



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS
AVANZADOS
DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
Sede Sur
Departamento de Investigaciones Educativas

***EL ABANDONO DE LA GRATUIDAD EN LA
EDUCACIÓN BÁSICA: LA DESIGUAL GESTIÓN DE
RECURSOS PARA LAS ESCUELAS PÚBLICAS***

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Ciencias con la
Especialidad en Investigaciones Educativas

Presenta

María Elena Gómez Tagle Mondragón
Licenciada en Pedagogía

Directoras de tesis
Alicia Civera Cerecedo
Doctora en Ciencias
Elsie Rockwell Richmond
Doctora en Ciencias

Febrero, 2017

Para la elaboración de esta tesis se contó con el apoyo de una beca del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
(CONACYT)

A Miguel Ángel, Diego y Arturo, gracias, por tanto, gracias siempre.

Al profesor Enrique Morales Espinosa, por enseñarme a hacerme preguntas con ojos de maestro. Profe sigo aprendiendo.

*A la señora Ardelia Guzmán y sus hijos con cariño.
Su presencia en mi infancia marcó mi vida para siempre.*

Resumen / Abstract

El presente informe es el resultado de la investigación realizada como parte del proceso formativo de la Maestría en Ciencias en la Especialidad Investigaciones Educativa. Tuvo como foco de interés el tema de la gratuidad de la educación y se realizó a partir de un estudio con un enfoque etnográfico a fin de documentar la vida cotidiana de cuatro planteles de la Ciudad de México en relación a su sostenimiento y su relación con la gratuidad del servicio. La investigación se ubica en un momento histórico político caracterizado por reformas a los marcos legales en diversos ámbitos del país y por el cuestionamiento a los resultados de tales iniciativas dada la creciente desigualdad social. Los hallazgos de la investigación ponen de manifiesto el financiamiento selectivo a los planteles escolares, los mecanismos de diferenciación hacia las escuelas y las tensiones existentes en el ejercicio del derecho pleno a la educación por parte de los niños de nuestro país.

The present report is the result of the research carried out as part of the educational process of the Master of Science in the Specialty Educational Research. The focus of interest was on the issue of free education and was based on an ethnographic study in order to document the daily life of four schools in Mexico City in relation to their sustainability and their relationship with the promise of free or gratuitous education. The study was carried out during a political- historical moment characterized by reforms to the legal frameworks of various state functions and the subsequent critiques of the results of public initiatives given the increase in social inequality. The research findings highlight the selective financing of school facilities, the mechanisms of differentiation of public support of schools and the tensions emerging in the exercise of the legal right to education by the children of our country.

SEP

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA



ADMINISTRACIÓN FEDERAL
DE SERVICIOS EDUCATIVOS
EN EL DISTRITO FEDERAL

MADRE Y PADRE DE FAMILIA:

ESTA ESCUELA ES PÚBLICA, GRATUITA Y LAICA.

La SEP en el DF es responsable del pago de todos los servicios del plantel:
luz, agua, predial, teléfono, etc... Nadie podrá condicionar la permanencia de tu hijo
o hija en la escuela, exigiéndote un pago por cualquiera de estos conceptos.

**SI ALGUIEN LO HACE, DENÚNCIALO AL TELÉFONO
3601 7175**

Índice

	Página
Capítulo I. Introducción	9
1. Rastros de un pasado reciente	13
2. El entorno neoliberal: contexto y causa de las crecientes desigualdades	16
3. Financiamiento selectivo	19
4. Herramientas conceptuales	20
5. El acercamiento desde la etnografía	24
6. Organización de la información en el estudio	26
Capítulo II. Gestión de recursos en la estructura superior al director: puertas y candados de la federación.	29
1. Los programas federales: las puertas	31
1.1 Escuelas de Calidad	
1.2 Escuela Segura	
1.3 Escuela de Tiempo Completo	
1.4 Escuela Digna	
1.5 Escuelas de Excelencia	
1.6 Escuelas al Cien	
2. El papel de las autoridades educativas federales y locales en la asignación de recursos: los candados	41
2.1 Autoridades educativas federales y estatales en la interpretación e implementación del marco normativo de los Programas Sujetos a Reglas de Operación.	
2.2 “La federación nos mandó decir...”: entre las necesidades de los Estados y las decisiones nacionales	
2.3 Estar dentro de la SEP y no conocer las líneas de acción: “Te enteras por la televisión...”	
3. Laberintos para el rastreo y la obtención de recursos económicos por parte de directores escolares: decisiones y negociaciones.	52
3.1 Conocer la administración por dentro y tener contactos	
3.2 Sin condiciones para concursar	
3.3 La Delegación política como fuente de recursos.	
3.4 Los contrastes.	
4. Conclusiones del capítulo	65

