Consejo Nacional de Participación Social

El artículo 72 de la LGE establece que la SEP promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, CONAPASE, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus

asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación.

El CONAPASE se instaló en 1999. En 2009, la Secretaría Técnica del CONAPASE, que forma parte de la SEP, convocó a diversos actores de la sociedad para conformar el Comité para la Reintegración y Reactivación del CONAPASE. Aún no se reinstala dicho consejo, pero se realizaron cuatro reuniones a las cuales asistieron académicos, representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, representantes del SNTE, así como funcionarios estatales y federales del sector de educación básica. De estas reuniones se establecieron los siguientes puntos que orientaran los trabajos de dicho consejo:

a) Sobre la participación social

- Es un *derecho*, y su sistematización y desarrollo supone un aprendizaje colectivo.
- Está alimentada por los supuestos de libre asociación y de libre expresión.
- El derecho a la participación social supone *inclusión* (posibilidad de acordar en base a las coincidencias), *complementariedad* y *corresponsabilidad* (supone reconocerse parte del problema y también de la solución).
- Está asociada a la promoción de estados de *legalidad* e impulso a condiciones *democráticas*.

b) Sobre la participación social en la escuela y en la educación

- Supone la presencia (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, ex-alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados y trabajando con el fin común del mejoramiento de la propia escuela.
- Implica el reconocimiento de las prácticas exitosas y el seguimiento de los procesos a través de los cuales advertimos que dichas prácticas no son estáticas.
- Debe estar asociada a la información, transparencia y rendición de cuentas (considerando informes de logros y desempeño).

c) Sobre el CONAPASE

- Es un espacio para la expresión de múltiples voces y actores ocupados, directa o indirectamente, en la escuela y en la educación.
- Como órgano debe contribuir a la articulación de esfuerzos de manera horizontal (entre actores, programas estratégicos federales y nacionales y los temas a tratar) y verticalmente (entre los diversos niveles de consejos) los cuales deben reflejarse en el mejoramiento de las escuelas.
- Los temas de participación social que se pueden impulsar desde el consejo (con base en el Acuerdo Secretarial 260) son: Funcionamiento de las escuelas; difusión de buenas prácticas para la gestión escolar; planes, programas y contenidos educativos; evaluación; formación y desempeño docente; así como medios y materiales educativos, entre otros.

Consejos Estatales de Participación Social

En cada entidad federativa, según el Artículo 71 de la LGE, funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el DF. En dicho consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad

federativa especialmente interesados en la educación. Si bien deberían ser la instancia que promueva acciones en beneficio de la educación entre los diversos actores de su territorio (como son: empresarios, universidades, asociaciones y gobiernos municipales) los consejos estatales aún se encuentran en estado pasivo. En algunos estados se observa mayor actividad en los consejos municipales que en los estatales, quizá porque los municipales tienen mayor contacto con las escuelas de su territorio.

Consejo Municipal de Participación Social

El Consejo Municipal de Participación Social, de acuerdo con la LGE, debe ser promovido por los municipios y su Presidente Municipal. Al igual que los CEPS, los consejos municipales tienen algunas atribuciones que corresponden a una *Gestión administrativa* y *Gestión pedagógica*, pero sus principales actividades se ubican en la gestoría para mejorar servicios, construir escuelas, promover la coordinación con otras autoridades, o bien promover actividades de orientación y capacitación de padres de familia (véase el Cuadro siguiente).

Cuadro 17. Ámbito de acción de un Consejo Municipal de Participación Social

Gestión Administrativa
Gestionar ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos,
Gestionar la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio;
Dar seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio;
Estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales;
Establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario;
Coadyuvar a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar;
Promover la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares;
Promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa;
Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares;
Procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.
Gestión pedagógica
Conocer de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas;
Hacer aportaciones, considerando las particularidades del municipio, que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio;
Opinar en asuntos pedagógicos.

Fuente: Santizo (2008).

La LGE no define los instrumentos y recursos que pueden utilizar los consejos municipales para desarrollar sus funciones, al igual que ocurre con los CEPS. Esta falta de incentivos y recursos explicará la reducida injerencia de los municipios en la educación básica que se revela en la reducida participación de estas instancias en la ejecución del PEC. Además, el ANMEBN firmado en 1992 estableció la transferencia de recursos financieros a los estados pero no a los municipios. Por ello, no es de extrañarse la falta de capacidad y falta de incentivos de la mayoría de los municipios para involucrarse en la educación básica (Santizo, 2008).

Lo que sí se establece en la LGE, artículo 73, son las limitaciones de todos los consejos de participación social para intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y en cuestiones políticas y religiosas.

Estructura de decisiones en las escuelas

En las escuelas de educación básica la autoridad máxima es el **director**; quien a su vez preside dos instancias colegiadas que coadyuvan en el funcionamiento de la organización: los **Consejos Técnicos (CT)** o Consejos Técnicos Consultivos y los **Consejos Escolares de Participación Social (CEPS)**. Estas dos instancias son presididas por el director y participan maestros, padres de familia, y otros miembros de la comunidad escolar. Una diferencia que se explica adelante se observará en la constitución de los CT en las escuelas primarias y las secundarias.

Director de escuela

Los directores son personas designadas o autorizadas por la SEP como la primera autoridad responsable del correcto funcionamiento, organización, operación y administración de la escuela.¹⁰

El director de escuela primaria tiene importantes funciones de gestión como son el definir metas, estrategias y políticas de operación de la escuela; estudiar y resolver los problemas pedagógicos que se presenten en la escuela, revisar y aprobar el plan de trabajo elaborado por el personal docente, así como integrar y presidir el CT y el CEPS. Más adelante se presentarán las funciones del director en esos cuerpos colegiados. Estos cuerpos sólo hacen recomendaciones ya que el director puede no aceptarlas o bien puede diferir la aplicación de las mismas, hasta que sean estudiadas por el inspector de la zona (*supervisor*) o por el director o delegado general correspondiente.¹¹

¹⁰ Art. 14 del Acuerdo 96 publicado en el DOF el 12 de diciembre de 1982.

¹¹ Art. 26 del Acuerdo 96 (SEP (1982)).

Cuadro 18. Principales funciones de gestión del director de escuela primaria

Art. 16 Corresponde al Director de la escuela (**subrayados del autor**):

I.-Encauzar el funcionamiento general del plantel a su cargo, definiendo las metas, estrategias y política de operación, dentro del marco legal, pedagógico, técnico y administrativo que le señalen las disposiciones normativas vigentes;

II.-Organizar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar las actividades de administración, pedagógicas, cívicas, culturales, deportivas, sociales y de recreación del plantel:

...

V.-Estudiar y resolver los problemas pedagógicos y administrativos que se presenten en la escuela, así como plantear ante las autoridades correspondientes, aquellos que no sean de su competencia;

...

VII.-Elaborar el plan de trabajo anual de la escuela y presentarlo al inspector escolar y demás autoridades competentes dentro del primer mes de labores;

VIII.-Revisar y aprobar, en su caso, el plan de trabajo anual que, para desarrollar el programa de educación primaria vigente, elabore el personal docente, controlando que aquél se adecue a las técnicas pedagógicas aplicables;

...

XIX.-Convocar a la integración, en su caso, del Consejo Técnico Consultivo de la escuela dentro de los primeros quince días del inicio del año escolar;

XX.-Formar parte del Consejo Técnico Consultivo de la zona, participar en sus deliberaciones y dar cumplimiento a los acuerdos y recomendaciones que en éste se adopten;

...

Fuente: Acuerdo 96, SEP (1982)

En las escuelas secundarias, dependiendo del tamaño y de la modalidad de operación (secundaria general, secundaria técnica, telesecundaria, secundaria para trabajadores y secundaria comunitaria), la función directiva puede ser asumida por un director, con nombramiento o comisionado, y también hay subdirectores (Sánchez, 2009). En las secundarias generales hay un director y subdirector por cada turno. En algunas escuelas puede ser nombrado sólo el director, y en otras se nombra al director y a varios subdirectores.¹²

Los directores deben, además, asegurarse de que los docentes cumplan con los planes y programas de estudio, también, son responsables del uso de los recursos que vía proyectos o programas se le otorgan a la escuela; supervisan el funcionamiento de las tiendas o cooperativas escolares, deben activar al CEPS y organizar las actividades del CT.

Las funciones de los directores, señala Ornelas (2008), derivan de normas imprecisas que conducen a rutinas excesivas. Este autor anota: "...Los directores, además de administrar el patrimonio –siempre raquítrico – de su escuela, son responsables de que funcione el Consejo Técnico (y el Consejo Escolar de Participación Social o su equivalente), tienen autoridad –más no poder – para hacer que los maestros

¹² Artículo 17 del Acuerdo 98 SEP (1982a).

acudan a clases, cumplan con los programas oficiales y realicen la evaluación del alumnado. Asimismo, en Carrera Magisterial, evalúan el desempeño de sus docentes, llevan las relaciones con la Asociación de Padres de Familia y representan a la escuela ante las autoridades superiores. El director llena la forma 911 para la estadística escolar de cada ciclo, rinde informes, llena formularios – a veces con los mismos datos solicitados en un formato distinto por otra dependencia – Eso significa la elaboración de más de 100 documentos por año. También es responsable de la infraestructura y de ordenar las tareas de mantenimiento y limpieza de la escuela...” (Ornelas, 2008).

Por otro lado, en un estudio sobre los conflictos morales que enfrentan los directores, Fierro (2006, sección: Resumen), señala que el puesto directivo se conforma de tres elementos: “... su quehacer como *director-administrador* de la escuela; la necesidad de conducirse como negociador *en el margen* ante un conjunto de contradicciones de distinto orden que enfrenta cotidianamente, y bajo la premisa de orden corporativo que ha establecido el *apoyo mutuo* entre pares como el último no negociable en la vida escolar.” Esto resume las funciones prácticas del director, más allá de la normatividad, donde se combinan las funciones administrativas con las habilidades y situación política del director como miembro del sindicato de maestros. Por ejemplo, en algunas ocasiones las comunidades escolares pueden solicitar y lograr el cambio de director.

Consejos Técnicos

Los CT deben integrarse con los docentes de cada escuela de acuerdo con el siguiente criterio:¹³

- En las escuelas primarias que cuenten con un **mínimo de cinco maestros**, se integrará un CT como órgano de carácter consultivo de la dirección del plantel.
- En las escuelas unitarias o escuelas que cuenten con un **máximo de cuatro maestros**, el supervisor de zona **será el responsable de organizar sectorialmente al CT** de acuerdo al número y características de las escuelas ubicadas en su zona.

Un CT se integra en cada escuela en el primer mes del año, y tiene al director como presidente y a los maestros como vocales, entre quienes se elegirá al secretario por mayoría de votos. En las escuelas de más de doce grupos se elegirá un representante por cada grado para formar parte del Consejo. Esta elección se hará mediante voto directo de los representados.

Los CT sesionan por lo menos una vez al mes. Para la celebración de sus asambleas se requiere de la presencia de su presidente y de la mayoría de los presentes. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad (Art. 24 Acuerdo 96). Las asambleas ordinarias deberían celebrarse fuera de las horas de clase (Rodríguez, 1998); pero, en la práctica, muchas escuelas suspenden clases el último viernes de cada mes para efectuar esta asamblea.

Las funciones del CT incluyen la elaboración de recomendaciones sobre:

- Planes y programas de estudio;
- Métodos de enseñanza;
- Evaluación de los programas tendientes a la superación del servicio educativo;
- Capacitación del personal docente;
- Adquisición, elaboración y uso de auxiliares didácticos, y
- Las demás cuestiones de carácter educativo.

¹³ Art. 21 del Acuerdo 96. Ibid.

En las **escuelas secundarias** los CT se integran con más actores porque incluyen:¹⁴

- al director como Presidente;
- un secretario, que será elegido por los miembros del CT,
- un número variable de vocales, que serán:
 - el o los subdirectores con que cuente el plantel;
 - un jefe local de clase por cada una de las áreas o asignaturas que integren el plan de estudios;
 - un orientador educativo;
 - el presidente de la sociedad de alumnos;
 - el presidente de la cooperativa escolar y el del consejo de la parcela escolar si existiere, y
 - el presidente de la asociación de padres de familia.

Rodríguez (1998) señala que los CT son vistos como instancias burocráticas donde se concretan a girar instrucciones y disposiciones generales que el personal debe acatar. Este autor señala que el docente no tiene una posición activa dentro del CT y, por lo tanto, no se siente involucrado y comprometido con la escuela. Sin embargo, en las escuelas donde los CT funcionan de manera eficiente se ha observado que los directores favorecen la integración de comisiones que se encargan de tareas específicas, delegando así responsabilidades en los docentes.

