



XVI
Congreso Nacional de
Investigación Educativa
CNIE-2021

Prácticas orientadas a la calidad en la puesta en acto de políticas de autonomía de gestión escolar en Consejos Técnicos Escolares

Alejandra Luna Guzmán

alejandra.luna@ibero.mx

Área temática 10. Política y gestión de la educación.

Línea temática: Implementación, gestión y puesta en marcha de políticas.

Porcentaje de avance: 90%.

Trabajo de investigación educativa asociada a tesis de grado.

Programa de posgrado: Doctorado Interinstitucional en Educación, 6° semestre.

Institución donde realiza los estudios de posgrado: Universidad Iberoamericana Ciudad de México.



Resumen

Esta ponencia se encuentra enmarcada en una investigación doctoral orientada a analizar la puesta en acto de políticas de autonomía de gestión escolar en el marco de los Consejos Técnicos Escolares a nivel primaria. El objetivo es presentar los resultados a la pregunta particular ¿cómo se permean las políticas de autonomía de gestión escolar orientadas a la calidad educativa en el espacio de los CTE estudiados? Su base teórica es una articulación de la microfísica del poder y la micropolítica de la escuela que visibiliza la triada control, intereses y conflicto en la dinámica escolar. A partir de un enfoque cualitativo sustentado en la fenomenología interpretativa y en las herramientas del análisis político del discurso, se realizaron entrevistas semiestructuradas y a profundidad a diversos actores escolares. Un primer análisis hace palpable que en la puesta en acto de políticas de autonomía de gestión escolar en los CTE se dinamizan prácticas orientadas claramente a la calidad educativa. Sin embargo, existen obstáculos a la puesta en acto en sí misma, materializados principalmente en posicionamientos que oscilan en dos polos: resistencia y asimilación acrítica de la política, los cuales repercuten negativamente en la calidad educativa. Se concluye que es necesario visibilizar tanto hacia el exterior como al interior de las escuelas la relevancia que tiene una puesta en acto contextualizada, reflexiva y bien ejecutada con el fin de mejorar la calidad educativa.

Palabras clave: *política educativa, autogestión, autonomía, calidad de la educación, práctica educativa, sujetos sociales.*

Introducción

Esta ponencia se encuentra enmarcada en una investigación doctoral más amplia que analiza la puesta en acto de políticas de autonomía de gestión escolar en el marco de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) a nivel primaria. Se parte del supuesto de que los CTE tienen un papel fundamental en la puesta en acto de reformas y políticas educativas, ya que, como concededores de las necesidades particulares de su centro educativo y de la población que atienden, pueden activar a partir de éstas sus propias micropolíticas encaminadas a la mejora. Con este fin, este texto busca responder a la pregunta particular de investigación: ¿Cómo se ponen en acto las políticas de autonomía de gestión escolar orientadas a la calidad educativa en el espacio de los Consejos Escolares?

Los CTE son en sí mismos una política educativa que nació con las primeras corrientes tendientes a tener una mayor participación social en la educación. Un momento clave en este proceso fue la firma del ANMEB de 1992 que dio normatividad a la participación social y marcó un hito hacia la autonomía de gestión escolar. Cabe señalar que fue con el Acuerdo Número 96 (DOF, 1982), que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias, que surge la figura de los Consejos Escolares bajo la nomenclatura Consejo Técnico Consultivo. Sin embargo, su capacidad de decisión e implicaciones reales de participación eran muy limitadas en ese entonces. Fue hasta la Reforma 2003 que adquieren la denominación actual y que se delinea el primer marco normativo que determina su funcionamiento. De hecho, fue justo en el sexenio de Vicente Fox cuando se les comenzó a concebir con fines de “involucramiento y colaboración para el mejoramiento de la calidad [educativa]” (Latapí, 2004, p. 319). Cabe destacar que son una de contadas políticas educativas que han prevalecido transexenalmente y cuya historia suma ya casi 40 años.

Por su parte, la calidad educativa adquirió especial relevancia en el marco de la Reforma Educativa 2013, cuando se incluyó el concepto en el Artículo 3° Constitucional. En esa misma reforma, la figura del CTE se vinculó de manera más fehaciente a la autonomía de gestión escolar. Con ello, se buscó lograr que la política educativa llegara a los salones de clase, poniendo el sistema al servicio de escuelas con autonomía de gestión (SEP, 2016). La concreción de estos objetivos se realizaba a través de la Ruta de Mejora, durante las sesiones de CTE.

