
LOS OBSTÁCULOS BUROCRÁTICOS PARA TRATAR LOS CASOS DE DOCENTES DE BAJO RENDIMIENTO: LA PERSPECTIVA DE LOS DIRECTORES DE SECUNDARIAS GENERALES DEL DISTRITO FEDERAL

JORGE LUIS SILVA MÉNDEZ

RESUMEN:

Esta ponencia analiza la forma en que los directores de escuelas secundarias públicas generales en el Distrito Federal ejercen sus facultades discrecionales en los casos de docentes de bajo rendimiento. Se afirma que los directores, aunque tienen una amplia facultad discrecional para tratar este tipo de situaciones, enfrentan importantes obstáculos burocráticos, en particular por lo que refiere a los estándares que deben cumplir los trámites necesarios para implementar medidas en contra de los maestros de bajo rendimiento. Una medida propuesta por un director en contra de un docente de bajo rendimiento tiene mayor probabilidad de pasar los estándares burocráticos, y por tanto, de llegar a implementarse, entre mayor es la severidad de la conducta y mayor es la evidencia que respalda la comisión de la misma. El proceso anterior se ejemplifica mostrando la ruta de acción que siguen los directores en los casos de docentes que incurren en bajo rendimiento por la comisión de conductas que afectan la integridad física o psicológica del estudiante, así como en bajo rendimiento por motivos de impuntualidad e inasistencias injustificadas.

PALABRAS CLAVE: docentes, bajo rendimiento, directores, secundarias generales, burocracia.

INTRODUCCIÓN

El bajo rendimiento de los docentes ha sido un tema que se ha explorado poco en la literatura educativa¹. En México, pocos son los estudios que han tratado el tema².

¹ (Sexton *et al*, 1979), (Bridges, 1992), (Tucker, 1997), (Painter, 2000), (Wragg *et al*, 2000) (Earnshaw *et al*, 2004), (Yariv, 2004), (Torff *et al*, 2005).

² (Ortega, 2005), (Sandoval, 2004)

Esta ponencia constituye un extracto de una investigación doctoral finalizada recientemente³, la cual estudia los factores que determinan la manera en cómo un director trata los casos que involucran a docentes de bajo rendimiento. Se define a los docentes de bajo rendimiento a partir de cuatro categorías según la conducta cometida. Las conductas de bajo rendimiento, las cuales se encuentran reguladas por los ordenamientos correspondientes⁴, son las siguientes: las que atentan en contra de la integridad física o psicológica de un alumno; las que constituyen faltas disciplinarias (por ejemplo, la desobediencia a las órdenes del director); la impuntualidad o las inasistencias injustificadas, y finalmente, las que constituyen bajo rendimiento por motivos técnico-pedagógicos (por ejemplo, falta del conocimiento necesario para impartir la materia o falta de capacidad para controlar la disciplina dentro del salón de clases).

Para la presente investigación, se realizaron entrevistas con directores, inspectores, jefes de enseñanza y directores operativos de todas las delegaciones del Distrito Federal⁵. El cuadro 1 (ubicado al final del documento como el cuadro 2 y los esquemas) muestra información sobre los grupos de funcionarios entrevistados, en él se puede observar que los directores entrevistados tienen una amplia experiencia laboral en las secundarias generales, y en particular, en el ejercicio del cargo de director.

Además se entrevistó a jueces del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), así como personal de la Unidad para la Atención al Maltrato y Abuso

³ (Silva-Méndez, 2009).

⁴ Algunos de los ordenamientos relevantes que regulan el desempeño del docente de secundarias generales son: la Ley General de Educación, el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, el Acuerdo Secretarial Número 98, que establece la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria, las Disposiciones y Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos en el Distrito Federal, y el Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, entre otros.

⁵ Los entrevistados fueron contactados a partir de un grupo de inspectores de secundarias generales que operan en la zona sur del Distrito Federal. Se utilizó un cuestionario con preguntas abiertas y de opción múltiple para realizar las entrevistas.