Asociación de padres de familia

Las asociaciones de padres de familia, APF, se consideran de manera marginal en la norma que rige el funcionamiento de las escuelas primarias. En el Acuerdo 96 se señala que en cada escuela habrá una asociación de padres de familia, o tutores de los niños, y que estas asociaciones estarán registradas de acuerdo al Reglamento de las APF.¹⁵

Las APF participan principalmente como apoyo de las autoridades de la escuela para recaudar fondos y en la organización de trabajo voluntario para el mantenimiento de la escuela y la limpieza de las aulas. En el caso de las escuelas PEC, donde hay un espacio para los padres de familia, la APF es la que decide quién será su representante en el CEPS. Sin embargo, en algunos estudios de la ejecución del PEC se señala que en las escuelas donde las APF funcionan bien pueden llegar incluso a sustituir en la práctica a los CEPS (Loera, 2007).

Consejos Escolares de Participación social

De acuerdo con la LGE, los directores deben promover la creación de CEPS. Estos consejos son presididos por el director, e incluyen representantes de padres de familia y maestros. También pueden participar ex alumnos y miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de las escuelas.

Los CEPS, de acuerdo con el artículo 69 de la LGE, tienen atribuciones que se pueden ubicar en los ámbitos de la *Gestión administrativa*, *Gestión pedagógica* y *Gestión de vinculación con la comunidad* (véase el Cuadro siguiente).

En la *Gestión administrativa*, los CEPS pueden conocer sobre el calendario escolar, y pueden proponer la creación de estímulos y reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos y empleados, así como contribuir a reducir las condiciones adversas que afectan la educación y convocar a trabajos

¹⁴ Art. 32 del Acuerdo 98 de la SEP publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1982.

¹⁵ Arts. 52-54 del Acuerdo 96.

específicos de mejoramiento de la infraestructura escolar. En la *Gestión pedagógica* se destaca la posibilidad de que los CEPS conozcan las metas educativas para coadyuvar en su realización con los maestros así como opinar en materia pedagógica. En la *Gestión de vinculación* destaca la función de los CEPS como promotores de la colaboración entre los miembros de la comunidad escolar y de la comunidad local.

Cuadro 19. Ámbito de acción de un CEPS

Gestión Administrativa
Elaborar el calendario escolar.
Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela.
Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar.
Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación.
Convocar a trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.
Respaldar las labores cotidianas de la escuela y, en general podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.
Gestión Pedagógica
Establecer las metas educativas y vigilar el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización.
Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.
Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos.
Opinar en asuntos pedagógicos;
Gestión de Vinculación
Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia.
Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.

Fuente: Santizo (2008).

Santizo (2008) señala que la LGE indica el ámbito de acción de los CEPS pero no se mencionan instrumentos o recursos para que los CEPS realicen sus actividades. En términos generales, las atribuciones de los CEPS son limitadas. Por ejemplo, los CEPS pueden otorgar reconocimientos de carácter social, pero no tienen atribuciones para participar en la entrega de reconocimientos vinculados al desempeño de los docentes.

La LGE marca el camino por donde se puede profundizar la participación social a través de los CEPS. Por ejemplo cuando se señala que podrán conocer de las metas educativas, el avance de las actividades escolares y los resultados de las evaluaciones. El siguiente paso sería dotar a los CEPS de mayor capacidad de decisión. Esto es considerado en el PEC donde se asigna un mayor papel a los CEPS en la gestión escolar.

Enlaces entre autoridades y escuelas: supervisión escolar

La supervisión escolar establece los vínculos entre autoridades educativas y escuelas. Esta supervisión es realizada por supervisores, asistentes técnico-pedagógicos, ATP, y en su caso Jefes de sector.

Cada zona escolar es atendida por un supervisor, de modo que habría por lo menos 11,529 supervisores para escuelas de educación pública en el ciclo escolar 2005-2006. Sin embargo, de manera informal se considera que actualmente existen 20 mil supervisores en el país.

El nombramiento de supervisores y ATP dependió del crecimiento del sistema de educación pública. Sin embargo, los ritmos de crecimiento en los estados fue diferente por lo cual el número de supervisores creció más en algunos estados que en otros. Por otro lado, cada zona escolar tiene un supervisor pero no necesariamente existe un ATP por zona. Esto se debe a que la distribución de escuelas por zona es muy irregular. Pueden existir casos donde una zona escolar tenga 6 o 7 ATP con plaza de docente frente a grupo.

García y Zendejas (2008) presentan el siguiente perfil de los supervisores en la ciudad de México en 2007, el cual refleja el procedimiento de asignar los cargos a quien fue previamente director, por ello los supervisores muestran como características:

- Edad promedio de 48.5 años, la mayoría son mujeres (64%),
- 51.7% cuentan con nivel licenciatura
- La antigüedad promedio de servicio es de 28.5 años;
- 75% tuvieron una antigüedad en el servicio entre 21 y 36 años antes de asumir el cargo,
- 85% no recibe una capacitación para iniciarse en el cargo,

Las funciones del supervisor, en su carácter de enlace, se desarrollan en los ámbitos de la gestión institucional y gestión escolar. El estudio citado de García y Zendejas identifica las funciones que desempeña el supervisor (Véanse Cuadros abajo):

En el ámbito de la gestión escolar

- Promueve que el director y los docentes se apropien de planes y programas de estudio, de los enfoques teóricos, las metodologías y los materiales de apoyo a la enseñanza.
- Es corresponsable de las acciones del proyecto escolar, PAT, plan estratégico para la mejora escolar, y la planeación didáctica de los maestros,
- Diseña el plan de gestión y el PETE de la zona escolar,
- Supervisa la evaluación.

Cuadro 20. Gestión escolar del supervisor escolar

1. Promueve que el director y los docentes se apropien de planes y programas de estudio, enfoques teóricos, metodologías y materiales de apoyo a la enseñanza.

2. Es corresponsable en las acciones del Proyecto Escolar, PAT, Plan para la Mejora Escolar y la Planeación didáctica de los profesores

- Brinda apoyo técnico a la función del director de la escuela.
- Orienta al director en la elaboración de planes y proyectos escolares.
- Promueve la innovación basada en la investigación educativa.
- Promueve el funcionamiento y participa en el CT y las reuniones de academia

3. Diseña el plan de gestión y el PETE de la zona escolar

- Incluye en el plan de gestión la atención a la población indígena, con necesidades educativas especiales y en situación de extra edad.
- Realiza visitas técnico-pedagógicas a las escuelas para apoyar el trabajo de los docentes en la realización del proyecto escolar; deja constancia escrita de las orientaciones proporcionadas a al director y maestros; propone y apoya estrategias para mejorar la enseñanza y la evaluación del aprendizaje; recomienda materiales bibliográficos.

4. Supervisa la evaluación

- Supervisa la evaluación de los alumnos conforme al Acuerdo Secretarial 200.
- Integra análisis de los resultados de la evaluación permanente de los alumnos, así como de las evaluaciones nacionales.

Fuente: García y Zendejas (2008)

En el ámbito de la gestión institucional

- Supervisa que las escuelas de la zona (oficiales y particulares incorporadas) se apeguen a la normatividad establecida por la SEP,
- Administra recursos humanos,
- Administra recursos materiales, financieros y tecnológicos,
- Promueve el desarrollo profesional del personal de la zona,
- Promueve la relación colaborativa de la escuela con la comunidad.

Cuadro 21. Gestión institucional del supervisor escolar

1. Supervisa que las escuelas de la zona (oficiales y particulares incorporadas) se apeguen a la normatividad establecida por la SEP

- Difunde el calendario y requisitos para la preinscripción.
- Promueve el uso del Sistema Integral de Información Escolar, apoya la elaboración y entrega de estadística (formatos 911).
- Promueve y garantiza el acceso a la población que solicite el servicio educativo.
- Desarrolla acciones preventivas y compensatorias con fines de ampliar la cobertura y permanencia de los alumnos y elevar la calidad de los servicios.
- Selecciona y coordina la aplicación de proyectos y acciones para fortalecer el trabajo de la escuela (para elevar a la calidad de la educación de apoyo curricular orientados al bienestar del alumno, concursos y colectas, entre otros).
- Impulsa extensión y aprovechamiento de la jornada escolar.
- Autoriza actividades extramuros.
- Comunica a las instancias superiores cualquier anomalía que afecte la integridad de los alumnos o docentes y aplica sanciones correspondientes.
- Convoca y preside los consejos técnicos de zona.
- Se comunica y coordina con supervisores de otros niveles y modalidades.

2. Administra recursos humanos

En relación con el director y personal docente

- Elabora la plantilla del personal de las escuelas de su jurisdicción.
- Lleva controles de asistencia, puntualidad, cambios de adscripción, permutas, permisos, estímulos y promociones, altas y bajas, y extiende créditos escalafonarios.

En relación con los alumnos

- Apoya el control escolar (registros, formatos, boletas, inscripción, reinscripción, acreditación, y certificación y constancia de estudios).

3. Administra recursos materiales, financieros y tecnológicos

- Solicita la construcción, conservación, ampliación y sustitución de centros escolares.
- Controla la aplicación de recursos económicos asignados a las escuelas.
- Distribuye y supervisa el uso de libros de texto y materiales de apoyo del maestro.
- Promueve el aprovisionamiento, uso, actualización y cuidado de los recursos materiales e informáticos de la zona y la escuela.

4. Promueve el desarrollo profesional del personal de la zona

- Participa en actividades de desarrollo profesional y de fortalecimiento a su función.
- Orienta la función administrativa del director o docentes sin director.
- Identifica necesidades y promueve la actualización permanente de los docentes

5. Promueve la relación colaborativa de la escuela con la comunidad

- Constituye la Asociación de Padres de Familia y el CEPS.
- Resuelve conflictos que involucran al servicio educativo y su relación con la comunidad.

Fuente: García y Zendejas (2008).

Vinculación de las escuelas con sus comunidades

Las escuelas de educación básica, en general, tienen poco contacto con otras escuelas y organizaciones externas. Ávila y Rangel (2005) reportaron que en los CEPS hay relaciones de confianza entre los actores y el liderazgo recae principalmente en el director de la escuela. Sin embargo, la vinculación de las escuelas con sus comunidades locales es reducida, lo cual implica también un reducido capital social medido en términos de la red de apoyo que brindan las comunidades a las escuelas.

La falta de vinculación de las escuelas con el exterior se puede observar de manera indirecta con los recursos adicionales que obtienen. Con datos de la evaluación externa del PEC 2006 se muestra, en el siguiente Cuadro, que los recursos (no aportados por el PEC) obtenidos por las escuelas de otros actores de la comunidad representan casi 10%, mientras que la mitad de los recursos obtenidos por las escuelas provienen de los padres de familia (Bracho, 2006). Este último dato merece destacarse ya que las escuelas PEC se encuentran en zonas marginadas

Cuadro 22. Porcentaje de recursos de las escuelas por fuente de financiamiento

	Aportaciones PEC	Recursos de las escuelas	Origen de los recursos obtenidos por las escuelas		
			Ayuntamientos	Padres de familia	Otros
Fase II	79.75	20.24	45.71	47.02	7.28
Fase III	76.67	23.32	38.43	51.96	9.60

Fuente: Evaluación externa del PEC 2006 (Bracho, 2006).

La fuente de las aportaciones financieras son una medida aproximada de los vínculos de las escuelas con su comunidad, pero pueden existir otros recursos no monetarios que pueden obtener las escuelas en su entorno. En el estado de Chiapas, la institución Casa de la Ciencia realizó actividades de capacitación de docentes de escuelas inscritas en el PEC, a petición de sus directores escolares, en las regiones indígenas del estado (Véanse Bertely y Keck en Zorrilla, 2005).

Evaluación de competencias directivas

La UNAM (2007) realizó un estudio sobre la opinión de directores, padres de familia y docentes acerca de capacidades directivas.

La opinión de padres de familia, en general, es favorable sobre la capacidad y el liderazgo de los directores. Aún así, el porcentaje que otorgan los padres en las primarias públicas es menor que el que otorgan los padres de familia en las primarias privadas: 63% y 87% respectivamente (Véase Cuadro siguiente).