El cambio de sexenio trajo consigo la ya anunciada suspensión de la Reforma Educativa 2013, la cual se concretó en 2019 con nuevas modificaciones al Artículo 3° Constitucional (DOF, 2019a), con lo que el concepto de “calidad” fue sustituido por el de “excelencia”. Tanto la Reforma 2019 como la Ley General de Educación vigente (DOF, 2019a y 2019b) designan la tarea de dar seguimiento a la excelencia educativa al Sistema Nacional de Mejora Educativa a nivel macro. En el seno escolar, las acciones que dan respuesta a estos lineamientos y políticas se concretan mediante el Programa Escolar de Mejora Continua, también durante las sesiones de CTE.

La revisión de la literatura permitió identificar que, entre las investigaciones interesadas en la gestión escolar, destacan las orientadas a la problemática en torno a la autonomía (Carrasco, Carro y Hernández, 2017; Ortega, 2017; Silas, 2017; Solís, Valenzuela y García-Poyato, 2017; Silva y Miranda, 2017). En todos ellos queda patente el

papel fundamental de los CTE en ejercicio de la autonomía de gestión. Desde el campo internacional destacan los estudios de Güven, Çam y Sever (2013); Marques (2012); Mitchell (2017), y Montero (2010) que llevan la autonomía de gestión más allá y la orientan a una gestión democratizante que incluye a los alumnos e incluso a los padres de familia.

Ante este panorama, resulta esencial explicar a nivel de la micropolítica cómo se permean las políticas de autonomía de gestión escolar en las prácticas orientadas a la calidad educativa en el espacio de los CTE, en especial a partir del entendimiento de las dinámicas entre las fuerzas involucradas.

Desarrollo

La base teórica de la que se parte es una articulación de la microfísica del poder de Foucault (1992, 2002) con la micropolítica de la escuela de Ball *et al.* (2017). En el caso del primero, permite identificar las tecnologías del poder y el control en la regulación social de los docentes y las escuelas; mientras que el segundo ayuda a identificar las formas como se recrean las políticas y el nivel más local de las mismas en el entorno escolar. Para Ball *et al.* (2017), la puesta en acto de políticas comprende la resignificación de éstas, su proceso de adopción e implementación. Desde el punto de vista de las prácticas sociales dentro del seno escolar, en especial en el marco de los CTE, la gestión, la micropolítica y la política educativa a nivel macro-institucional tienen un fuerte vínculo. Sin embargo, la revisión de la literatura muestra una escasez de estudios de micropolítica que se enfoquen en la puesta en acto de reformas y políticas en toda su complejidad de fuerzas, interacciones y especificidades. Con base en esta articulación teórica, la triada control, intereses y conflicto propuesta por Ball *et al.* (2017) adquiere especial relevancia y se convierte en un marco categorial con el que, a través de un proceso analítico de abducción (Timmermans y Tavory, 2012), se construye un diálogo con los referentes empíricos y contextuales.

El proceso de construcción de la información se dio con un enfoque cualitativo sustentado en la fenomenología interpretativa (Smith y Osborn, 2010). Con el objetivo de alcanzar el aspecto más subjetivo de la experiencia de los participantes en el fenómeno en estudio, la fenomenología interpretativa se presenta como una fuente metodológica fundamental, en especial desde la postura de Gadamer (1998) que privilegia el lenguaje como la expresión más clara de la experiencia. Asimismo, desde la conceptualización de la fenomenología interpretativa (Gadamer, 2012), el CTE se convierte en el mundo de vida de los actores, la conjunción del espacio-tiempo donde confluyen lo objetivo y las subjetividades e intersubjetividades. De acuerdo con esta perspectiva, la investigación se diseñó en dos fases, en un transcurso de tres años. En la primera se realizaron entrevistas semi-estructuradas por oportunidad a actores de seis escuelas primarias de la Ciudad de México. A partir de los resultados de esta fase, se procedió a una segunda fase de entrevistas a profundidad con actores clave de dos de esas escuelas que se consideraron relevantes por sus características. De este modo, se contó con un total de 15 entrevistas semi-estructuradas y 34 a profundidad.