Capítulo III. Gestión de recursos al interior de la escuela: desafíos en la generación de recursos propios.	69
1. La autonomía de gestión ¿aspiración o pretexto?	70
2. Tiempo y trabajo para generar recursos propios o de cómo el aprendizaje se extravió “en la autonomía”.	81
2.1. Festividades y/o acontecimientos extraordinarios	
2.1.1 Kermés	
2.1.2. Vendimia	
2.1.3. Feria del libro	
2.2 Otras experiencias escolares	
2.2.1. Recreo largo	
2.2.2. El cinito	
2.2.3. Venta de semillas	
2.2.4. Minidisco	
3. La participación de los padres en el sostenimiento educativo	89
3.1. Los órganos de participación de los padres	
3.2. Las cuotas escolares	
3.3. Las aportaciones en trabajo, tiempo y especie por parte de los padres de familia.	
4. Cooperativas escolares	105
5. Aportaciones adicionales del personal de la escuela	112
5.1. En el aula... desde el lápiz hasta el silabario.	
5.2. Recursos para que su fuente de empleo siga funcionando: aportaciones adicionales en tiempo, especie o dinero.	
6. Conclusiones del capítulo	115
 Conclusiones generales	 119
 Referencias	 126
 Índice de cuadros, tablas y esquemas	 135
 Anexos	 136

Capítulo I. Introducción

*¿Por qué la tierra es mi casa?,
¿Por qué la noche es oscura?
¿Por qué la luna es blanca
que engorda como adelgaza?
¿Por qué una estrella se enlaza
con otra, como un dibujo?
Y ¿por qué el escaramujo
es de la rosa y el mar?
Yo vivo de preguntar:
saber no puede ser lujo.*

Silvio Rodríguez

Esta tesis es el resultado de un proceso de investigación en torno de la gratuidad de la educación en cuatro primarias públicas del Distrito Federal. El estudio se realizó con un enfoque etnográfico a fin de documentar la vida cotidiana de los planteles en relación a su sostenimiento y su relación con la gratuidad del servicio. Ello me aproximó a la comprensión de las consecuencias de los mecanismos de financiamiento utilizados por la SEP en la operación diaria de las escuelas, así como a reconocer las formas en que los directivos escolares hacen frente a esas circunstancias en las instancias externas a la escuela (como sus direcciones generales u operativas) y al interior de sus propios planteles. La investigación se ubica en un momento histórico político caracterizado por reformas a los marcos legales en diversos ámbitos del país y por el cuestionamiento a los resultados de tales iniciativas dada la creciente desigualdad social.

La gratuidad es considerada en nuestro país una condición para el derecho a la educación. Un servicio gratuito pleno para toda la población es un paso obligado hacia la universalidad del derecho. Mi investigación posee como foco de interés el rasgo de la gratuidad, porque en el fondo me preocupa la existencia de tensiones en torno del pleno derecho de los niños para acceder y permanecer en la escuela.

En principio al hablar de gratuidad, conviene realizar una primera aclaración, me refiero no sólo al pago de la cuota voluntaria de inscripción, sino a aquellos gastos y erogaciones que las familias deben realizar para apoyar la operación de la escuela pública donde se encuentran estudiando sus hijos.

Debo señalar que en los orígenes de mi preocupación por el tema se encuentra el trabajo que durante más de una década he realizado con docentes de educación básica en procesos de investigación, capacitación y diseño curricular y diseño de estrategias para la escuela básica. Los relatos que ellos mismos hacían respecto de las condiciones financieras adversas en que se desarrollaba su trabajo, sus desafíos y retos, así como por las consecuencias en la vida de los niños se encuentran en el origen de esta investigación.

Me interesaba conocer y comprender la manera en que algunas escuelas primarias de la Ciudad de México obtenían recursos económicos para garantizar su operación cotidiana y la forma en que ello repercutía con el rasgo de la gratuidad propio de la educación pública. Deseaba saber qué había pasado respecto de décadas anteriores y cómo ello podría tener relación o no con el ingreso y permanencia de los niños en los planteles educativos.

Es preciso señalar que en nuestro país en 1917 aparecieron en la Constitución los primeros visos sobre el tema. En ese momento se definió en el Artículo 3ro que la educación primaria brindada en los establecimientos oficiales sería gratuita, rasgo que fue ratificado en las modificaciones posteriores (1934, 1946, 1980, 1992, 1993, 2014). En la última modificación de febrero de 2014 se conservó dicha redacción en el sentido de que la educación brindada por el Estado sería gratuita (Cámara de Diputados, 2015).