Cuadro 23. Calificación de padres de familia sobre capacidades del director

Porcentaje de el director siempre es:	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.
Conflictivo	6	6	6	15	7	9
Conciliador	70	59	72	55	71	56
Tiene capacidad de manejo de situaciones difíciles	82	74	78	56	82	71
Tiene buena organización de los padres de familia	84	73	81	59	80	73
Sabe dirigir(es líder)	80	72	87	63	82	71
Impone orden y disciplina	87	76	88	64	88	74
Tiene buena relación con la comunidad	87	78	85	68	82	72
Está enterado de los problemas de la escuela	84	79	85	77	86	80
Tiene buena presentación	92	82	92	79	90	84

Fuente: UNAM, 2007.

El Cuadro 23 muestra que los padres de familia califican como buena la capacidad de los directores de primarias públicas para manejar situaciones difíciles en 56% de las ocasiones, lo cual es muy bajo, y más aún cuando se le compara con el 78% obtenido por los directores en las escuelas primarias privadas.

En la percepción de los padres de familia encuestados, los directores de primarias públicas tienen problemas para conciliar intereses y para organizar a los padres de familia (las opiniones favorables sólo fueron 55% y 59%, respectivamente). La falla en la conciliación de intereses aparece como el punto más débil de la gestión de los directores en las primarias públicas.

Cuando se le pregunta a los maestros sobre la utilidad de diversas reuniones escolares, para mejorar prácticas docentes, las reuniones de los CEPS aparecen con la calificación más baja. Esto tiene que ver con el tipo de asuntos que están ocupando la agenda de los CEPS donde pueden predominar asuntos administrativos, de recolección de cuotas, o de organización de festivales y trabajo voluntario de los padres.

Cuadro 24. Calificación de maestros sobre utilidad de reuniones escolares

Reuniones útiles/muy útiles	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública
Organización escolar	96	98	96	93	90	93
Padres de familia	98	100	94	99	94	94
Consejo Técnico Escolar	92	96	93	95	87	93
Consejo Escolar de Participación Social	82	85	85	87	79	82

Fuente: UNAM, 2007.

Cuando se les pregunta a los directores como consideran su propio desempeño, un porcentaje de ellos señalan que los resultados de las pruebas ENLACE son una evidencia de sus fallas en la dirección. También consideran como falla el que la escuela aún no resuelva sus necesidades de infraestructura, que no se haya podido incorporar su escuela al PEC, y porque no logran obtener el apoyo que necesitan de las autoridades educativas.

Cuadro 25. Autoevaluación de directores

Porcentaje de calificación mal/muy mal	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública
Superación profesional docentes	0	1	1	3	1	7
Asistencia y puntualidad docentes	3	1	1	1	1	4
Motivación alumnos para que sigan estudiando	1	0	2	1	4	5
Proyecto Escolar	0	1	1	2	1	2
Clima de aprendizaje en aulas	0	1	0	1	1	2
Conducta, disciplina alumnos	0	2	1	6	5	7
ENLACE	NA	NA	7	20	8	20
Escuela Segura	NA	NA	0	6	1	6
TIC en enseñanza	1	14	4	8	1	12
Trabajo educativo por competencias	0	1	3	3	0	7
Mejoramiento instalaciones de la escuela.	1	8	3	15	5	13
Incorporación escuela al PEC	1	4	5	10	3	13
Apoyo autoridades educativas	8	12	8	16	9	20
Colaboración comunidad	8	9	11	10	6	13
Integración y trabajo en equipo	1	1	1	0	1	4
Comunicación con padres de familia	1	1	1	1	1	2
Convivencia	1	1	0	1	0	1
Cooperativa escolar	3	13	2	6	2	4

Fuente: UNAM, 2007.

El bajo desempeño del director puede deberse, en parte, como lo señalan los autores González, et al. (2008), a la falta de tradición de trabajo en equipo; a la estructura poco eficaz de los centros educativos; a la falta de preparación técnica para labores de coordinación; y a la falta de recursos para motivar a grupos de trabajo. Por ello, estos autores concluyen que es "...imprescindible disponer de una formación específica para directivos que resulte contextualizada y que incida en la carrera profesional.

IV. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA Y EL LIDERAZGO

Políticas que promueven los liderazgos en las escuelas

El PEC es la iniciativa educativa que mayor énfasis ha puesto en la creación de una nueva gestión escolar, basada en la escuela, cuyos objetivos son promover mejoras en el desempeño escolar, la capacitación y la evaluación. Este programa impulsa la gestión estratégica mediante un proceso de planeación y evaluación de resultados en los ámbitos de la administración, la organización, lo pedagógico y la participación social en cada escuela. La responsabilidad de esta tarea es de los CEPS.

Para orientar las escuelas PEC hacia el desarrollo una gestión estratégica se han realizado diversas acciones. Primero, en 2004, el Banco Mundial otorgó un apoyo al PEC a fin de ampliar su cobertura. También se está trabajando en la elaboración de una norma de competencias directivas basadas en el modelo de gestión estratégica del PEC, con el objetivo de certificar las competencias de directores en el modelo de gestión estratégica. La meta para el 2012 es lograr que 50 mil escuelas, un cuarta parte del total del sistema público, utilicen un modelo de gestión estratégica.

En agosto de 2008 el PEC inició el proyecto piloto Fortalecimiento e Inversión Directa a Escuelas, FIDE, cuyo objetivo es proporcionar autonomía y capacidad de decisión a cada comunidad escolar. Este proyecto cuenta con un consejo consultivo integrado por la SEP, el PEC y organizaciones civiles.¹⁶ La principal característica del proyecto es que orienta 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 orienta a la provisión de equipos, materiales didácticos e infraestructura de la escuela. Este proyecto, además, compromete a los supervisores de zonas escolares para que proporcionen acompañamiento y asesoría a las escuelas. Además, los recursos por escuela son mayores a los que proporciona el PEC.

El proyecto PEC-FIDE se aplica en 50 zonas escolares de alta marginación de 6 estados e involucra a 332 escuelas.¹⁷ El reporte de la primera etapa de evaluación del proyecto señala los retos que enfrentará la gestión escolar centrada en la escuela. Las escuelas utilizaron los recursos recibidos, en primer término, para resolver problemas equipamiento e infraestructura y no se enfocaron al objetivo prioritario de atender alumnos en situación de riesgo y la capacitación de docentes (Reporte de contraloría social, 2008). Esta es una primera etapa de la evaluación, por lo que habrá que esperar el resultado final del proyecto.

Papel de los liderazgos en la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación

La evaluación formal de los resultados de la enseñanza y el aprendizaje se realiza en las escuelas, en la evaluación de maestros que buscan una promoción en Carrera Magisterial. También en el PEC se requiere hacer una planeación y evaluación de las acciones en torno a los resultados de las pruebas ENLACE de los niños. Sin embargo, no se conocen aún los resultados del proceso de evaluación previsto en el PEC.

En Carrera Magisterial, entre los factores de evaluación de los maestros se encuentran el desempeño profesional, el aprovechamiento escolar de los niños y el resultado de cursos de actualización y superación profesional. Para un maestro en servicio, esos factores representan 47% del puntaje máximo que pueden obtener. Un porcentaje similar lo pueden obtener los directores y supervisores y personal técnico que aplican a Carrera Magisterial.

¹⁶ Boletín 190 de la SEP del 17 de julio de 2008 en www.sep.gob.mx

¹⁷ Informe 2008 de la organización Mexicanos Primero en www.mexicanosprimero.org.mx

La evaluación en la escuela la realiza un cuerpo colegiado formado por el director, maestros miembros del CT y representantes del sindicato. Todos ellos son miembros del SNTE. Por ello, se considera que en dicha evaluación existen incentivos para que prevalezcan intereses gremiales y políticos. Por ello, en 1998 se disminuyó el peso del factor desempeño profesional de 35% a 10%. Actualmente como uno de los acuerdos de la ACE se está analizando el cambio en los criterios de evaluación de Carrera Magisterial.

Existen experiencias marginales de organizaciones civiles que imparten cursos y acompañamientos a colectivos docentes en los estados de Zacatecas, Querétaro y Chiapas. En estos proyectos educativos solicitan a los colectivos docentes la firma de una carta compromiso para que el conjunto de maestros tomaran cursos de actualización en temas como lectura, matemáticas y ciencias. Lo relevante de estos proyectos es la acción colectiva del director y maestros para comprometerse a tomar cursos de actualización (Santizo y Martín, 2009).

Evaluación y Rendición de cuentas

Las evaluaciones del desempeño escolar de los niños, con las pruebas ENLACE y PISA, tienen como audiencia principal a la sociedad, la cual ha tomado conciencia del nivel educativo del sistema público de educación. Los resultados de la prueba ENLACE se han incorporado en el diseño de las políticas y de manera paulatina están permeando en las decisiones de las escuelas. Por ejemplo, en el PEC se solicita a las escuelas que realicen su planeación con base en los resultados de ENLACE.

Una práctica usual en las escuelas de educación básica es informar a los padres de familia del desempeño en clase de los niños. Los maestros hablan de manera individual con los padres o bien en reuniones de padres de familia. Una práctica que aún falta por desarrollarse es que los maestros tomen como elemento de comunicación con los padres de familia a los resultados de la prueba ENLACE.

La UNAM (2007) realizó una encuesta de la opinión de maestros sobre la prueba ENLACE. Las opiniones fueron positivas en cuanto a que permite conocer la situación del niño, pero también son altos los porcentajes de opinión negativa que ven a esas pruebas como cargas innecesarias, o bien que conducen a prácticas de simulación (sólo se estudia para pasar la evaluación). El estudio señala que los maestros no opinaron sobre otro tipo de exámenes, particularmente el examen PISA, por desconocerlos.

Cuadro 26. Encuesta a maestros sobre utilidad de pruebas ENLACE

Porcentaje de maestros que opinan que la prueba ENLACE:	Primaria		Secundaria	
	Privado	Público	Privado	Público
Permite detectar los temas que requieren ser reforzados en la enseñanza	89	89	86	82
Permite conocer el nivel de aprovechamiento de los alumnos	83	86	86	86
Utilizan mucho tiempo de los alumnos y profesores	38	45	30	36
Propicia la enseñanza para acreditar evaluaciones y descuida el aprendizaje de las asignaturas	38	44	33	37

Fuente: UNAM (2007).

Los resultados de los concursos para asignar plazas de maestros, en agosto de 2009, también señalaron a la opinión pública problemas de formación y capacitación de los candidatos a maestros. En ese

examen, 70.8% de los concursantes obtuvieron una calificación que indicó la necesidad de una nivelación académica.¹⁸

Los resultados del concurso para plazas docentes tuvieron dos efectos. Por un lado, se fortaleció el propósito de la política de formación continua de maestros sobre la necesidad de impartir cursos de actualización. Por otro lado, se responde a la crítica de que existe discrecionalidad en la asignación de plazas. Por ejemplo, en una encuesta a maestros sobre los mecanismos para asignar plazas de maestros, una gran parte de los encuestados opinaron que los procedimientos eran inadecuados o injustos como se muestra en el Cuadro 27. Por ello, se puede pensar que los mecanismos transparentes para asignar plazas docentes reducirán eventualmente la opinión negativa que se tiene de esos procedimientos.

**Cuadro 27. Encuesta a maestros sobre procedimientos para asignar plazas
Porcentaje de maestros que consideran poco adecuados/injustos**

Procedimiento	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Otorgar nuevas plazas	76	61	74	66	83	60
Otorgar comisiones sindicales	76	52	72	68	88	62

Fuente: UNAM (2007).

Los resultados de los exámenes ENLACE, PISA y otros, están siendo empleados para diseñar las políticas educativas. Por ello, en la ACE se considera la propuesta de entregar estímulos económicos a los maestros que se interesaron en la prueba ENLACE. De igual manera, la prueba PISA se está ajustando a las particularidades del país. Por ello, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) está preparando un nuevo diseño de la prueba PISA de 2009 corrigiendo los márgenes de error obtenidos en las pruebas de 2003 y 2006 (SEP, 2008b).

Uno de los objetivos del PEC es fomentar la rendición de cuentas de las escuelas inscritas en ese programa. Sobre ello, un estudio de campo de un grupo de escuelas, realizado por Santizo y Cabrero (2004), mostró que los indicadores de rendición de cuentas eran mayores a los indicadores de participación social. La mayor transparencia y rendición de cuentas se explicaba porque los actores más activos de las escuelas tenían la necesidad de fomentar un mayor involucramiento de padres de familia en las actividades realizadas por el CEPS.

Curriculum

Las escuelas y sus órganos de decisión no tienen influencia directa en la definición del currículo de las escuelas.