Las dos primarias donde se llevó a cabo la segunda fase de la investigación se encuentran en dos polos de la realidad educativa. La primera atiende en turno matutino con jornada ampliada, está en una de las zonas de más alto nivel socioeconómico y se encuentra en los primeros lugares de rendimiento de la prueba Planea 2019. La segunda atiende en turno vespertino con jornada regular, está en una de las zonas de mayor grado de marginación y se encuentra en los niveles más bajos de rendimiento de la prueba Planea 2019.

Cabe destacar que en el transcurso de la investigación se dieron dos eventos que alteraron la dinámica ordinaria de la vida escolar, el terremoto del 19 de septiembre de 2017 y la pandemia de Covid 19. Ambos plantearon limitantes importantes, en especial para el trabajo de campo. Sin embargo, terminaron por ofrecer una mirada más profunda de las dinámicas y prácticas que se activaron al interior de los CTE.

Resultados

Las prácticas del colectivo docente dentro del CTE en el proceso de puesta en acto de políticas y líneas de política se pueden identificar principalmente en dos grandes grupos. En uno se encuentran aquellas que trascienden tanto el interés de los particulares, como los conflictos emergentes, logrando asumir el objetivo de poner en acto las políticas orientadas a la calidad de la educación. Por el otro lado, se identifican prácticas que tienen un efecto obstaculizador para la calidad educativa, caracterizadas por posicionamientos acrílicos tanto de asimilación como de resistencia. A continuación, se presentan los resultados de un primer corte en el análisis de estos datos.

Prácticas orientadas a la calidad

Para algunos docentes, el objetivo de su labor en el CTE está claramente vinculado a la calidad y a hacer un seguimiento a las líneas de política: “Yo creo que es ir en función de nuestros objetivos de la ruta de mejora y mejorar esos objetivos o por lo menos la calidad de la educación” (docente, matutino). Para otro docente del vespertino, está claro que las prácticas orientadas a la calidad educativa están vinculadas también a las necesidades del contexto: “Sí, sí está relacionada con el asunto de la calidad porque en tanto más se hagan gestiones de calidad de lo que realmente se requiere en la escuela va a impactar en lo que se requiere para mejorar los aprendizajes”.

Ambas respuestas dan cuenta de la conciencia que existe en cuanto a las funciones del CTE. Sin embargo, para algunos de ellos, como esta especialista de la Unidad de Educación Especial y Educación Inclusiva (UDEEI), las orientaciones en la política y en los lineamientos corren el peligro de quedarse en papel:

En teoría sí, porque la autonomía de gestión en la reforma del 2019 toma en cuenta esa parte, la equidad y la calidad educativa, pero en papel. Las realidades de las escuelas y los contextos con los que trabajamos son otras y finalmente depende mucho de la persona que está al frente del grupo o la escuela y eso tiene mucho que ver.

El trabajo de contextualización se revela en los recuentos que los distintos actores hacen de su práctica. La directora del matutino da cuenta en la siguiente cita de la identificación y el seguimiento a las necesidades que privilegia en su escuela:

Yo este año fui muy enfática y les dije, “Su diagnóstico tiene que comenzar por que tú sepas qué características tiene el niño ¡de su edad! Y de ahí partir para hacer tu planeación”. Si en ese, si en esa línea de trabajo vamos pues, como aprendiendo, los diagnósticos de este año fueron muy diferentes a los diagnósticos del año pasado o cuando yo llegué aquí.

En el caso del matutino el cambio fue patente incluso en el orden cuantitativo, reflejando en el lapso de 2016-2019 un incremento altamente significativo en los resultados de la prueba Planea, lo que la coloca como la tercera con mayor incremento en este orden. Sin embargo, los cambios no siempre se reflejan en el orden cuantitativo, sino en el cualitativo. Una docente del vespertino compartió:

Ves mejoras y ves incluso la curiosidad de los niños por investigar más. O sea, ves el que, incluso las actividades, cuando las actividades son interesantes “pues otra vez maestra” o ya llegan al otro día, ya te platican sobre el punto que trataste y hasta tú tienes que aprender a investigar de más, porque llegan con cosas que ni tú sabías, entonces... sí los encaminas a ser como un poco más autónomos, en cuestión igual de su aprendizaje y a tener igual, o sea, reflejas, yo siento tanto lo que tú aprendes como lo que eres pues con tus alumnos.