Sin embargo, México aún no ha logrado garantizar que la educación impartida por el Estado sea completamente gratuita para toda la población; por el contrario, las autoridades de diversas instancias del Estado parecen dar significativos pasos hacia atrás en torno del financiamiento hacia el sector.

Otro elemento por el que la gratuidad de los servicios educativos es profundamente importante refiere a su papel como medida de equidad para disminuir las desigualdades sociales.

1. Rastros de un pasado reciente

En este punto es importante realizar una segunda aclaración y reconocer que la escuela pública mexicana no ha sido históricamente gratuita de forma universal. No obstante, de lo que sí puede hablarse es de niveles de gratuidad ejercidos de manera diferenciada según sea la región y el momento histórico, por un lado, y que el Estado ha mostrado cambios de paradigma que tienden a priorizar la calidad y distanciarse de garantizar la gratuidad, pues si bien nunca pudo garantizarla plenamente sí hay momentos en la revisión histórica donde se puede reconocer mayores o menores logros de las políticas públicas hacia esta obligación legal. En estrecha relación se encuentran los esfuerzos y colaboración de la población circundante a los espacios escolares quien en muchos casos tomó la edificación y sostenimiento de planteles como convicción propia.

El trabajo de Elsie Rockwell (2007), por ejemplo, muestra la experiencia educativa del Estado de Tlaxcala después de la Revolución. Pone de manifiesto la manera en que el entretejido social y la política gubernamental son partícipes de juegos de poder, apropiación y negociación permanente. Para la autora, la construcción y sostenimiento de los establecimientos escolares en Tlaxcala no hubiese sido posible sin la demanda y aceptación de las comunidades, que además contribuyeron dinero, trabajo y materiales para la edificación del sistema educativo (Ver capítulo II). A partir de sus hallazgos es posible identificar que el acceso al servicio lejos estaba de ser gratuito, representaba costos diversos para las familias. Sin embargo, se consideraba entonces que la participación de las comunidades les favorecía apropiarse de la escuela y tomar decisiones sobre lo que sucedía en los establecimientos.

Alicia Civera (2008) también desarrolla una investigación historiográfica con énfasis en lo local. Revisa el proceso de la institución y fortalecimiento de las normales rurales a lo largo del territorio nacional en el periodo comprendido entre 1921 y 1945, y pone de manifiesto cómo la creación de las escuelas normales regionales más que obedecer a un designio oficial fue una coyuntura donde las iniciativas personales de varios educadores fueron recogidas por las instancias de gobierno y desembocó en una política de Estado de los años veinte. Iniciativa que tuvo su correlato con actores concretos. La autora muestra que el crecimiento en el número de escuelas dependió de directores, maestros, estudiantes, con la clara participación de autoridades locales, estatales, padres de familia y vecinos, quienes en conjunto se involucraron activamente en su edificación. Adicionalmente fue común en estas instituciones la operación con escasez

de recursos económicos por lo que buena parte del sostenimiento recayó en los maestros y estudiantes fundadores, quienes trabajaban para mantenerla con dinero producto de su trabajo y de sus propios recursos. El estudio permite reconocer las limitaciones económicas, políticas y operativas del Estado posrevolucionario para garantizar el sostén de la educación normal rural en el país. No obstante, buena parte de sus reflexiones sobre el financiamiento gubernamental aún perviven en las normales rurales sobrevivientes actualmente.

Ruth Mercado (1997) identifica las inequidades del Estado Mexicano en el cumplimiento del mandato por ofrecer educación pública y gratuita. Realiza una investigación a mediados de los años ochenta donde identifica los mecanismos de negociación entre las poblaciones con autoridades donde la escuela se convierte en una propiedad colectiva. En tanto mayor es el nivel de implicación de las familias (financiera, social, etc.) para su edificación y sostenimiento, más amplio el nivel de apropiación por parte de las comunidades, lo que estuvo acompañado de procesos de negociación permanente de parte de los padres. La autora encuentra que las comunidades más pobres y lejanas poseen servicios educativos más precarios y les cuesta más el sostenimiento de los mismos. Por el contrario, en zonas de mejor nivel socioeconómico y más cercanas al entorno urbano se encuentran escuelas mejor equipadas y con mejores condiciones estructurales a cargo del Estado. Es, sin más, una evidencia del apoyo oficial discriminado donde los padres de familia de entornos más desfavorecidos son los que pagaban más por la escolaridad de sus hijos.