La SEP como autoridad rectora del sistema educativo tiene entre sus facultades aprobar los contenidos básicos de la educación pública y privada que se imparte en el país. Las autoridades educativas de los estados deben obtener la autorización de la SEP para introducir contenidos específicos. De esta manera en algunos estados se ha ajustado los contenidos de acuerdo a sus necesidades, por ejemplo en el estado de Coahuila se introdujeron cursos de inglés en primaria o bien en el estado de Baja California se impartieron cursos contra la corrupción y el crimen. Esos temas son sensibles en ambos estados cercanos a la frontera

¹⁸ Consultado el 20 de septiembre de 2009 en:
http://201.175.42.249/conapdre09/reportes/wf00rptResultados_NivelDesempeno_TipoPlazaConcurso.aspx

con EUA (SEP, 2003). Otras experiencias han ocurrido en proyecto de educación indígena, en los estados de Jalisco, Puebla y Chiapas, donde ha sido necesario el diseño de currículos y materiales en los idiomas de las comunidades indígenas (SEP, 2004).

De igual manera, las escuelas privadas deben seguir los programas establecidos por la SEP, aunque pueden ajustarlos aumentando sus contenidos. De esta manera, en el país se sigue de manera obligatoria un programa oficial de educación básica definido por la SEP, el cual fija un contenido común y mínimo para todo el país.

Acompañamiento y evaluación

Los directivos de las escuelas, incluyendo a directores y cuerpos colegiados, no tienen entre sus procesos regulares dar un acompañamiento (*coaching / mentoring*) en las prácticas de los docentes. Por ello, las actuales políticas están promoviendo el acompañamiento a las escuelas. En 2008 el sistema de formación continua de maestros (SNFCSP) incorporó la figura de servicio de acompañamiento y asesoría académica a las escuelas (SEP, 2008c).

La ejecución del PEC se basa en gran parte en el acompañamiento y asesoría que proporcionan supervisores y ATP a las escuelas. Las autoridades del PEC proporcionan asesoría y capacitación a directores sobre la normatividad del PEC, la metodología para la elaboración de un plan estratégico de transformación escolar, PETE, y las formas de autoevaluación de la escuela.

Existen otras experiencias de acompañamiento en proyectos educativos realizados por organizaciones civiles en los estados de Zacatecas y Querétaro. Como parte de los compromisos con directores y colectivos docentes, en esos proyectos se consideró la filmación de prácticas en salón de clases con el fin de analizarlas con los maestros para proporcionar técnicas pedagógicas en la enseñanza de materias como lectura y matemáticas. De igual manera, el Colegio de la Frontera Sur en Chiapas tenía programas de acompañamiento de maestros (Santizo y Martín, 2009).

Investigaciones y estudios

Los estudios e investigaciones sobre liderazgo enfocan su atención en los problemas y el desempeño de los directores. Entre estas investigaciones se tiene a las siguientes.

El proyecto "Análisis de necesidades de formación de los directivos escolares en México" se realiza en el Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional. En este proyecto participan la Universidad Pedagógica Nacional (México), la Universidad Autónoma de Baja California (México) y la Universidad de Barcelona (España).

En uno de los trabajos de ese proyecto, ¿Qué se sabe en México sobre las necesidades de formación de directores de escuela primaria?, Cordero et al. (2008) analizan los problemas que enfrentan los directores, pero no se ocupan de las necesidades de formación o bien de los efectos del liderazgo de directores en el desempeño de las escuelas.

Otra investigación es realizada por la red *International Study of the Preparation of Principals* la cual incluye a académicos de Canadá, Estados Unidos, Escocia, Inglaterra, México, Sudáfrica y Turquía. El propósito de ese proyecto es investigar cómo los directores novatos se desempeñan en su primer año en la dirección; cómo se prepararon para ocupar el cargo, los problemas que enfrentan y cómo los manejan o resuelven (García, 2007).

El Proyecto de investigación “Experiencias logros y desafíos en la formación de directivos para la educación básica” (Clave 2003467), es patrocinado por la Subsecretaría de Educación Básica y el Instituto Politécnico Nacional. Esta investigación analiza los resultados de los cursos de formación para directivos ofrecidos por la Subsecretaría, por instituciones privadas y públicas de educación superior, durante el periodo de 2000-2006 (Álvarez et al., 2007).

En un avance de esa investigación, Álvarez et al. (2007) reportaron los resultados de un cuestionario aplicados a directores de cinco estados que tomaron cursos de gestión educativa. Los autores señalaron que los resultados de esos cursos, de acuerdo con los directores, estaban distantes de las competencias básicas para el desarrollo de la *gestión educativa estratégica*.

Otros estudios sobre directores de educación básica son de carácter cualitativo donde se reportan resultados de entrevistas a grupos de directores. Estos son los trabajos de García G. (2007), García H (2007) y García F. (2007).

García G (2007) señala que los directores acceden a sus cargos sin contar con una preparación previa, y se encuentran abrumados por cargas administrativas en el desempeño de su cargo. Este mismo autor cita un estudio cualitativo en escuelas PEC donde se reporta un aumento en el desempeño escolar en las escuelas donde predominaba una gestión basada en el liderazgo académico de los directivos de las escuelas. En esos casos se contaban con consejos técnicos que analizaban el aprendizaje de los niños (Loera, 2001).

Por último, entre esta serie de estudios se encuentra la encuesta a directores de escuelas secundarias realizada por la OCDE en 2009, que incluyó a México. El estudio TALIS analizó los estilos de liderazgo de directores de escuelas secundarias. Este estudio consideró cinco prácticas de gestión, las cuales definen dos estilos de liderazgo: instruccional y administrativo.

La OCDE (2009b) define el **liderazgo instruccional** (*instructional leadership*) en función de las prácticas de gestión que incluyen: la administración por objetivos, donde de manera explícita se orientan los esfuerzos al cumplimiento de objetivos; a la administración por asesoría, donde predominan las acciones para mejorar las prácticas de los maestros; y la supervisión directa que considera el seguimiento de los resultados de la asesoría a los maestros. Por otra parte, el **liderazgo administrativo** (*administrative leadership*) está definido por dos prácticas de gestión: la administración por rendición de cuentas, donde predomina el objetivo de rendir cuentas a las autoridades y a la sociedad (stakeholders); así como la administración burocrática donde se da prioridad al cumplimiento de reglas y procedimientos.

Los índices de *liderazgo instruccional* y *liderazgo administrativo* de México muestran resultados por arriba del promedio de los países analizados en el estudio TALIS. Este estudio señala que los dos estilos de liderazgo no son necesariamente excluyentes (OECD, 2009b). Además, la OCDE anota que la convivencia de ambos estilos puede indicar una etapa de evolución de un estilo de liderazgo hacia otro. En el caso de México la transición sería de un estilo administrativo, donde predomina el cumplimiento de procedimientos, hacia otro donde se otorga mayor importancia a los objetivos, el acompañamiento y la supervisión.

Algunas de las variables de México en el estudio TALIS muestran las características del sector de educación básica que se han descrito en este informe. Por un lado, las reducidas facultades de gestión de las escuelas, las comunidades escolares y los directores, con relación a la asignación de plazas, promoción de maestros y directivos, la administración de recursos, o bien la definición de contenidos curriculares. El resultado de la encuesta para México señala que es bajo el nivel de autonomía de las escuelas y directores (Véase el cuadro siguiente).

Cuadro 28. Encuesta a directores de secundaria, resultados de México del estudio TALIS

Pregunta:	Bajo < 50%	Medio 50% - 70%	Alto > 70%
Autonomía de las escuelas			
Es considerable la responsabilidad del director:			
Para contratar o despedir maestros	24.3		
Para despedir maestros	23.3		
Establecer salarios	15.9		
Determinar aumentos salariales	16.0		
Asignar recursos para el desarrollo profesional	21.1		
Formular el presupuesto de la escuela		51.4	
Decidir sobre la asignación de recursos en la escuela	45.0		
Establecer políticas disciplinarias para los estudiantes			95.8
Establecer políticas de evaluación de estudiantes			74.7
Aprobar admisión de estudiantes en la escuela			74.4
Determinar los cursos que se ofrecen	35.3		
Determinar el contenido de los cursos	33.0		
Elegir libros de textos		68.5	
Comportamiento de maestros: Afecta la enseñanza (mucho y algo)			
Retardos		69.2	
Ausentismo		67.5	
Falta de preparación			70.2
Comportamiento de estudiantes: Afecta la enseñanza (mucho y algo)			
Robo		56.0	
Intimidación o abuso de otros estudiantes		61.2	
Agresión física a otros estudiantes		57.1	
Posesión de drogas o alcohol		51.0	

Fuente: págs. 44 y 45 del estudio TALIS, OECD (2009b).

Los directores también consideran que el comportamiento de los maestros (incidencia de retardos, el ausentismo y falta de preparación) afecta la enseñanza en las escuelas. Esta opinión combinada con las escasas facultades del director, señaladas antes, revela una reducida capacidad de acción del director para orientar por sí solo un cambio en las escuelas.

Otra variable que no se ha considerado en este informe es la relacionada con los problemas de carácter social y cívico de los estudiantes. Este problema se muestra más en las secundarias debido a la edad de los estudiantes. Los problemas incluyen el robo, la agresión o la posesión de drogas. Estos problemas se agregan a otros de carácter pedagógico, administrativo y de organización que deben enfrentar los directores.

V. CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL

Condiciones laborales

Selección de Directivos

Los directores obtienen actualmente su nombramiento a través de un sistema de escalafón o puntaje vertical definido en el *Reglamento tabulador crédito escalafonario* establecido de común acuerdo entre el SEP y el SNTE en 1973 (SEP-SNTE, 1973).

La evaluación para la asignación del cargo de director y docentes la realiza una Comisión Nacional Mixta de Escalafón formada por dos representantes de la SEP y dos representantes del SNTE. Estos miembros a su vez designan de común acuerdo a un quinto miembro que tiene el carácter de Presidente Árbitro, pudiendo aumentarse el número de representantes, de acuerdo con las necesidades del servicio (artículo 14 del reglamento).

En cada estado del país existe una Comisión Estatal Mixta de Escalafón que reproduce las funciones de la Comisión Nacional. Pero es la Comisión Nacional la que otorga validez a todos los nombramientos. Según el artículo 7 del reglamento de escalafón señalado, la SEP podría cubrir provisionalmente las plazas que a su juicio no puedan permanecer vacantes y sólo surtirán efecto hasta la fecha en que por dictamen de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón se otorguen de forma definitiva.

De acuerdo con el artículo 11 del reglamento de escalafón, para la asignación de plazas se evalúan conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. Estos factores, como señala Cordero et al. (2008), implican una evaluación de méritos que incluyen la antigüedad en el servicio, la formación académica, la participación en proyectos educativos, la participación en proyectos de apoyo a la comunidad, las publicaciones realizadas, el diseño de materiales didácticos, las actividades de capacitación y actualización docente, y el reconocimiento por desempeño en la labor docente. Las ponderaciones de cada factor son (artículo 100 del reglamento):

- 45% por conocimiento (20% por preparación + 25% por mejoramiento profesional y cultural);
- 25% por aptitud (20% por iniciativa, laboriosidad y eficiencia + 5% por obras publicadas, artículos periodísticos, entre otros);
- 20% por antigüedad; y
- 10% por disciplina y puntualidad.

El director y los docentes en funciones son evaluados anualmente con el llamado crédito escalafonario. Esta es una evaluación de los factores señalados anteriormente cuyos puntajes se muestran en el Cuadro siguiente. Cabe destacar que el director no pierde su puesto de trabajo por una baja evaluación pues las plazas son definitivas o permanentes.

Cuadro 29. Puntos del escalafón para evaluación de directores

Factores		Puntos
Iniciativa, laboriosidad y eficiencia		480
I Iniciativa	75	
En el ámbito de la teoría pedagógica y de la práctica educativa	50	
En otro ámbito de la cultura y de la vida social	25	
II Laboriosidad	125	
A. En el cumplimiento de sus funciones específicas	75	
B. En el mejoramiento del medio.	50	
III Eficiencia		
Capacidad de docencia, de dirección o de supervisión	280	
a) Calidad y cantidad en el cumplimiento de la labor educacional	140	
b) Técnica y organización del trabajo	140	
Disciplina		120
Puntualidad		120
Puntuación máxima		720

Fuente: SEP-SNTE (1973).

Los ascensos o la asignación de plazas mediante el sistema de escalafón vertical (reglamento de escalafón, SEP-SNTE, 1973), corresponden todavía al funcionamiento centralizado del sistema educativo nacional. Este sistema centralizado es similar en cuanto a su estructura al programa de Carrera Magisterial, donde también es el sindicato de maestros y la SEP quienes conforman las instancias que deciden sobre la promoción de maestros. En este sistema vertical existen incentivos para otorgar puntajes elevados a fin de evitar tensiones políticas (Santizo, 2002). Vallejo (2006) también señala que el ascenso en el escalafón vertical no está asociado con la mejor preparación.