Sexual Infantil (UAMASI)⁶ y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ), entre otros.

En la presente ponencia, y por motivos fundamentalmente de espacio, sólo se analizan dos de los cuatro tipos de conductas de bajo rendimiento, aquellas que afectan contra la integridad física o psicológica del estudiante, y aquellas que se relacionan con la impuntualidad e inasistencia injustificada del docente.

BAJO RENDIMIENTO POR LA COMISIÓN DE CONDUCTAS QUE ATENTAN CONTRA LA INTEGRIDAD FÍSICA O PSICOLÓGICA DEL ESTUDIANTE

Ante la presunta comisión de una falta en contra de la integridad física o psicológica de un alumno, el director debe iniciar la investigación correspondiente de manera inmediata; en caso de no hacerlo, puede incurrir en responsabilidades administrativa, laboral y/o penal⁷. Si de la investigación surge evidencia que respalde la comisión de la falta, el director puede proceder de dos maneras, por un lado, puede tratar de hacer labores de conciliación entre las partes a fin de que se encuentre una solución negociada al asunto dentro de la escuela; o por otro lado, puede levantar el acta de hechos correspondiente⁸.

Los directores entrevistados hacen referencia a casos de quejas infundadas, fabricadas o exageradas de algunos padres que acusan a los docentes por haber cometido conductas que atentan contra la integridad física o psicológica de sus hijos. Debido a lo anterior, los directores actúan con sumo cuidado al tratar este tipo de casos, en particular, al realizar la investigación y evaluar la evidencia correspondiente.

En los casos de acoso o abuso sexual, los directores realizan labores de conciliación sólo si, a su juicio, y de acuerdo a la evidencia disponible, cabe la

⁶ La UAMASI es la entidad responsable de atender e investigar aquellos casos que involucran conductas cometidas por el personal escolar que afectan la integridad física o psicológica de los estudiantes de secundarias generales, entre otros subsistemas educativos.

⁷ Numeral 33 de las Disposiciones y Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos en el Distrito Federal, 2008-2009.

⁸ El acta de hechos es el instrumento jurídico mediante el cual el director hace constar uno o varios hechos de los cuales sea necesario marcar un precedente, tengan lugar dentro de su plantel e involucren de manera directa los recursos materiales, humanos y/o financieros a su cargo

posibilidad de que el docente no haya cometido la falta. Si hay evidencia contundente que respalde la falta, los directores tienden a aplicar el acta de hechos y continuar, si es que así lo indica el director operativo, con el acta administrativa⁹. En los casos de maltrato físico y psicológico, o bien, de acoso o abuso sexual donde no hay evidencia contundente, los directores suelen utilizar la conciliación como mecanismo de resolución del conflicto. Las labores de conciliación en este tipo de casos pueden arrojar varios resultados, algunos de los más citados por los directores son los siguientes: que el docente pida perdón al padre de familia y al alumno ofendido, y prometa, de manera verbal o escrita, que no volverá a faltar a su integridad de forma alguna, e incluso, algunas veces, los docentes llegan a prometer que no se les acercarán o mantendrán contacto alguno con los estudiantes afectados durante su estancia en el plantel; otro resultado es que el docente acepte solicitar su cambio de adscripción voluntaria e inmediatamente. Independientemente de las labores de conciliación realizadas por el director, el docente o su representante sindical pueden abordar directamente al padre y tratar de llegar a un arreglo con él a fin de que se desista de su queja, tanto ante la dirección de la escuela, como ante cualquier otra instancia que la haya interpuesto. De acuerdo a los directores, los términos de estos arreglos suelen involucrar contraprestaciones económicas, y en casos excepcionales, hasta acuerdos de compromiso matrimonial. Finalmente, se debe señalar que, en caso de que el padre se haya quejado ante una autoridad superior externa (la inspección, la dirección operativa, UAMASI u otra), los directores suelen proceder con mayor cautela al realizar sus labores de conciliación, pues en algún momento la autoridad correspondiente le pedirá que rindan algún informe, sea verbal o escrito, de la situación y la manera en que se resolvió el asunto.