Ya como parte de mi investigación encontré que, a mediados de la década de 1990, la administración federal de Ernesto Zedillo anunció un proceso de transformación en el ejercicio de gobierno como parte del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 (DOF, 2002). Dicho documento señaló la importancia de los cambios en el contexto internacional para lo cual aludió al “proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países mediante la utilización de sus aparatos administrativos” (DOF, 2002, 3) con el fin de hacer más competitivas sus economías, favorecer el desarrollo de sectores productivos y vincular a la sociedad con el ejercicio de gobierno. Todas, según el documento, eran también aspiraciones nacionales.

El mismo documento enfatizó el hecho de que la reciente adhesión de México a la OCDE celebrada en 1994, colocaba a nuestro país en el contexto compartido con otras naciones como Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos por hacer más eficiente el mercado y con ello lograr “la satisfacción de las expectativas sociales de la población” (DOF, 2002,3). Según Gilberto Fuentes Durán (2009), el Estado mexicano desde finales de los años ochenta se ha caracterizado por la implementación de un modelo económico mixto que se ha ido acentuando; es decir, mercado y gobierno son dos componentes que conviven y desempeñan papeles complementarios. En dicha modernización se encontró por supuesto el sector educativo, el que había iniciado desde 1992 procesos sustanciales de cambio a la luz del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (SEP,1992).

De hecho, la más reciente generación de modificaciones constitucionales y legales se ubica en el sexenio de Enrique Peña en lo que se ha nombrado la “Reforma Educativa”. Esta iniciativa promovió en principio nuevos ajustes al artículo 3º. Constitucional (febrero de 2013), y después a la Ley General de Educación con cambios significativos (septiembre de 2013).

Para fines de esta investigación acotaré sólo algunos cambios. Por ejemplo, en el Art. 6 se agregó que las autoridades educativas en el ámbito de sus competencias definirán los mecanismos para “la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias” (SEP, 2013, 2). Es decir, se consideran recursos no proporcionados por el Estado, pero ampliamente sancionados en su utilización.

En el Artículo 12 secciones V Bis y XII Bis también se consignan cambios. En el primer caso se plantea que la autoridad educativa federal posee atribuciones para: “Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director” (SEP, 2013, 6)

En el segundo caso se señala que la autoridad educativa federal puede: “Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica [...] para el ejercicio de su autonomía de gestión en los términos del Artículo 28 Bis” (SEP, 2013, 7).

Finalmente, en el Artículo 28 Bis, también de nueva aparición, se especifica que tanto las autoridades educativas federales, locales y municipales según su atribución deberán ejecutar programas que fortalezcan la autonomía de gestión de las escuelas, así como emitir los lineamientos que los guiarán con tres objetivos:

- I.- Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar;
- II.- Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y
- III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta (SEP, 2013, 14).

El nuevo texto tanto del artículo 12 como del 28 en sus diferentes secciones constituyen el fundamento de lo que más adelante el Acuerdo 717 denomina *autonomía de gestión*, y que como veremos más adelante traslada a la escuela obligaciones que antes no eran de su estricta competencia.

2. El entorno neoliberal: contexto y causa de las crecientes desigualdades

Las transformaciones antes señaladas se han generado en un entorno abiertamente neoliberal. En México¹, el neoliberalismo ha tenido momentos de consolidación en los que el Estado ha ido redefiniendo su papel y los modos de hacer política pública. Para Lourdes Salas el proceso inició en la década de 1980 con la venta de una parte de las empresas paraestatales: “Durante el primer año del régimen de Miguel de la Madrid, el gobierno federal tenía participación en 45 ramas de la economía, para el último año su participación abarcaba sólo 23” (Salas, 2009, 66). El periodo de Salinas de Gortari acentuó la venta de las paraestatales (el número pasó de 618 empresas a inicios del sexenio a 210 a su término²), pero además se realizaron reformas constitucionales de gran impacto a los artículos 28, 73 y 123, los que en su conjunto permitieron la reprivatización de la Banca, apertura de las comunicaciones, la Reforma Electoral, la Ley

¹ El proceso es diferente de otras latitudes de América Latina, por ejemplo, en Argentina el neoliberalismo tuvo una marcada tendencia de centralización

² Algunos ejemplos emblemáticos de empresas vendidas a capital extranjero son: Telmex, Calmex, Anagsa, Dina, FFCC, Banamex, Bancomer, Multibanco Comermex, Serfín, Sistema Carretero, Fertimex, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Altos Hornos de México, Fundidora Monterrey, entre muchas otras.

de Culto y la posibilidad de venta de los ejidos a capitales nacionales y extranjeros. El periodo de Salinas concluyó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá en 1994. Salas explica que hasta 2009 sobrevivió solo el 5% de los productores agrícolas nacionales, quienes fueron capaces de reducir sus costos y vender sus cosechas a menor precio para ser competitivos con las importaciones.