Como bien indica Latapí, es esta Comisión Nacional, donde participa el SNTE, la que otorga validez y, por lo tanto, “de la cual dependen los maestros para la asignación de su plaza, promoción, cambios de adscripción, evaluaciones, salarios y prestaciones, créditos, pensiones, becas, viajes, compras de terreno y vivienda” (2004). El mismo autor señala que en muchas entidades federativas es tradición que los nombramientos de supervisores y directores de escuela sean prerrogativa sindical (Latapí, 2004).

Un procedimiento previo al formal para llegar a ser director es obtener una responsabilidad como director encargado o comisionado. Como indica Fierro, el director comisionado es un docente con grupo “que asumirá el *encargo* de la escuela, sin formalidad legal ni compensación salarial... la comisión como director de la escuela es... un espacio de prueba y un paso previo al nombramiento como director técnico” (2006). El nombramiento formal como director depende de la evaluación del supervisor.

Fierro (2006) señala que el director encargado duplica su carga de trabajo, ya que atiende todos los asuntos administrativos de la escuela mientras sigue trabajando con su grupo. El encargado tiene así una primera experiencia de autoridad, control y organización. Sin embargo, como nos comenta la autora, para lograr ser nombrado como director técnico depende del apoyo de los demás docentes, de su amistad e incluso de las relaciones de compadrazgo o familiares con algunos de sus docentes. “El respeto a los derechos laborales y la comprensión a lo personal-familiar, aunados al respeto a la autonomía en el manejo del grupo son los soportes de una buena dirección desde la perspectiva de los docentes. El apoyo a las tareas administrativas, a eventos asociados tradicionalmente a la escuela (concursos, fiestas cívicas, etc.) y a mantener en calma las relaciones con la comunidad, son los soportes de colaboración que espera el supervisor” (Ezpeleta y Weiss, en Fierro, 2006).

La ACE, firmada en 2008, contempla la promoción y acceso a funciones directivas por concursos de oposición, así como la certificación de competencias profesionales. Derivado del concurso de competencias docentes para la asignación de plazas surgió la observación de que los directores también podrían ser sujetos a un concurso de oposición.

Contratación de Maestros

La contratación de maestros de educación básica, al igual que los directores, está normada por el *Reglamento tabulador crédito escalafonario* (SEP-SNTE, 1973). La Comisión Mixta de Escalafón formada por la SEP y el SNTE realiza las evaluaciones para asignar plazas de maestros. Como se mencionó antes, este procedimiento facilita que los factores gremiales afecten la asignación de plazas docentes.

El procedimiento para asignar plazas de maestros comienza a cambiar en mayo de 2008 con la firma de la ACE entre la SEP y el SNTE. En ese consenso se incluye un acuerdo para la profesionalización de maestros y directivos y la asignación de plazas mediante concursos de selección.

La promoción de maestros en servicio se realiza a través de Carrera Magisterial. Este programa enfatiza la idea de que la capacitación vinculada a la mejora salarial otorgará el entrenamiento y los incentivos necesarios para que los maestros mejoraran su desempeño en el aula. Sin embargo, al analizar cada uno de los seis factores de la valoración de Carrera Magisterial (Véase el Cuadro siguiente) es posible observar que sólo el 20% de la evaluación depende del desempeño del maestro en clase (aprovechamiento escolar):

- 45% de la evaluación depende la *actualización* y su *adquisición de conocimientos* (17% + 28%, respectivamente).
- 25% depende de la *antigüedad* y del *tiempo que permaneció estudiando* (*Grado académico*) antes de trabajar (10% + 15% respectivamente);
- 10% denominado *desempeño profesional* otorgado por el órgano de evaluación, y
- 20% (de *aprovechamiento escolar*) depende de las calificaciones que obtengan sus estudiantes en un examen nacional.

Cuadro 30. Factores para evaluación en Carrera Magisterial

Factores	Vertiente ^{1/}			Unidad de medida de cada factor
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	
1. Antigüedad	10	10	10	Años en servicio.
2. Grado Académico	15	15	15	Años de educación formal
3. Preparación Profesional	28	28	28	Conocimientos para desarrollar funciones. Se aplica un examen nacional en cada una de las tres categorías.
4. Cursos de Actualización y Superación profesional	17	17	17	Cursos federales y estatales a los que asisten los docentes.
5. Desempeño profesional	10	10	10	Evaluación realizada por los Órganos Escolares de Evaluación
6.1 Aprovechamiento Escolar	20	--	--	Examen aplicado a los estudiantes de los maestros que se inscribieron en Carrera Magisterial.
6.2 Desempeño Escolar	--	20	--	Para directores y supervisores escolares. Se evalúan acciones para influir en el desempeño de estudiantes y docentes. Se calcula el promedio del factor <i>desempeño profesional</i> de todos los maestros que están bajo la responsabilidad del mismo director o supervisor.
6.3 Apoyo Educativo	--	--	20	Para maestros que desarrollan material pedagógico o actividades técnicas. Se evalúa la investigación, elaboración de libros o la docencia en los cursos para maestros de Carrera Magisterial.

^{1/} 1^a: docentes frente a grupo, 2^a: supervisores y directores, y 3^a: ATP y administrativos.

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, 1998.

Como se mencionó anteriormente, los directores de escuela, como parte del cuerpo evaluador de Carrera Magisterial, enfrenta una situación compleja pues, por un lado, deben lealtad al sindicato que favorece los máximos puntajes para sus agremiados y, por el otro, son la máxima autoridad en la escuela y deben emitir un juicio sobre el desempeño de los docentes. Esta situación se refleja en los puntajes otorgados al desempeño profesional por el órgano de evaluación formado por el CT, un representante sindical y el director. El predominio de intereses gremiales y políticos se puede observar en los resultados de la etapa XV de Carrera Magisterial, que corresponde al ciclo escolar 2005-2006. En esa etapa, 95% de los docentes y directivos evaluados (395.2 miles) recibieron puntajes de 9 y 10 en desempeño profesional (SEP, 2009d).

La ACE propone considerar solo 3 criterios de evaluación en Carrera Magisterial que son: *aprovechamiento escolar* (medido a través de un examen a los alumnos), *cursos de actualización y desempeño profesional*. Con esta modificación se estaría eliminando el criterio de *preparación profesional* que se mide a través de exámenes a los docentes.

Contratación supervisores y asistentes técnico- pedagógicos

La designación de supervisores, al igual que los directores y docentes, está normada por el reglamento de escalafón (SEP-SNTE, 1973). La designación de estos cargos muestra con mayor claridad la negociación que realiza el sindicato de maestros con la SEP.

Para obtener el cargo de supervisor de zona escolar se requiere haber tenido previamente la plaza de director. Hay un requisito de antigüedad que puede variar entre estados. Algunas entidades requieren de cinco o seis años de antigüedad como director y otras pueden requerir de 10 a 12 años de antigüedad. De igual manera, para obtener un cargo de asesor técnico pedagógico, ATP, se requiere haber sido ser docente.

Cabe notar que los supervisores y ATP mantiene sus nombramientos como director y maestro y no hay nombramientos específicos para esos cargos en el tabulador de sueldos de la SEP.

El INEE realizó un estudio sobre supervisores de educación primaria en la Ciudad de México en 2007. Los autores García y Zendejas (2008) señalan que los requisitos para ser supervisor se señalan en el manual de supervisor de zona publicado en 1987 por la SEP. Éste define el perfil y las competencias deseables, aunque algunos requisitos varían según la entidad federativa. El citado manual señala como perfil deseable:

- Tener una formación como profesor de educación primaria, ya sea en la normal de maestros o bien con título de licenciado en Educación Primaria, Educación Básica o equivalente que sea aceptado por la Comisión Mixta de Escalafón.
- Tener experiencia como director de escuela primaria. Este es un requisito vigente desde 1987 el cual fue establecido por la SEP en el Manual del supervisor de zona de educación primaria. En el estado de Michoacán se estableció en 2004 el requisito de tener 15 años de experiencia en el servicio. En el caso del cargo equivalente de inspector bilingüe de educación primaria el requisito es haber sido director bilingüe de educación primaria por un mínimo de tres años. Este requisito lo estableció la Dirección General de Educación Indígena.
- Mostrar competencias personales. El manual de supervisor de zona de 1987 define este requisito como la capacidad para tomar decisiones, manejar relaciones humanas, tener iniciativa para proponer opciones de trabajo y plantear soluciones, capacidad para dirigir grupos, capacidad para escuchar y retroalimentar, actitud de respeto, compromiso y responsabilidad.
- Mostrar competencias técnicas. Estas comprenden la solidez en la cultura pedagógica, de conocimientos metodológicos en diferentes áreas y disciplinas, información bibliográfica, técnicas grupales, preparación en liderazgo, comunicación, administración escolar. En Michoacán se adicionó un esfuerzo de actualización constante.

La evaluación de ese perfil deseable se realiza con base en los criterios establecidos en el reglamento de escalafón de 1973. Además, como señala García y Zendejas (2008) si bien el perfil del supervisor es el de un buen maestro, un buen director y un buen líder pedagógico, en realidad lo que existe es una crisis de identidad porque el supervisor absorbe mucho del trabajo burocrático del sistema y en la parte pedagógica no posee la preparación adecuada. Esto es paradójico considerando que el supervisor tiene experiencia previa como director.

Por la disminución en el crecimiento demográfico y por movimientos migratorios, algunos estados ya no necesitan abrir más escuelas o bien éstas se han quedado sin alumnos. Por ello, a algunos directores se les nombró como ATP conservando la plaza y el sueldo como directores. Esta solución se explica por los derechos de inamovilidad establecidos en la Ley Federal del Trabajo, en su apartado B. Ese derecho garantiza que nadie será retirado de su lugar de trabajo (del cargo y de su ubicación) sin causa justificada, y aún cuando la disminución en el número de alumnos es una causa justificada, por negociación con el sindicato, SNTE, se mantuvieron esas plazas.

Algunas soluciones se han encontrado en los estados. Por ejemplo, en Baja California cada escuela tiene un ATP con plaza en la propia escuela. En otras entidades se ha considerado solicitar a los docentes de primaria, sin grupo, que tomen un curso de verano para reacomodarlos en la educación secundaria o el bachillerato, que es en dónde harán falta.

Los programas de actualización y capacitación de los supervisores no son numerosos. Algunos están a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Pedagógica Nacional- Ajusco,

el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Iberoamericana (García y Zendejas, 2008).

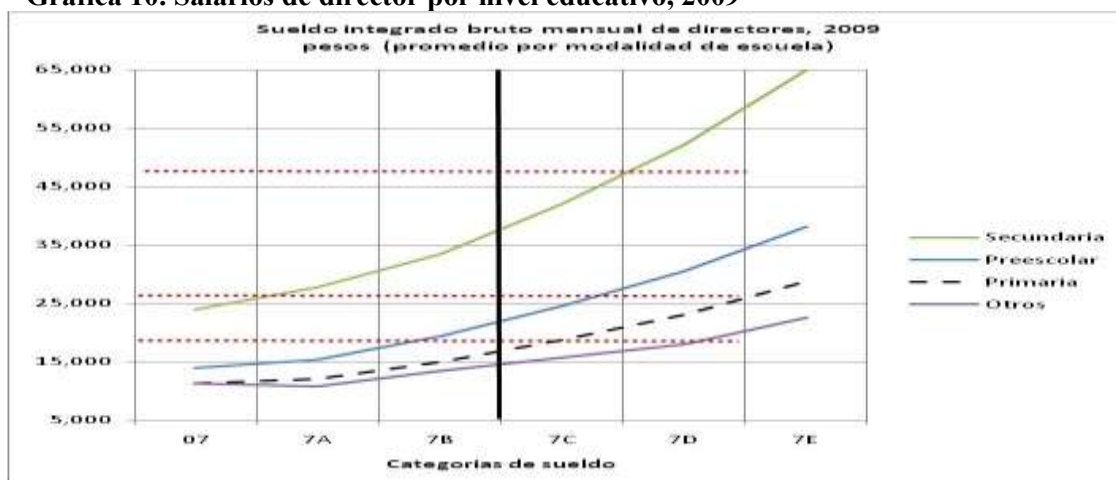
Sueldos y prestaciones

El tabulador de sueldos de la SEP considera seis categorías de sueldo para directores, cinco de las cuales corresponden a los niveles del sistema de promoción de Carrera Magisterial.¹⁹ Estos sueldos, tanto de directores como de maestros, se negocian cada año entre la SEP y el SNTE. Los sueldos de los maestros y directivos de los sistemas estatales se ajustan al resultado de las negociaciones a nivel nacional.