Puede ocurrir que la conciliación no era una medida aplicable al caso, o bien que ésta no haya tenido éxito. Si ocurre lo anterior, el director procede a levantar el acta de hechos, la cual es implementada por el director, y luego

⁹ El acta administrativa es la diligencia a partir de la cual se inicia el proceso de cese de un docente. Está regulada, esencialmente, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

remitida al director operativo. El acta de hechos hace constar las conductas cometidas por el profesor, así como los testimonios que acreditan la comisión de las mismas. Al remitir el acta de hechos, deben adjuntarse las pruebas que correspondan, entre ellas la queja del padre de familia o alumno. Al levantar el acta de hechos, el director se libera de cualquier responsabilidad que pudiese imputársele por omitir actuar ante la queja recibida. Una vez remitida el acta de hechos, el director operativo puede ordenar al director que levante el acta administrativa. En los casos en que el director operativo, luego de evaluar el acta de hechos, considera que es necesario tener más evidencia para ordenar la medida a implementar, puede solicitar al inspector que rinda un informativo sobre la situación. Para realizar su informativo, el inspector suele acudir al plantel para entrevistar a los involucrados, así como revisar la evidencia existente.

Si el director operativo ordena que se levante el acta administrativa, el director debe instrumentarla a la brevedad posible. Una vez que se ha instrumentado el acta administrativa, el director procede a remitirla a las autoridades superiores con el fin de que se siga el proceso correspondiente, y eventualmente, se solicite el cese de los efectos del nombramiento al TFCA¹⁰. En caso de que haya evidencia contundente sobre la comisión de la conducta, y además, la sola presencia del docente en la escuela afecte la integridad física o psicológica del alumno, el director operativo puede ordenar, una vez levantada el acta administrativa, la remoción provisional del docente¹¹.

De acuerdo a los directores, UAMASI interviene sólo ocasionalmente en los casos que involucran afectaciones a la integridad física o psicológica de los alumnos. La intervención de UAMASI suele darse de dos formas. La primera, como medida preventiva cuando existe evidencia que alerta sobre la posible comisión de una conducta de este tipo por parte de un docente, por lo que se le solicita a UAMASI

¹⁰ La implementación de actas administrativas es un proceso legal complejo que se regula en varios ordenamientos y criterios jurisprudenciales, en particular, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Lineamientos que Regulan la Instrumentación de Actas Administrativas a Trabajadores de Base.

¹¹ Numeral 110 de las Disposiciones y Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Básica, Inicial, Especial y para Adultos en el Distrito Federal, 2008-2009.

que intervenga en la escuela a fin de tratar de evitar que dicha conducta se lleve a cabo. La segunda, cuando la conducta contra la integridad física o psicológica de los alumnos ya ha sido cometida. En este último caso, la intervención de UAMASI puede ser solicitada en diferentes momentos y por diferentes autoridades: puede ser solicitada por el director antes de levantar el acta de hechos, puede ser solicitada por el director operativo luego de ordenar que se levante el acta administrativa, o bien, puede ser solicitada por el propio padre de familia una vez que conoce de la comisión de la conducta que afectó a su hijo. Si ya se ha cometido la conducta, la intervención de UAMASI tiene un doble papel: por un lado, el informe de intervención¹² de la unidad servirá como evidencia para la aplicación de medidas formales severas en contra del docente, como el cese; y por el otro, UAMASI dará atención psicológica al afectado, así como sugerencias al director y al personal escolar sobre cómo evitar casos de este tipo en el futuro.