Para el periodo de Zedillo, las modificaciones al Artículo 28 Constitucional permitieron abrir a capital privado las áreas de comunicación vía satelital y ferrocarriles, así como el sistema de pensiones, en tanto que entre el 2000 y 2006 Vicente Fox sentó las bases para la privatización de la industria energética y de algunos aspectos del sector salud, como la producción de medicinas. En tanto que en el sexenio de Calderón, Salas Luévano señala que se había generado un estancamiento económico en el país, por lo que reportó un escaso crecimiento de 2.4%, acompañado del deterioro del poder adquisitivo salarial³, una marcada concentración de la riqueza⁴ y un mayor flujo de trabajadores hacia Estados Unidos.

Ello explica en parte el comportamiento del sostenimiento financiero de los servicios educativos, pues, aunque el porcentaje del PIB destinado al sector se ha mantenido, e incluso en algunos años ha aumentado, el monto neto aplicado al sector educativo ha disminuido. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) describió en su informe *Panorama de la Educación 2015. Nota país. México* que nuestro país se “gasta un porcentaje de su PIB en Educación similar al de otros países de la OCDE, pero el gasto por estudiante es aún bajo en términos absolutos” (OCDE, 2015, 3). El análisis de Emir Olivares (2015) sobre dicho documento destaca que:

En 2012 [...] México invirtió 2 mil⁵ 600 dólares por estudiante de primaria, 3 mil por cada uno de secundaria y 8 mil 100 dólares por cada alumno de educación superior. Esas cifras están muy por debajo del promedio de la OCDE, cuyo gasto por estudiante fue de 8 mil 200, 9 mil 500 y 15 mil dólares respectivamente. (Olivares, 2015, 31)

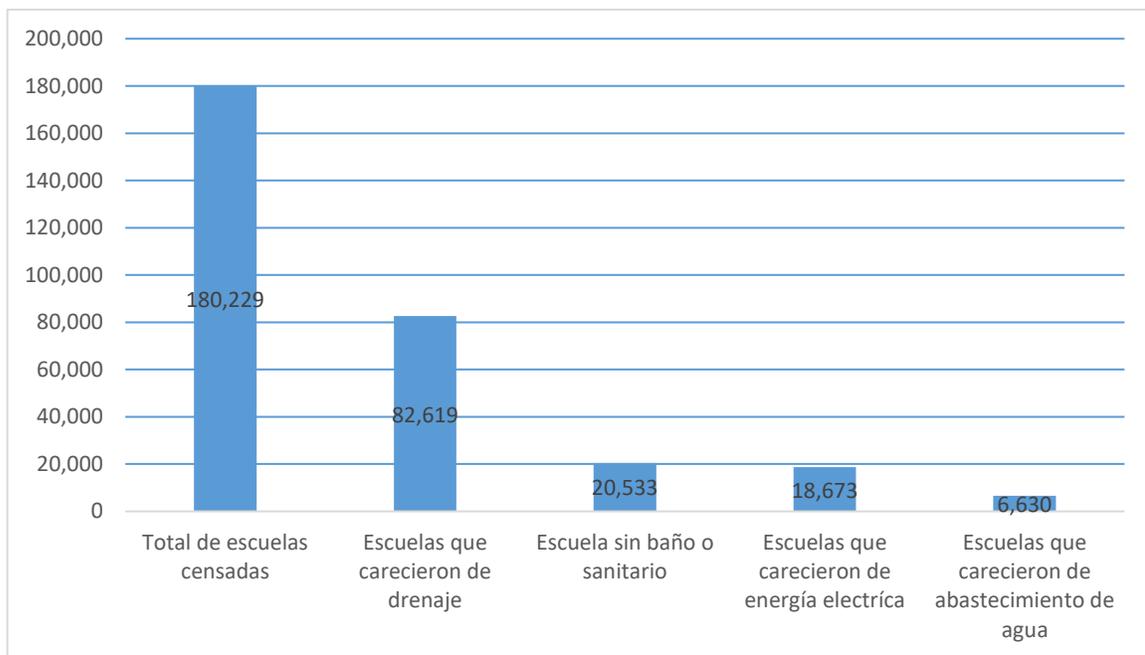
³ Estudios de la UNAM señalan que en los últimos 30 años el poder adquisitivo de los mexicanos decreció en un 76.3%. (UNAM, 2015).