En los datos presentados a continuación se considera el salario bruto integrado. Éste incluye el salario bruto mensual, más la proporción correspondiente a prestaciones anuales como vacaciones y aguinaldos y compensaciones mensuales. Este salario integrado supone que todos los directores reciben el mismo tipo de compensación, en ese sentido ese salario integrado representa el salario máximo que puede recibir un director en su respectiva categoría.

En la Grafica y Cuadro siguientes se presenta el salario integrado de directores. Este salario también corresponde a supervisores, ya que éstos tienen la plaza de director en el tabulador de sueldos. También cabe mencionar que el mayor porcentaje de directores tiene su nombramiento en las tres primeras categorías donde están los dos primeros niveles de Carrera Magisterial. En la Grafica 10 y Cuadro 31 se muestra que el sueldo base promedio de directores de secundaria duplica el sueldo de directores de primaria y preescolar. En la Gráfica 10 se anotan los niveles de sueldo bruto equivalente de los mandos medios del gobierno federal que mencionaremos más adelante.

Gráfica 10. Salarios de director por nivel educativo, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el tabulador de sueldos de la SEP.

¹⁹ Existe una categoría de sueldo adicional, BC. Esta fue creada para ubicar a maestros que percibían un sueldo mayor a los niveles A y B cuando inició Carrera Magisterial. En ese momento se determinó que esos maestros entrarán automáticamente a Carrera Magisterial (SEP, 2001). En la categoría BC aún existen algunos maestros.

Cuadro 31. Salario integrado mensual bruto de directores de educación básica, 2009

	Categorías de sueldo ¹						
	Clave	07	7A	7B	7C	7D	7E
Preescolar	Promedio	13,966	15,308	19,404	24,570	30,536	38,173
Jardín de niños de tiempo completo ²	E0119	17,178.5					
Jardín de niños	E0120	10,250.5	12,881.8	16,261.5	20,523.9	25,447.1	31,748.7
Centros de desarrollo infantil	E0125	14,468.5	17,734.7	22,546.9	28,616.0	35,625.8	44,598.3
Primaria	Promedio	11,308	15,308	19,404	24,570	30,536	38,173
Primaria de tiempo completo ²	E0219	17,178.5					
Primaria	E0220	10,250.5	12,881.8	16,261.5	20,523.9	25,447.1	31,748.7
Internado de primaria	E0222	13,799.7	16,431.0	19,810.7	24,073.1	28,996.3	35,297.9
Primaria asistencial	E0224	10,250.5	12,881.8	16,261.5	20,523.9	25,447.1	31,748.7
Primaria nocturna	E0226	5,061.0	6,120.1	7,468.1	9,820.0	12,524.3	15,997.4
Secundaria	Promedio	23,901	27,688	33,387	42,078	52,115	64,962
Secundaria diurna	E0320	23,901.3	27,687.8	33,387.4	42,077.5	52,114.6	
Secundaria para trabajadores	E0326	23,901.3	27,687.8	33,387.4	42,077.5	52,114.6	64,962.2
Secundaria técnica	E0420	23,901.3	27,687.8	33,387.4	42,077.5	52,114.6	64,962.2
Telesecundaria	E2724	23,901.3	27,687.8	33,387.4	42,077.5	52,114.6	64,962.2
Otras modalidades	Promedio	11,319	10,724	13,455	15,678	18,018	22,500
Educación especial.	E0629	10,361.4	13,026.1	16,448.9	18,607.2	20,765.5	25,751.3
Escuela de experimentación pedagógica	E0630	10,361.4	13,026.1	16,448.9	18,607.2	20,765.5	25,751.3
Enseñanzas artísticas	E1024	13,156.4					
Nocturna de música	E1028	13,156.4					
Enseñanzas artísticas (a)	E1032	15,816.7					
Nocturna para adultos	E1524	5,061.0	6,120.1	7,468.1	9,820.0	12,524.3	15,997.4

¹ La categoría 07 representa el sueldo base del cargo. Las otras categorías incluyen Carrera Magisterial

² Requisito: Titulada en la licenciatura de preescolar en la UPN.

Fuente: Elaboración propia con base en el tabulador de sueldos de la SEP.

El sueldo integrado de los directores equivale comparativamente al sueldo bruto de funcionarios medios y superiores de la administración pública. En el cuadro siguiente se presentan los menores sueldos brutos de un grupo de tres categorías y tres niveles de salario para el mismo cargo público. De esta manera, los directores de primaria, preescolar y otras modalidades tiene sueldos integrados, sin Carrera Magisterial, menores a los sueldos brutos del cargo de más bajo nivel en el sector público. Esto se puede observar en la Gráfica anterior con las líneas rojas.

Cuadro 32. Sueldos brutos de mandos medios y superiores del sector público, 2007¹

Puestos en el sector público ¹	Sueldo bruto mensual, pesos
Director general	119,670
Director general adjunto	85,889
Director de área	47,974
Subdirector de área	25,255
Jefe de departamento	17,047

¹ Se consideró el menor salario de tres categorías y tres niveles salariales de cada cargo público.

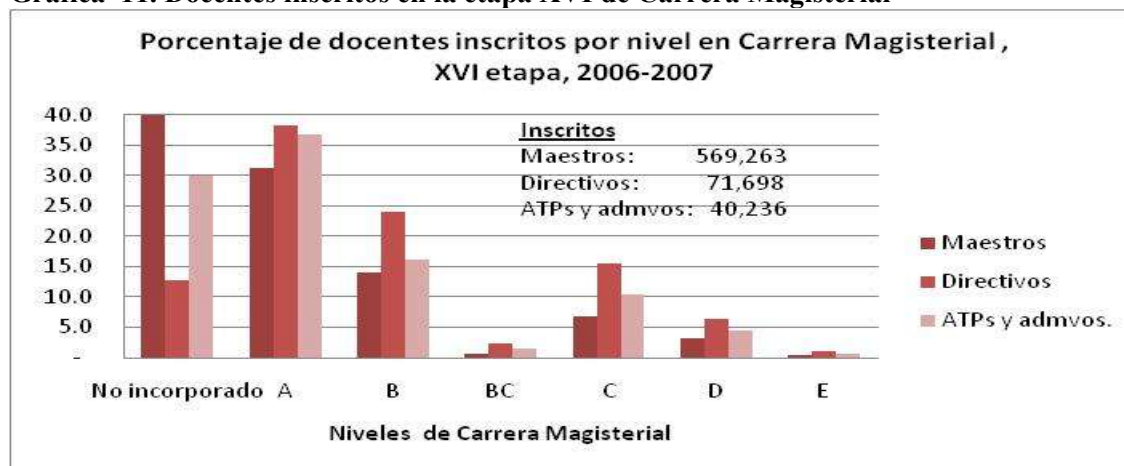
Fuente: Subsecretaría de Egresos de la SHCP, oficio 307 A.1738 del 27 de diciembre de 2006.

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

La mayor parte de maestros y directores se ubican en las tres primeras categorías de sueldo, como se muestra en la Gráfica, en las categorías base y los niveles A y B de Carrera Magisterial. Esto lo podemos

inferir de los docentes y directivos inscritos, susceptibles de incorporación o promoción, en la etapa XVI de Carrera Magisterial.

Gráfica 11. Docentes inscritos en la etapa XVI de Carrera Magisterial



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2009b).

Por otra parte, en la segunda vertiente de Carrera Magisterial se ubican directores y supervisores, los cuales sumarían 62.6 miles de directivos inscritos en el programa de promoción horizontal. Cabe señalar que a diferencia de otras vertientes, donde están maestros y ATP, es menor el porcentaje de directivos que están en el grupo de no incorporados, lo cual se refleja en la mayor presencia porcentual de directivos en las diversas categorías del programa de promoción horizontal.

La federalización de la educación básica ocurrió en 1992, pero aún existen secciones sindicales de los maestros de las escuelas federales y de las escuelas estatales. Las diferencias de sueldo entre estas secciones se deben a las prestaciones laborales. Por ejemplo, en algunos estados los aguinaldos de los maestros estatales se calculan con el sueldo base más prestaciones, pero los maestros de la sección ex federal reciben aguinaldos respecto al sueldo base. Otra diferencia la constituye el monto de los préstamos de corto y largo plazo que pueden obtener los docentes, siendo casi siempre más alto el monto para los trabajadores estatales. El ahorro para el retiro en el caso de los trabajadores estatales puede disponerse en cualquier momento, y en el caso de los trabajadores ex federales solo hasta el momento del retiro (Santizo, 1997).

Arnaut (1996) señala que en la década de 1980 el salario magisterial no registró incrementos significativos, quedando rezagado de los salarios de otros oficios. Por ello al iniciar la década de los noventa, el SNTE realizó diversas negociaciones para obtener lo que ellos denominaban un *salario profesional*, que equivalía a cuatro salarios mínimos generales de la Ciudad de México. Para 1992, con la firma del ANMEB, el salario de los docentes alcanzó el intervalo señalado por el SNTE como salario profesional. Además de los aumentos generales al magisterio, la distancia salarial entre los maestros de primaria y secundaria disminuyó.

Políticas para formación de liderazgos

La actual agenda educativa busca que los directivos y docentes de las escuelas tengan las competencias necesarias en sus respectivas áreas. Para ello, los docentes realizan exámenes de

actualización y está en proceso de aprobación una norma oficial para la certificación de competencias en gestión estratégica para los directores.

La capacitación de directivos y docentes se realiza principalmente a través del programa de formación continua, PRONAP ahora sistema de formación continua, SNFCSP. Sin embargo, esta capacitación ha servido principalmente para que los maestros acrediten cursos con valor para Carrera Magisterial. Por ello, en una evaluación del PRONAP se señaló como debilidades (SEP, 2008c):

- La escasa institucionalización de los procesos de formación de maestros y la participación no articulada de sus diversas instancias;
- La escasa oferta de cursos para ciertos grupos de maestros, niveles y modalidades,
- El carácter endogámico de la formación continua lo cual limitó la participación de diversos actores en los procesos de formación de los maestros

Las debilidades del PRONAP habían sido observadas por algunas instituciones que desarrollaron trabajos de formación de maestros. La Casa de la Ciencia apoyada por El Colegio de la Frontera Sur en Chiapas señaló que los Centros de maestros sólo funcionan como puntos de distribución de los cursos de Carrera Magisterial, cursos impartidos a los maestros en lo individual. Este problema fue tomado en cuenta por el *PRONAP*, en 2005, cuando incorporó dos esquemas de capacitación: Uno individual y otro colectivo en donde deben participar todos los docentes de una escuela.

En 2008 el PRONAP se transforma en el actual sistema de formación continua, SNFCSP. Los cambios más relevantes fueron la asignación de mayores responsabilidades a las autoridades estatales para que éstas proporcionen servicios de acuerdo a las necesidades de las escuelas y dar un nuevo papel a los Centros de Maestros como puntos desde los cuales se ofrecerán servicios de capacitación, asesoría y acompañamiento a las escuelas (SEP, 2008e). Entre los objetivos se destacan:

- Promover y fortalecer la organización de colectivos docentes proclives a la transformación de las relaciones escolares,
- Coordinar con los supervisiones escolares el Servicio de Asesoría Académica a las Escuelas,
- Conformar redes de apoyo o comunidades virtuales,
- Brindar atención a maestros y colectivos docentes para resolver problemas relacionados con el aprendizaje de los alumnos,
- Fortalecer el trabajo colegiado entre asesores técnico-pedagógicos.

El sistema nacional de formación de maestros (SNFCSP) ofrece dos diplomados, una especialidad y tres cursos de actualización para la función directiva (SEP, 2009c). Los temas sobre función directiva incluyen: i) Sistema educativo y gestión institucional; ii) Organización y funcionamiento de las escuelas; y iii) Evaluación y seguimiento de centros educativos. Un diplomado es para la gestión educativa en centros escolares del nivel básico y el otro, es el diplomado superior en gestión del conocimiento e innovación pedagógica. La especialidad es sobre la Gestión educativa para directivos de educación básica. Además, el sistema de formación continua de maestros planteó el objetivo de ofertar cursos a los maestros considerando los resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas a los estudiantes como son ENLACE, PISA y otras (Ruiz Cuellar, 2009).