El esquema 1 resume la forma en que se tratan los casos de bajo rendimiento que involucran conductas de acoso o abuso sexual, o maltrato, tanto físico como psicológico¹³. Como se puede observar, el esquema tiene dos niveles, el del director y el de las instancias burocráticas. Al enfrentar un caso, el director buscará, en primer lugar y si las circunstancias lo permiten, realizar labores de conciliación para que los actores encuentren una solución al interior del plantel. La conciliación es una medida que da una respuesta efectiva al caso, y que no representa un gran costo de tiempo y esfuerzo para el director, máxime si se compara con el tiempo y esfuerzo que requeriría la realización de los trámites burocráticos para la implementación de medidas formales en este tipo de situaciones. Para que un director decida llevar un caso al nivel de las instancias burocráticas, requiere que la evidencia respalde la conducta de manera indubitable, pues de otro modo correría el riesgo de que el director operativo no

¹² En el informe de intervención, el especialista de UAMASI que investiga el caso en la secundaria correspondiente, resume, en un máximo de dos cuartillas, el resultado de la investigación a la luz de un análisis cuidadoso de toda la evidencia del caso. Este documento sirve de evidencia fundamental en los juicios donde la Secretaría de Educación Pública solicita el cese del docente.

¹³ Los esquemas presentados en esta ponencia muestran la ruta que siguen los directores para tratar cada uno de los diferentes tipos de bajo rendimiento. Tales esquemas fueron construidos a lo largo de las entrevistas con los directores e inspectores, y las versiones finales de los mismos han sido verificadas por los jefes de enseñanza y los directores operativos.

ordenara el levantamiento del acta administrativa, o que la misma resultara improcedente a juicio del DGAJ, lo que significaría un desperdicio de tiempo y esfuerzo en trámites burocráticos que no traen como resultado la sanción del maestro. La evidencia en este tipo de casos consiste regularmente en testimoniales de los afectados (alumnos) o en documentales privadas (quejas por escrito de padres o alumnos). Nótese que si la evidencia que respalda la conducta consiste en testigos únicos o en testigos de oídas, el caso tiene altas probabilidades de ser declarado improcedente por el DGAJ. Si se lleva el caso al nivel de las instancias burocráticas, los trámites que debe realizar el director para que el docente sea sancionado pueden ser varios: el acta de hechos, la instrumentación del acta administrativa, el lidiar con la eventual intervención de UAMASI en la escuela, y finalmente, y sólo si el DGAJ dictamina procedente solicitar el cese, el ir a ratificar el acta administrativa ante el TFCA. La implementación de los trámites burocráticos mencionados representa para el director una tarea compleja, tardada y desgastante, incluso emocionalmente; y por ello los directores no la realizan salvo que consideren que la evidencia que respalda el caso es contundente, y que por tanto, obtendrán una solución efectiva y definitiva para el caso en cuestión, la cual viene dada, regularmente, por la remoción provisional o permanente del maestro del plantel, y excepcionalmente, por el cese.

BAJO RENDIMIENTO POR IMPUNTUALIDAD O INASISTENCIAS INJUSTIFICADAS

Los actos de los docentes que constituyen bajo rendimiento por impuntualidad o inasistencias injustificadas pueden ser retardos leves (entre diez y veinte minutos), retardos graves (entre veinte y treinta minutos) e inasistencias injustificadas.

Al tratar los casos de bajo rendimiento por impuntualidad o inasistencias injustificadas, los directores aplican algunos criterios señalados en la normatividad de manera flexible. Primero, aunque la norma establece que transcurridos treinta minutos después de la hora de iniciación de labores, no se debe permitir el registro de la asistencia del docente, esto no ocurre así¹⁴. Los directores, cuando un maestro llega con más de treinta minutos de retraso sin justificación alguna, suelen reportarle al docente una hora de la jornada laboral, pero le permiten la asistencia. En estos casos, la hora se registra en el reporte quincenal que se le entrega a la dirección operativa para el descuento correspondiente. Segundo, aunque la ley sólo permite al director disculpar dos retardos por quincena¹⁵, los directores pueden llegar disculpar más de dos retardos, sobre todo, cuando el docente presenta una justificación válida a juicio del director. Dos ejemplos de justificaciones válidas son los retrasos en los traslados debido a manifestaciones o peregrinaciones religiosas, o bien, el surgimiento de un imprevisto de carácter familiar o privado que requiera la atención personal del docente.