Ambas directoras refieren un trabajo de adaptación y flexibilización de las políticas de acuerdo con las necesidades de su comunidad educativa, el cual los lleva a activar políticas internas. La del matutino refirió:

Entonces como Consejo Técnico, nosotros decidimos lo que íbamos a hacer y era muy válido porque por eso tenemos una autonomía de gestión y sin problema el supervisor nos dijo “¿qué es lo que van a hacer?”, nos pidió un informativo, ya le mandamos lo que teníamos que hacer y dijo que estaba muy bien.

La del vespertino, por su parte, incluso refiere el hecho de la estrategia de Comunidades de Aprendizaje que llega posterior a que ellos ya lo habían llevado a cabo en su escuela:

Cuando llega Comunidades de Aprendizaje en una junta técnica pues la supervisora no sabía de qué trataba, era el primer planteamiento que nos iban a dar... que nos dan toda la información y dije hójole creo que viene muy aunado a lo que ya estamos haciendo como escuela

Los dos polos obstaculizadores: asimilación y resistencia

La puesta en acto, sin embargo, no siempre es posible. Si se comprende que es un proceso de resignificación de la política por parte de los actores educativos, es claro que cuando éstos asumen un posicionamiento acrítico, ya sea de asimilación o de resistencia, el proceso queda incompleto. En los recuentos de los participantes, se

devela que la asimilación de las políticas sin mediación alguna que signifique adecuarla a las necesidades de la escuela y de los alumnos, conduce a un sinsentido del trabajo. Tras un cambio en la dirección de su centro educativo, con el cual el nuevo director se limitaba a seguir la guía de la junta de CTE a manera de manual, una docente expresó en la primera fase de la investigación:

Antes sí y hasta exponíamos por equipos: hicimos esta parte, qué hicimos en este mes, a lo mejor nada más era una encuesta, pero decías, estamos trabajando, estamos en el caminito, ¿no? Y en este mes qué hice, “ah, llegué a aterrizar la encuesta, ah entonces para el siguiente mes, la estrategia es ésta” entonces sí había, lo veías porque, o sea, exponíamos y poníamos ahí qué hicimos y las evidencias de lo que se hacía, entonces decías bueno, pero ahora ya no... ¡Ya no!

En otro sentido, existen actores que más allá de pasar por la simple asimilación, ejercen prácticas de resistencia pasiva, por lo general evitando participar y no atendiendo los acuerdos de la junta de CTE:

Es resistencia, o sea, le digo que es dependiendo de cada maestro, porque a pesar de que a lo mejor y todo, todo puede estar en una situación muy padre en Consejo, ya llevándola a la práctica y ya observando cosas, pues ves que lo que dijo Juanita pues no, nada más no, entonces pues son situaciones así y la verdad es que siempre se han visto (docente, matutino).

Por otro lado, y atendiendo a la triada control, intereses y conflicto, cabe señalar que en ocasiones es la propia política la que tiene un error de origen, al estar descontextualizada. En esas circunstancias, es más factible que se presente cualquiera de los dos casos que ya se han expuesto: “lo que ellos [la política] están proponiendo, muchas veces no va de acuerdo con nuestras necesidades, entonces, ahí empieza nuestra primera batalla” (docente, vespertino).

Consideraciones finales

Los ejemplos recuperados de los referentes empíricos reflejan que al poner en acto las políticas de autonomía de gestión escolar, existen prácticas que tienen una orientación clara a la calidad educativa. Tales prácticas se relacionan con una apropiación de la política en sí, como lo son en las últimas reformas educativas la Ruta de Mejora y el Programa Escolar de Mejora Continua. La labor de contextualización de estas políticas en el CTE es clara entre los participantes, pero no todos ellos se involucran en el proceso. En este sentido, el posicionamiento desde la dirección tiene una influencia determinante en el curso que tomarán las acciones del cuerpo docente. Sin embargo, se identifica que cada uno de los participantes tiene una fuerza relativa en el conjunto que tiene repercusiones desde a nivel de aula, como en la escuela e incluso en ocasiones hacia la comunidad educativa en general.