⁴ Datos aportados por OXFAN señalan que en México al 1% de la población con mayor riqueza le corresponde el 21% de los ingresos del país, también señala que entre 2007 y 2012 la cantidad de millonarios creció 32%. Nuestro país es sede de 16 multimillonarios reconocidos a nivel mundial, mientras más de 53.5 millones se encuentran en condiciones de pobreza.

⁵ Redacción del autor.

Las reflexiones previas vienen muy bien para dimensionar algunos de los resultados arrojados por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE) realizado por el INEGI (2013), los que señalaron las condiciones tan adversas en los que se encuentran buena parte de los planteles públicos respecto de servicios fundamentales como agua potable, luz eléctrica, drenaje y sanitarios señalados en la gráfica siguiente:

Gráfica 1. Disponibilidad de servicios básicos en las escuelas, 2013



Elaborada a partir de datos aportados por CEMABE (INEGI, 2013)

En este sentido me parece importante traer al análisis las conclusiones de Alejandro Márquez (2012) en torno de los costos de la escolaridad para los hogares en nuestro país, quien reconoce que la desigual distribución del ingreso está íntimamente asociada a las posibilidades de los hogares para destinar recursos en la educación de sus hijos, y señala:

Según los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2010 (ENIGH 2010), 10 por ciento de los hogares más pobres (decil I) apenas capta 1.6 por ciento del ingreso total nacional [...] Por su parte, 10 por ciento de la población que capta los mayores ingresos (decil X) obtiene 34.6 por ciento del ingreso total del país [...]. De lo anterior se desprende que la participación en el gasto educativo, antes de constituir un acto de voluntad por parte de los hogares mexicanos, es reflejo de un problema estructural causado por la desigual distribución del ingreso [...] El porcentaje que destinan los hogares al gasto en

artículos y servicios educativos fluctúa entre 5 y 7 por ciento, lo cual indica que independientemente de sus recursos, los hogares mexicanos realizan un esfuerzo similar en relación con sus ingresos totales, si bien el esfuerzo de los que menos recursos tienen es mucho mayor, pues supone que el monto que destinan a la educación compite con otros aspectos básicos, como son el cuidado de la salud, la vivienda o el vestido (Márquez, 2012, 6).

De este modo para las familias más pobres resulta más caro sostener a sus hijos en la escuela. En estas relaciones entre pobreza y escolaridad, y de la profunda importancia de la gratuidad para disminuir las brechas, deben ser redimensionadas a la luz del aumento de la pobreza y la precarización de la vida de la población en México⁶ de los últimos años.

En este punto conviene acotar que la Delegación Iztapalapa, donde se ubica la mayor parte de las escuelas donde se realizó este estudio, es la más pobladas de la Ciudad de México, con 1.8 millones de habitantes (INEGI, 2016). Junto con Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta pertenece a las Delegaciones con más alta marginación de la entidad (Cámara de Diputados, 2009). Según datos del CONEVAL (2012) presentó en 2010 un grado de escolaridad promedio de 8.5, en contraste con los 11 grados de la Ciudad de México. En ese sentido, el CONEVAL señala que 11.4% de la población de la demarcación presentaba alguna condición de rezago educativo. Finalmente cabe decir, casi un 20% de los hogares son de jefatura femenina. (CONEVAL, 2012). Estos datos ayudan a darle relevancia a las circunstancias que encontré en los diversos planteles, así como a valorar el esfuerzo de padres de familia y docentes para apoyar la permanencia de los niños en la escuela.

3. Financiamiento selectivo

El marco antes descrito me ayudó a encontrar significados en el trabajo de campo, porque durante mi visita a las cuatro escuelas primarias encontré que una parte importante del financiamiento en los planteles proviene de Programas Sujetos a Reglas de Operación (PSRO), los que según el documento de Duran (2009), surgen y operan desde 1998 en el marco de las políticas de modernización neoliberales en México.

Para Fuentes Durán, los PSRO constituyen un mecanismo del Estado mexicano para el diseño y aplicación de políticas públicas con dos propósitos básicos señalados en los

⁶ Es de hacer notar que, en los últimos años, pasó de 2008 con 49.5 millones de pobres a 55.3, según datos aportados por el CONEVAL (2014)

documentos marco: el primero dirigido a la atención de grupos vulnerables, y el segundo a la aplicación de apoyos o incentivos a sectores productivos. Son fondos paralelos a los definidos en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal⁷ porque son ejecutados por las instancias federales vía las Secretarías de Estado, las que hacen llegar recursos *directamente*⁸ a los destinatarios.