En general, y salvo los criterios anotados en el párrafo anterior, los directores aplican la norma de manera rigurosa, es decir, en caso de que el maestro no justifique el retardo o la inasistencia, el director hace el registro correspondiente en su reporte quincenal para que se aplique la medida formal según el caso. Las medidas formales a que se puede hacer acreedor un docente¹⁶ pueden consistir en notas malas, descuentos, suspensiones sin goce de sueldo, y en los casos más

¹⁴ Incisos (C) y (F) del artículo 80 del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁵ Ver sección 23.2 de los Criterios para la Operación del Sistema de Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública.

¹⁶ Estas medidas se regulan, principalmente, en el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.

graves, la implementación de un acta administrativa por impuntualidad o inasistencias injustificadas, o un acta por abandono de empleo. En aquellos casos de docentes que tienen un nombramiento provisional¹⁷, y que hayan incurrido continuamente en impuntualidad o inasistencias injustificadas, el director tiene también la posibilidad de no renovarles el nombramiento, siempre y cuando lo justifique ante el inspector y el director operativo con la evidencia correspondiente (por ejemplo, las tarjetas de asistencia).

Cuando un docente tiene problemas de puntualidad o ausentismo debido a que el centro de trabajo está muy lejos de su domicilio, es posible que reciba apoyo del director para que se horario sea modificado con el objetivo de que tenga tiempo suficiente para hacer sus traslados y llegar a tiempo al trabajo. Lo mismo puede ocurrir cuando el docente trabaja en otra secundaria en el mismo turno, y debido a los traslados, no puede llegar a tiempo. Si el director hace el cambio de horario del docente, pero éste continúa llegando tarde, el director procede a aplicar la norma de manera estricta.

El esquema 2 sintetiza el tratamiento de los casos de bajo rendimiento por impuntualidad o inasistencias injustificadas. En él se puede ver que al tratar este tipo de casos, tanto el director como las instancias burocráticas tienen una constante interacción, la cual, de acuerdo a las entrevistas tanto con directores como con directores operativos, es relativamente fluida, ya que los trámites burocráticos necesarios para aplicar las medidas formales no requieren tanto esfuerzo del director, y además, si están debidamente respaldados, proceden de manera inmediata. La impuntualidad y la inasistencia injustificada del docente son posiblemente las conductas más sencillas de probar, puesto que la evidencia consiste en la tarjeta de asistencia, es decir, en una contundente documental pública. Debido a las anteriores razones, los directores dan preferencia al uso de medidas formales al tratar este tipo de situaciones, principalmente, a los descuentos, notas malas, suspensiones sin goce de sueldo y al acta por abandono de empleo.

¹⁷ Esto es, un nombramiento código 20 o 97.

CONCLUSIÓN

Muchos factores determinan la forma en que un director de una secundaria general trata los casos que involucran docentes de bajo rendimiento. Estos factores se resumen en el cuadro 2.

De estos factores, los cuales son analizados de manera extensa en otra parte¹⁸, los obstáculos burocráticos son los que más limitan las facultades del director al enfrentar los casos de bajo rendimiento. Esto ha sido demostrado a partir del análisis de dos tipos de conductas de bajo rendimiento, las cuales han sido analizadas a lo largo de esta ponencia.