La puesta en acto entendida en todas sus dimensiones posibilita la agencia de los actores educativos para asumir el control de su propia escuela y mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, la brecha social y educativa

incide necesariamente en los resultados y en la calidad educativas. En un contexto de mucha marginación, los esfuerzos de todos los participantes han demostrado ser limitados, si bien no poco valiosos.

Asimismo, los posicionamientos acrílicos de asimilación y de resistencia que inciden en una puesta en acto fallida de las políticas educativas orientadas a la calidad repercuten en la falta de ésta, en una sensación de frustración y rutinización por parte de los actores educativos. Como se pudo observar en este primer corte de análisis, mientras más lejana esté una política educativa de la realidad del contexto escolar, es más probable que se presenten estos dos posicionamientos con efectos negativos.

Por ello, es necesario visibilizar la fuerza de contextualización que un trabajo consciente, comprometido y tenaz en CTE tiene en los efectos de la calidad educativa. Queda para el reporte final de resultados de la investigación hacer un análisis más profundo de las dinámicas de fuerza que se dan al interior del CTE que ayude a identificar vías que posibiliten ese ejercicio.

Referencias

- Ball, S., Maguire, M., y Braun, A. (2017). *How Schools do Policy? Policy Enactments in Secondary Schools*. Nueva York: Routledge.
- Carrasco, M., Carro, A., y Hernández, F. (2017). La función directiva y el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Un estudio en escuelas primarias del estado de Tlaxcala, México. *Indivisa. Boletín de Estudios e Investigación*, (17), 69-92.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 1982). Acuerdo que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias. México: Gobierno de México. Recuperado de https://www2.sep.dof.gob.mx/convivencia/conoce_marco/archivos/acuerdo96.pdf
- DOF (2019a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. México: Gobierno de México. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019
- DOF (2019b). Ley General de Educación. México: Gobierno de México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- DOF (2019c). Lineamientos de Operación del Programa La Escuela es Nuestra. México: Gobierno de México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Gadamer, H. G. (1998). *Arte y verdad de la palabra*. Barcelona: Paidós.
- Gadamer, H. G. (2012). *Verdad y método*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Güven, M., Çam, B., y Sever, D. (2013). Demokrasđ Eđđtdmđ Ve Okul Meclđslerđ Projesđ Uygulamalarinin Ve Kazanimlarinin Deđerlendřrdlmesđ. *Electronic Journal of Social Sciences*, 12(46), 1-23.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marques, L. R. (2012). A eleição de diretores nas políticas de democratização da educação na região metropolitana do Recife. *Educação Unisinos*, 16(2). <https://doi.org/10.4013/edu.2012.162.06>

- Mitchell, R. (2017). Democracy or control? The participation of management, teachers, students and parents in school leadership in Tigray, Ethiopia. *International Journal of Educational Development*, 55, 49-55. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.05.005>
- Montero, A. (2010). Dirección profesional y selección de directores en el sistema educativo español. *Revista Española de Pedagogía*, LXVIII(247), 417-435.
- Ortega, M. (2017). Aprendizajes en Consejo Técnico Escolar: voces docentes hacia una efectiva gestión educativa. *Memorias XIV COMIE*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, San Luis Potosí, México.
- SEP (2016). *Los fines de la educación en el siglo XXI*. México.
- Silas, J.C. (2017). La práctica de la autonomía de gestión desde los actores del Consejo Técnico Escolar. *Memorias XIV COMIE*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, San Luis Potosí, México.
- Silva, G., y Miranda, M.L. (2017). Implementation and Functioning of School Councils: Difficulties, Potentials and Challenges. *Revista Iberoamericana de Educación*, 73(2), 23-43.
- Smith, J. A., y Osborn, M. (2010). Interpretative Phenomenological Analysis. *Qualitative Psychology*, 53-80.
- Solís, S.S., Valenzuela, K.G., y García-Poyato, J.R. (2017). El Consejo Técnico Escolar: perspectiva de distintos actores educativos de nivel primaria ante su funcionamiento. *Memorias XIV COMIE*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, San Luis Potosí, México.
- Timmermans, S., y Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological theory*, 30(3), 167-186.