Iniciativas de política educativa

Alianza por la Calidad de la Educación, ACE

Como se ha explicado en secciones anteriores, en mayo de 2008, el Gobierno Federal y el sindicato de maestros, SNTE, concertaron la política denominada “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE). Este acuerdo plantea como objetivos:²⁰

- Establecer el ingreso de docentes por concurso nacional de oposición,
- La promoción y acceso a funciones directivas sea por concursos de oposición,
- La creación de un sistema nacional de formación continua de superación profesional de maestros en servicio,
- Crear un programa de estímulos a la calidad docente,
- Certificar las competencias profesionales de docentes y directivos,
- Profesionalizar los docentes de las escuelas normales y crear cinco centros regionales de excelencia académica,
- Reformar los lineamientos de Carrera Magisterial.

Un primer avance tangible de la ACE fue la realización, en 2008 y 2009, de un examen nacional de competencias docentes para asignar plazas vacantes. En el concurso de 2009 participaron 123,856 postulantes. De estos 25.1% obtuvieron un desempeño aceptable y 70.8% van a requerir nivelación académica.²¹

También inició el sistema nacional de información de las escuelas, por medio del cual se colocaron más de 90 mil carteles informativos distribuidos en todas las primarias públicas con información sobre el estado físico de las instalaciones, su mobiliario y equipo, grado académico y actualización del magisterio, así como la antigüedad de los docentes.

La ACE retomó las metas del PSE 2007-2012, donde se contempla que para 2012 se aplicará el modelo de gestión estratégica en 50 mil escuelas y que se impulsen modelo de gestión participativa en 100 mil planteles, alrededor de 50% de las escuelas de educación pública básica en 2008 (194 mil escuelas en el ciclo 2007/2008).

Certificación de competencias directivas

En los objetivos del ACE, se incluye la certificación de competencias de docentes y directivos. Por ello, está actualmente en preparación una norma de técnica de competencia laboral para los directores de educación de básica. Esta norma se aplicaría a los directores de escuelas PEC tomando como base la gestión estratégica propuesta por el MGEE. Un proyecto de normas se sometió, en 2009, a una prueba piloto en 7 estados del país.

En la elaboración de la norma participan diversos actores. La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica, el Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Coordinación Nacional Académica del Programa Escuelas de Calidad, y el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), que depende tanto de la

²⁰ Consultado en http://alianza.sep.gob.mx/index_004.php el 20 de septiembre de 2009.

²¹ Consultado el 20 de septiembre de 2009 en:

http://201.175.42.249/conapdre09/reportes/wf00rptResultados_NivelDesempeno_TipoPlazaConcurso.aspx

Secretaría del Trabajo y Previsión Social como de la SEP. También participaron 25 directores de escuela de 16 estados del país.

El proyecto de norma para directores de educación incluye tres grandes grupos de competencias:

- Competencias para coordinar la elaboración del PETE;
- Competencias para coordinar la implementación del PETE;
- Competencias para coordinar el seguimiento y evaluación del PETE.

Estos grupos de competencias incluyen a su vez competencias por desempeño, para la obtención de resultados y de conocimientos. La norma de competencia laboral en gestión estratégica señala actividades que debe realizar un director, los resultados esperados de esas actividades y los conocimientos que debe manejar el director a fin de lograr una aplicación efectiva del PETE.

Cuadro 33. Componentes del proyecto de norma de competencia en gestión estratégica

	Coordinar elaboración del PETE	Coordinar implementación del PETE	Coordinar seguimiento y evaluación del PETE
Competencias por desempeño	25 actividades	8 actividades	16 actividades
Competencias para obtener productos	15 resultados	2 resultados	23 resultados
Competencias de conocimiento	6 factores	10 factores	8 factores

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Norma Técnica de Competencia Laboral, PEC y CONOCER, documento interno, México.

El siguiente Cuadro contiene un resumen de los desempeños, productos y conocimientos del primer grupo de competencias que se está considerando incluir en la norma de competencias directivas. Estas competencias se refieren a las actividades y resultados que un director debe realizar a fin de elaborar un PETE de la escuela.

Cuadro 34. Proyecto de Norma Técnica de Competencia Laboral para Directores
Grupo de competencias para coordinar la elaboración del PETE

Grupo:	Competencias
Desempeño: 1. Coordina el proceso de autoevaluación en el centro escolar.	<ul style="list-style-type: none"> • Explica las características metodológicas del proceso de autoevaluación; • Asesora en el diseño de los instrumentos utilizados para la autoevaluación.
2. Coordina el proceso de elaboración/actualización del PETE	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta los elementos de la ruta metodológica para la construcción/actualización del PETE. • Verifica que las metas sean medibles y precisas de acuerdo con la ruta metodológica.
3. Coordina el proceso de construcción del PAT	<ul style="list-style-type: none"> • Delega responsabilidades en cada uno de los integrantes del colectivo escolar para elaborar los apartados del PAT. • Consensa los tiempos para el desarrollo de actividades
Productos: PETE	<ul style="list-style-type: none"> • Contiene el resultado de la autoevaluación escolar realizado por la comunidad. • Incluye los compromisos asumidos por todos para el logro de los objetivos del PETE.
PAT	<ul style="list-style-type: none"> • Indica a los responsables de cada una de las actividades programadas en la dimensión de la gestión escolar.
Conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto de misión y visión escolares. • Características de las dimensiones de la gestión escolar: pedagógica curricular, organizativa, administrativa y comunitaria y de participación social. • Uso de estándares de gestión escolar, práctica docentes y participación social.

Fuente: Entrevista con María Angélica Villa Benítez y Jorge Abraham Mejía Reyna de la Coordinación Nacional Académica del PEC el 9 de septiembre de 2009.

La certificación de competencias directivas está dirigido a directores pero no a otras instancias de decisión o cuerpos colegiados de las escuelas como son CEPS y el CT, los cuales tienen funciones de dirección y liderazgo en la escuela.

Innovaciones

Como innovaciones podemos considerar los programas sobre liderazgo impartidos o apoyados tanto por autoridades educativas como por instituciones académicas de enseñanza superior. Al respecto, Cordero et al. (2008) señalan que en 2008 los programas de formación de directivos sumaron 11 cursos o diplomados y 14 maestrías impartidas por 22 instituciones de educación superior, mayoritariamente de carácter privado.

En el estado de Nuevo León, el Instituto de Investigación, Innovación y Estudios de Posgrado para la Educación, que es parte de la Secretaría de Educación de Nuevo León, ofrece la Maestría en Innovación de la Práctica Educativa. Este posgrado inició en 2009 e incluye diversos cursos de gestión y liderazgo, como son: Liderazgo y gestión para una práctica reflexiva; La escuela como comunidad de aprendizaje; Comprensión y mejora de la cultura organizacional de la escuela; Taller de ética en el liderazgo y la gestión escolar; Seminario de gestión educativa para la innovación; Innovar en la escuela: problemáticas y retos a superar; Taller en liderazgo y gestión de proyectos de innovación, en un contexto escolar (Medrano

et al., 2009). Esta Maestría será propuesta en 2009 al sistema de formación continua de maestros, SNFCSP, para que sea incluida en su catálogo de cursos con valor a Carrera Magisterial (Medrano et al., 2009).

En el estado de Jalisco la Secretaría de Educación estatal realizó un diagnóstico de las necesidades de los directores de educación básica. Con base en ese estudio decidió crear en 2007 el Programa de Formación de Directivos por Competencias con el propósito de que los directivos puedan responder a las necesidades pedagógico-curriculares, organizativo-administrativas y social-comunitarias. Este programa incluye el estudio de ciencias humanas y comunicación, administración y gestión, ciencias de la Educación y Evaluación. Este programa busca que los directores estén en una dinámica de aprendizaje permanente para ello se consideran diversos modos de formación: presencial, en el contexto, por tutoría, por asesoría y autoformación.

Hasta 2009, este programa capacitó a 496 directores, con el objeto de lograr la capacitación de 300 más durante 2010. Cabe destacar una situación que podría estar presente en varios estados del país. En Jalisco, aproximadamente 7,200 personas cumplen la función de director pero solo 3,500 de ellas tienen una designación del cargo. A este último grupo estaría dirigido el programa de formación de directivos (SEJ, 2009).

En conclusión, la asignación de cargos directivos en las escuelas podría estar basada en procesos de selección donde se evalúen habilidades y competencias, en sustitución del actual procedimiento fuertemente influenciado por factores políticos y gremiales. El primer obstáculo es la normatividad, cuya modificación requiere de una negociación con el sindicato de maestros. También se requerirá en el futuro diseñar mecanismos para evaluar el desempeño docente y directivo en las escuelas. Este mecanismo también presentaría problemas de carácter gremial y político. Por ello, un camino para mejorar los desempeños directivos y docentes será a través de una total activación de cuerpos colegiados en las escuelas que compartan funciones directivas y puedan tomar acciones encaminadas a mejorar las competencias docentes y directivas. Es decir, el funcionamiento de cuerpos colegiados como los CEPS podrían ser la base para crear liderazgos compartidos que permitan impulsar cambios desde las escuelas.

VI. CONCLUSIONES

Desde la década de 1990, y particularmente a partir del 2000, se han iniciado programas que buscan desarrollar prácticas de gestión escolar basadas en la participación y colaboración de las comunidades escolares y en la incorporación de nuevos, o bien actores antes excluidos, en la toma de decisiones en las escuelas.

El Programa Escuelas de Calidad, PEC, creado en 2001, promueve la formación de nuevos liderazgos en las escuelas a través de los Consejos Escolares de Participación Social, CEPS. Estos consejos parecen representar la creación de un estilo de liderazgo compartido que orienta los cambios en las escuelas hacia una mayor participación e involucramiento de las comunidades escolares.

El cambio de paradigma en la gestión escolar enfrenta diversos problemas, de modo que es necesario conocer las posibilidades de acción que ofrece la normatividad actual; así como los retos educativos derivados de los resultados del desempeño escolar de los niños, y las opciones de cambio en las escuelas considerando los factores institucionales, políticos y gremiales que inciden en la gestión escolar.

Las conclusiones del presente informe destacan tres temas:

- i. La necesidad de consolidar las experiencias de gestión estratégica desarrolladas en las escuelas (un ejemplo sería el marco PEC), y ampliar los estilos de liderazgo compartido hacia todo el sistema de educación básica.
- ii. La superación de las limitaciones que imponen los arreglos institucionales actuales por la vía de profundizar los cambios en las escuelas. El ejercicio de las capacidades de decisión de las comunidades escolares es un medio de aprendizaje en la gestión escolar.
- iii. Enfocar la política de capacitación de directivos y maestros en función de las necesidades de las escuelas.

Consolidar experiencias de gestión estratégica

El PEC promueve la creación de un nuevo tipo de gestión y liderazgo pero tiene limitaciones que deben considerarse, por ejemplo, se ha puesto énfasis en la gestión administrativa pero no en lo pedagógico. Los CEPS deben formular un proyecto anual de trabajo y un plan estratégico de largo plazo; sin embargo, existe una brecha importante entre la administración de un proyecto escolar y la gestión de un plan estratégico a 5 años. Hasta el momento, el diseño e implementación del plan anual ha servido como un medio de aprendizaje para realizar el plan estratégico.

En el ciclo escolar 2008-2009 se inscribieron en el PEC 39 mil escuelas, un poco más de la quinta parte de las escuelas públicas del país. El presupuesto del PEC para ese ciclo escolar equivale a un promedio de \$41 mil pesos por escuela. Esta cantidad representa un bajo porcentaje si se le compara con el presupuesto promedio de una escuela de \$1.5 millones de pesos anuales. Este gasto por escuela incluye salarios de directivos y maestros, el pago de servicios y materiales, entre otros. El PEC entonces tiene limitaciones en su cobertura y en su alcance al interior de las escuelas. Esto significa que los liderazgos que desarrollen prácticas de gestión estratégica difícilmente contarán con recursos y facultades en las escuelas. En ese sentido, la consolidación de las experiencias del PEC tendrá que ser abordada con incentivos no pecuniarios, o bien mecanismos que promuevan la colaboración.

La experiencia del PEC es un antecedente para la elaboración de nuevas políticas como las consensadas en la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE). Con la Alianza se considera alcanzar la meta, del Programa Sectorial de Educación, de involucrar a 50 mil escuelas en procesos de gestión

estratégica para 2012, es decir una cuarta parte de las escuelas públicas. Además, se planean otras acciones como la certificación de competencias directivas en gestión estratégica.

Las políticas para certificar competencias directivas y la impartición de cursos asociados a dicha certificación intentan responder a las necesidades de formación de los directores. Esta certificación se espera que ayude a mejorar las capacidades de gestión de los directores.