REFERENCIAS

- Bridges, Edwin (1992). *The Incompetent Teacher, Managerial Responses*, Washington, D.C.: The Falmer Press.
- Earnshaw, Jill; Marchington, Lorrie; Ritchie, Eve y Torrington, Derek (2004). "Neither fish nor fowl? An Assessment of Teacher Capability Procedures", *Industrial Relations Journal* (Inglaterra), vol. 35, núm. 2, pp. 139-152.
- Ortega Salazar, Sylvia (2005). "La violencia y la adicción. Una Referencia al caso de las escuelas públicas de la Ciudad de México", en Ortega Salazar (coord.), *Análisis y evidencia para el fortalecimiento de la educación y el sector educativo*, núm. 1, México: SEP.
- Painter, Suzanne R (2000). "Principals' Perceptions of Barriers to Teacher Dismissal", *Journal of Personnel Evaluation in Education* (Holanda), vol. 14, núm. 3, pp. 253-264.
- Sandoval Flores, Etelvina (2004). *La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes*, México: Plaza y Valdés-Universidad Pedagógica Nacional.
- Sexton, J. Michael y Bowerman, Karen D (1979). "Conflict-Handling for Secondary School Principals", *NASSP Bulletin* (Estados Unidos), vol. 63, pp. 1-10.
- Silva Méndez, Jorge Luis (2009). *Los obstáculos burocráticos para tratar los casos de docentes de bajo rendimiento: la perspectiva de los directores de secundarias generales del Distrito Federal*, manuscrito de tesis doctoral, Stanford.
- Torff, Bruce y Sessions, David N. (2005). "Principals' perceptions of the causes of teacher ineffectiveness", *Journal of Educational Psychology* (Estados Unidos), vol. 97, núm. 4, pp. 530-537.

¹⁸ (Silva Méndez, 2009)

-
- Tucker, Pamela D. (1997). "Lake wobegon: Where all teachers are competent (or, have we come to terms with the problems of incompetent teachers?)", *Journal of Personnel in Education* (Holanda), vol. 11, núm. 2, pp. 103-126.
- Wragg, E.C.; Haynes, G.S.; Wragg, C.M. y Chamberlin, R.P. (2000). *Failing Teachers?*, Nueva York: Routledge.
- Yariv, Eliezer (2004). "'Challenging' teachers: What difficulties do they pose for their principals?", *Educational Management Administration Leadership* (Inglaterra), vol. 32, núm. 2, pp. 149-169.