La implementación de los PSRO generó una transformación importante en el esquema de financiamiento de los planteles escolares en México; desde entonces el gasto educativo para el sostenimiento de las escuelas pasó de ser una obligación del Estado a constituirse en fondos federales ganados por concurso. Las escuelas se convirtieron desde entonces en instituciones favorecidas o no favorecidas en el ejercicio del gasto federal. En voz del investigador español Alejandro Tiana Ferrer (2002), las instituciones educativas han pasado por un proceso en el que se ha pretendido sustraerlas del ámbito de actuación del Estado para “entregarlas a la acción de las fuerzas del mercado”. En otras palabras, los actuales procesos de financiamiento a los planteles evidentemente forman parte de una política económica hacia el sector.

Para el ciclo escolar 2014 – 2015 la política asociada a la “autonomía de gestión” me lleva a cuestionar las aspiraciones de gratuidad del Gobierno Federal, como se verá en los capítulos posteriores.

4. Herramientas conceptuales

Para comprender y significar las circunstancias presentes en las escuelas en torno de la gratuidad me apoyé en principio de miradas sobre el estado y lo político con las aportaciones como las de Joel Migdal (2011), quien sostiene que lejos de la imagen del Estado homogéneo, articulado y congruente se hace evidente la complejidad de su operación cotidiana. De este modo, me fue indispensable reconocer la no preexistencia del estado como un ente autoerigido, independiente de la vida cotidiana de la gente, sino más bien asumir su construcción permanente por sectores sociales diversos a través de prácticas y discursos en contextos concretos: “Las acciones que parecen emanar del

⁷ La Ley de Coordinación Fiscal es el marco normativo que, entre otros aspectos, describe cómo se distribuyen los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno.

⁸ Cursivas más para enfatizar que, a pesar de lo expresado por las reglas de operación, los fondos difícilmente son asignado directamente al beneficiario. Por el contrario, existen una serie de instancias y criterios que condicionan su acceso.

Estado [...] presuponen trabajos en los que participan grupos sociales con intereses y proyectos a menudo contrapuestos. Su desenlace es imprevisible” (Rockwell, 2007, 12).

Para Migdal el Estado es un hecho histórico, que sólo puede entenderse en su estudio empírico a partir de dos componentes: imágenes y prácticas que pueden complementarse, sobreponerse o hasta contradecirse:

Primero es la imagen, tomo esta idea de Shils, quien uso el término para describir el “centro”, no el Estado. La imagen –decía Shils- amalgama las numerosas instituciones a las que pertenecen los actores y en pro de las cuales ejercen autoridad, en la imagen de un centro dominante y único. (Migdal, 2011, p. 35)

Para Migdal la imagen supone percepción tanto de quienes se encuentran dentro o fuera del territorio desde cual actúan y los induce a percibir los componentes del Estado “como si estuvieran genéricamente integrados y actuaran en conjunción entre sí” (2011, p. 35). Por su parte las prácticas de sus organismos y actores pueden consolidar o vulnerar la imagen del Estado, y también pueden hacer borrosas las fronteras entre lo público y lo privado, es decir, no siempre existe coherencia o unidad entre la imagen y las prácticas. Esta es una aportación central para la presente investigación porque Migdal señala que mientras la imagen del Estado supone “una moralidad singular, una manera estándar”, las prácticas “denotan múltiples tipos de desempeño” y agrega Migdal, “probablemente, algo de controversia”.

La revisión de Migdal ayuda a comprender por qué los directores deben hacer frente a un conjunto de programas selectivos en el financiamiento de los planteles educativos públicos que son ejecutados por funcionarios de diverso nivel quienes aplican criterios movibles, a veces discrecionales o inusitados para la asignación de fondos federales. Como veremos en el capítulo siguiente, los directores son partícipes de negociaciones, juegos de poder, relaciones o “contactos” que pueden determinar la inclusión o exclusión de sus instituciones de los recursos públicos.

Este análisis se complementa con el realizado por Das y Poole (2008) respecto de lo que denominan “los márgenes del Estado”. Ellas, junto con otros investigadores, cuestionan la idea de que las recientes reformas políticas y económicas han derivado en Estados más débiles o vulnerables. Las autoras señalan que existen prácticas políticas y reguladoras que ejercidas desde los grupos de poder generan márgenes movibles del Estado. Así los márgenes no son las fronteras físicas o territoriales sino las relaciones

que se juegan entre lo considerado “centro y periferia, lo público y lo privado, lo legal y lo ilegal”.