La gestión estratégica, que descansa en cuerpos colegiados como el CEPS y el CT, enfrenta el problema de que el director es el único actor con formación profesional, o bien que se le dará una formación profesional en competencias directivas. Los otros actores pueden capacitarse también, pero lo harían de manera individual. Por ello, se tendría que pensar en soluciones para mejorar las competencias directivas, no sólo del director, sino de los liderazgos colectivos del CEPS y el CT. Además, también debe contemplarse un mayor involucramiento de supervisores y ATP en funciones de asesoría y acompañamiento de las escuelas y sus cuerpos colegiados, para lo cual también se requiere de formación y capacitación directiva de supervisores y ATP.

Superar las limitaciones de los arreglos institucionales

El segundo problema que enfrenta el sector educativo son las limitaciones que imponen los actuales arreglos institucionales del sector. Por un lado, la presencia del sindicato de maestros (SNTE) influye en las evaluaciones realizadas en las escuelas. Por otro lado, los directores y otros cuerpos colegiados de las escuelas ocupan buena parte de su tiempo en realizar actividades administrativas.

La solución de los dos factores señalados trasciende el espacio de las escuelas. Por ello, las decisiones para concursar plazas requieren de acuerdos como los establecidos en la ACE. Aún en ese caso, se desconoce el porcentaje de plazas que fueron asignadas con el procedimiento tradicional del reglamento de escalafón.

El liderazgo compartido en las escuelas, en tanto que implica colaboración y coordinación de varios actores, significa también la construcción de acuerdos políticos en las escuelas orientados a mejorar la calidad de la educación. En este sentido, los liderazgos compartidos pueden ayudar a superar problemas de carácter gremial en las escuelas que pueden derivarse de las evaluaciones del desempeño escolar y del desempeño de los maestros.

Por otro lado, las funciones administrativas que deben desarrollar los directores y los CEPS imponen y fomentan un estilo de liderazgo administrativo donde la preocupación se centra en el cumplimiento de los procedimientos (OECD, 2009b). El liderazgo de tipo administrativo no es compatible con el modelo de gestión estratégica, que busca promover la actual política educativa. El liderazgo administrativo debe dar paso a un liderazgo de acompañamiento y asesoría, en el sentido descrito por la OCDE (2009a, 2009b). Para ello, las autoridades educativas deben eliminar en lo posible los factores que están manteniendo los estilos de liderazgo administrativo.

Capacitación de maestros y directivos

Los liderazgos escolares no solo enfrentan el problema de evaluar el desempeño de los maestros frente a grupo y sus prácticas en el salón de clase, sino también tienen el reto de orientar la capacitación de los maestros en función de los resultados de esas evaluaciones.

La capacitación de maestros y directivos se realiza bajo la orientación de los programas de formación continua de la SEP y las autoridades estatales. Los cambios en estos programas de formación continua buscan que los estados puedan ajustar los cursos de capacitación a las necesidades locales. Para ello, se planea ampliar las actividades de los centros de maestros que son las instancias de capacitación más

cercanas a las escuelas, así como proporcionar asesoría académica a las escuelas. Este cambio apenas inició por lo que habrá que monitorear el desarrollo de la nueva política de formación de maestros. Sin embargo, un curso planeado a nivel estatal puede aún estar alejado de las necesidades particulares de una escuela, habrá que poner atención a los elementos que influirán en el diseño de estos cursos.

Los programas de formación continua de maestros fomentan, principalmente, la capacitación individual tanto de maestros como de directivos. Los docentes aún tienen como incentivo principal los puntos que pueden obtener para las promociones en Carrera Magisterial. Por ello, el problema para los liderazgos en las escuelas es promover la capacitación del colectivo docente en función de los problemas detectados en las evaluaciones internas y externas de las escuelas.

En resumen, la política educativa que promueve el desarrollo de nuevos liderazgos está basada en la experiencia y antecedentes del PEC. Este programa aún tiene una cobertura limitada, en el número de escuelas, y un alcance limitado en la gestión de las escuelas. Sin embargo, la política educativa está asignando a los CEPS, y otras instancias de dirección, una mayor responsabilidad en la definición del futuro de las escuelas. Por ello, se puede esperar que el funcionamiento de cuerpos colegiados en las escuelas, como los CEPS, sean la base para crear liderazgos compartidos que impulsen cambios en la gestión escolar desde las propias escuelas.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez G., Isaías ; Carlos Ugalde L.; Maribel Del Carmen Casas H. (2007), Experiencias y desafíos de la formación para la gestión educativa, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del COMIE, Mérida, Yucatán.

Arnaut, Alberto (1994) “La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994” en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2., segundo semestre, México.

Arnaut, Alberto (1996), Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Ávila C., Manuel A. y Nora G. Rangel S. (coords.) (2005), Evaluación Social y Análisis de Actores Involucrados del Programa Escuelas de Calidad, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa, Programa Escuelas de Calidad y Banco Mundial, México.

Bracho, Teresa (2006), Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007, Tercera Evaluación Externa, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Bertely, María y Charles Keck (2005), Las buenas prácticas de La Casa de la Ciencia, Chiapas. Un diálogo entre investigadores y prácticos de la educación en Margarita Zorrilla (coord.), Hacer visibles las buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza, COMIE, México.

CONAPO (2008), Informe México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, México.

Cordero A., Graciela; Lucía C. Aguirre M.; Rosa Ma. Torres H.; Clotilde Lomeli A. (2008), ¿Qué se sabe en México sobre las necesidades de formación de directores de escuela primaria? Ponencia en el Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas, Barcelona del 11 al 13 de diciembre de 2008.

Fierro E., M. Cecilia (2006), Conflictos morales en el ejercicio de la función directiva del nivel básico. Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.

FLACSO (2008), Evaluación Externa 2007, Informe Final Del Programa Nacional Para La Actualización Permanente De Los Maestros De Educación Básica En Servicio (PRONAP), México.

García, Benilde y Laura Zendejas (2008), *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE, México

García F., Rosa I., Miguel Navarro R.; María del Socorro Guzmán L. (2007), Ser director y/o profesor en una escuela primaria vespertina pública: Del rezago a la transformación, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del COMIE, Mérida, Yucatán.

García G., José María (2007), El director de escuela primaria en su primer año de servicio: Un estudio de la carga administrativa que enfrenta, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del COMIE, Mérida, Yucatán.

García H., Javier A., Claudia C. Carrillo (2007), Los directores efectivos de educación primaria en el estado de Tabasco: Un acercamiento a su trabajo cotidiano, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del COMIE, Mérida, Yucatán.

Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México.

González, Juan J., Patricia Silva, Serafín Antúnez y Paulino Carnicero (2008), *Análisis de las necesidades de formación de los directivos escolares en México*, Ponencia en el Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas, Barcelona, celebrado del 11 al 13 de diciembre de 2008.

UNAM (2007), Opinión de Padres de familia, Directores y docentes sobre el sistema educativo, Instituto de Ingeniería, 1 agosto, México. Consultado en <http://www.dgpp.sep.gob.mx/index.htm> el día 20 de septiembre de 2009.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Estadísticas en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen10&s=est&c=3337n> Consultado el 20 de septiembre de 2009.

INEE (2008), Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas, Benilde García Cabrero y Laura Zendejas Frutos (coords.), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Diciembre, México.

Latapí, Pablo (2004), La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004), FCE, México.

Loera, Armando (coord.) (2007), Buenas Escuelas Públicas Mexicanas, SEP, México.

Loera, Armando (coord.) (2001), ¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Evaluación de la educación primaria, reporte final, Dirección General de Evaluación, SEP, México.

Medrano, Hernán, Ana G. Barrera, Gabriela Elizondo, Sergio A. Molina, Graciela Morales, et al. (2009), Maestría en Innovación de la Práctica Educativa, Programa de Formación para Profesionales de la Educación, Secretaría del Estado de Nuevo León, Nuevo León.

OCDE, (2009a), Mejorar el Liderazgo Escolar Volumen I: Política y Práctica, OCDE, París.

OECD, (2009b), Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS, Teaching and Learning International Survey.

Ornelas, Carlos (2008), Política, Poder y Pupitres. Crítica al Nuevo Federalismo Educativo, Siglo veintiuno editores, México.

PNUD (2008), Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: 2000-2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Rendón Sosa, Javier de Jesús (coord.) (2009), Modelo de Gestión Educativa Estratégica, MGEE, SEP-Subsecretaría de Educación Básica- Programa Escuelas de Calidad, México.

Reporte de contraloría social PEC-FIDE, 2008-2009, México.

Rodríguez, Flores María E. (1998), Función directiva escolar, Ediciones Castillo.

Ruiz Cuéllar, Guadalupe (coord.) (2009), Informe final de la evaluación externa de diseño del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Educación de La Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes.

Sánchez P., Hídalga (coord.) (2009), Los directores de las escuelas secundarias, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, documento interno, México.

Santibáñez, Lucrecia, José F. Martínez, Ashlesha, Datar, Patrick J. McEwan, Claude Messan S. y Ricardo Basurto D. (2007), Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México, RAND Education, California.

Santizo, Claudia (1997), Las Perspectivas del Nuevo Federalismo: El Sector Educativo. Las Experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, CIDE, División de Administración Pública, Documento de Trabajo Núm.56, México.

Santizo, Claudia (2002), Implementing reform in the education sector in Mexico: the role of policy networks. PhD thesis. United Kingdom: University of Birmingham.

Santizo, Claudia (2008), "Participación Social, Corresponsabilidad y Gestión Centrada en la Escuela" en Margarita Zorrilla y Bonifacio Barba (coords.), Cambio en educación y acción social en México, UAA, Aguascalientes, en prensa.

Santizo Claudia y Christopher Martin (2009), School based management and citizen participation, lessons for public education from local educational projects, Journal of Education Policy, Vol. 24, no. 3, May 2009, pp. 317-333.

Santizo, Claudia (2009), El aprendizaje organizacional y la creación de capital social en proyectos educativos, en María del Carmen Pardo (coord.), Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas, El Colegio de México, México.

Santizo, Claudia y Enrique Cabrero (2004), Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program of Schools of Quality en Transparencia y rendición de cuentas en la educación, Instituto Internacional para la Planeación Educativa, IIEP-UNESCO, París.

SEJ (2009), Programa de formación de directivos por competencias, Presentación PPT, Secretaría de Educación de Jalisco, Jalisco.

SEP (1982), ACUERDO número 96 publicado en el DOF el 12 de diciembre de 1982

SEP (1982a), ACUERDO 98 por el que se establece la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria. Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 1982

SEP (2001) Carrera Magisterial - Antología, Subsecretaría de Planeación y Coordinación, México.

SEP (2003), Prácticas Educativas Innovadoras en las Entidades Federativas, México.

SEP (2004), Experiencias Innovadoras en Educación Intercultural, Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, México

SEP (2006) Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado, estudio exploratorio, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, México.

SEP (2007a), Informe de Labores, 2006-2007, México.

SEP (2007b), Programa Sectorial de Educación 2007-2012, México.

SEP (2007c), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras del ciclo escolar 2005-2006, México.

SEP (2007d), Sistema Educativo Mexicano. Principales Cifras. Ciclo escolar 2005-2006, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, México.

SEP (2008a), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras del ciclo escolar 2006-2007.

SEP (2008b), Informe de Labores, 2007-2008, México.

SEP (2008c), ACUERDO número 465, Reglas de Operación del Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Diario oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008, México.

SEP (2008d), ACUERDO número 455 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, Diario oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008, México.

SEP (2008e), Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, México.

SEP (2009a), Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras del ciclo escolar 2007-2008, México.

SEP (2009b), Estadística del Programa de Carrera Magisterial, XVI etapa, julio 2009, Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, México.

SEP (2009c), Catálogo Nacional de 2008-2009, Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio, Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio(DGFCME), México.

SEP (2009d), Análisis estadístico, XV etapa, México.

SEP-CONOCER (2009), Proyecto de Norma Técnica de Competencia Laboral, PEC y CONOCER, documento interno, México.

SEP-SNTE (1973), Reglamento tabulador crédito escalafonario, publicado en el DOF el 14 de diciembre, México.

SEP-SNTE (1998), Lineamientos General de Carrera Magisterial, México, en www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Lineamientos_Generales_de_Carrera_Magisterial

SEP-SNTE (2008a), Alianza por la Calidad de la Educación, 15 de mayo de 2008, México.

SEP-SNTE (2008b), Alianza por la Calidad de la Educación, reporte de avances octubre de 2008, consultado el 20 de septiembre de 2009. En http://alianza.sep.gob.mx/index_029.php

SHCP (2006), oficio 307 A.1738 del 27 de diciembre de 2006, Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Zorrilla, Margarita (2005), *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*. Mexico: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México.