CUADROS Y ESQUEMAS

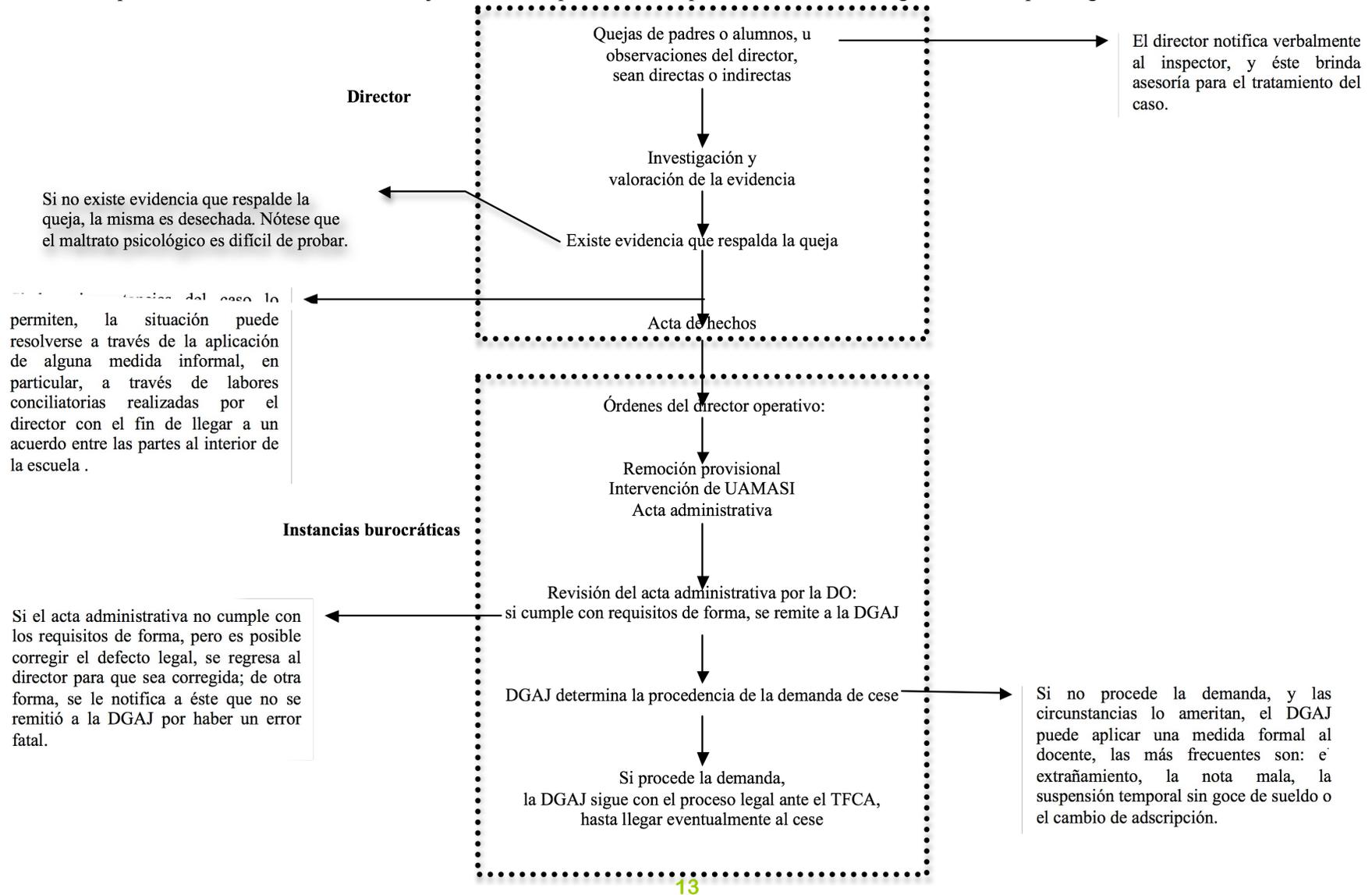
Cuadro 1. Información sobre la muestra de entrevistados.

Cargo	# Funcionarios	Tiempo promedio que duró la entrevista	Años promedio de experiencia en secundarias generales	Años promedio de experiencia en el puesto
Director	40	01:28:40	30.09	6.26
Inspector	15	01:20:47	38.13	6.63
Enseñanza	5	01:00:49	39.40	6.00
Director Operativo	4	01:23:22	41.75	5.38

Cuadro 2. Factores que determinan el tratamiento de los casos de bajo rendimiento por parte de los directores de secundarias generales en el Distrito Federal.

Factores	Descripción
Los obstáculos burocráticos y la severidad de la conducta	Dependiendo la severidad de la conducta, el director puede pasar, con mayor o menor probabilidad de éxito, las instancias burocráticas necesarias para aplicar una medida en contra de un docente.
Relacionados con el director	El tipo de liderazgo que ejerce al interior de la escuela, su conocimiento de la normatividad, su criterio para aplicar la normatividad que regula las medidas formales, su capacidad de conciliación y negociación, su disposición para realizar las tareas requeridas para aplicar medidas por escrito.
Relacionados con el docente involucrado	El tipo de nombramiento que ostenta, su relación con el director, su capacidad para manipular a los actores al interior de la escuela (personal escolar, padres y alumnos), su relación con funcionarios de la SEP o el Sindicato, la existencia de alguna condición médica o psicológica que afecte su rendimiento.
Relacionados con otros actores involucrados en el caso	La intervención de los representantes sindicales, la intervención de las autoridades superiores (inspector, jefe de enseñanza y director operativo), la instancia ante la que el padre de familia interpuso la queja y la participación de la comunidad en los asuntos escolares.

Esquema 1. Tratamiento de casos de bajo rendimiento por conductas que atentan contra la integridad física o psicológica del estudiante.



Esquema 2. Tratamiento de casos de bajo rendimiento por impuntualidad o inasistencias injustificadas.