De este modo, decidir qué escuelas deben ser consideradas en un programa que supone financiamiento, se genera según diferentes criterios, a menudo discrecionales, acerca de la inclusión o no de cada escuela. Se determina en los hechos qué escuelas serían candidatas a ser clausuradas (como recientemente se anunció con las escuelas multigrado en México), qué profesores deben sujetos a capacitación y con qué fines. Los criterios y los “márgenes” constituyen relaciones siempre fluctuantes. Por otro lado, su mirada anclada en la biopolítica hace evidente la manera en que las prácticas políticas se concretan en la vida de las personas y para ello recuperan la noción del *homo sacer* de Giorgio Agamben, desde donde definen la pérdida de la membresía no por estar fuera, sino por ser atravesados por la práctica política: “la nuda vida como la excepción dirige la atención a un sentido de márgenes que nosotros empleamos aquí, sitios que no están fuera del Estado sino que, como los ríos atraviesan todo su cuerpo” (Das y Poole, 2008, 8). Esta última consideración la utilizo como punto de partida para nombrar “escuelas prescindibles” a un conjunto de instituciones, argumento que más adelante desarrollo.

Retomé también los planteamientos de Alicia Civera para comprender las escuelas como lugares diversos y particulares. La escuela dice la autora, “es un lugar de encuentro y desencuentro de diversas culturas locales y de luchas por el poder tanto al interior como al exterior” (Civera, 2008, 21), y ello me ayudó a comprender aún más la heterogeneidad de las instituciones y sus lógicas internas.

Desde ahí me fue profundamente importante el diálogo con John Smyth (2001), quien analiza los significados y tensiones derivados de la política denominada *self managing school*⁹ en el seno de gobiernos abiertamente neoliberales como Inglaterra y Australia. De este modo, para el autor la tan anunciada autonomía de las escuelas en realidad supone “una oportunidad para que las escuelas gestionen recursos económicos menguantes en el marco de unas políticas centralistas y rígidas sobre currículum, evaluación y niveles” (Smyth. 2001, 10). En lugar de abrirse espacios efectivos de participación y toma de decisiones al interior de los planteles se produce una lógica de

⁹ Así nombrado en los textos originales y que podría traducirse como escuelas autogestivas. En México, está política ha sido nombrada autonomía de gestión” y a pesar de las diferencias nominativas sus premisas y mecanismos operativos son profundamente similares.

trabajo con tintes gerencialistas donde los criterios de peso son la jerarquía, la competencia individual y la entrega de resultados.

Para Smyth esta política hacia la autonomía ha sido una salida eficaz para que el Estado abandone su responsabilidad por proveer una educación para todos, y en consecuencia ello acentúa las desigualdades porque no todos los entornos socioculturales “disponen del capital financiero y cultural” suficiente. Como se verá en el capítulo III no existe comunidad educativa que solvete la ausencia del Estado. En este sentido, concluye el autor, las escuelas necesitan de recursos adecuados para realizar su trabajo.

Mi último referente conceptual de fue de gran importancia para significar las alternativas buscadas por las escuelas en la obtención de fondos públicos son las nociones de táctica y estrategia de Michel de Certeau (2000), quien utiliza ambos términos para nombrar distintas formas del hacer asociadas a procesos de resistencia y poder, una en oposición de la otra, con igual presencia en lo cotidiano en el marco de procesos de dominación, de disciplina o de orden. El autor hace evidente que los sujetos no son pasivos porque en cierta forma las estrategias del poderoso siempre poseen un grado de insuficiencia o ineficacia para delimitar el actuar de las personas; por el contrario, dan pie a la aparición de una suerte de pequeñas resistencias—tácticas—que ejercen otra forma de poder.

De este modo, las tácticas son producidas por los débiles, es decir, aquellos que no detentan el poder para debilitar el poder en algún sentido, frente a la imposición de una fuerza externa al sujeto y se manifiesta en la vida cotidiana. Dependen de la astucia para llevarse a cabo y en cierta forma De Certeau las identifica como constitutiva de la cultura del sujeto no sujetas a una exterioridad (autoridad). La táctica es profundamente significativa porque surge y acciona en “el terreno que le impone y organiza la ley” (De Certeau, 1996, 43). De manera que manifiesta la tensión perspicaz de los sujetos para sobreponerse a la dominación.

Por su parte, según este autor las estrategias son mecanismos que generalmente provienen de instituciones que de alguna forma determinan las “maneras de hacer “en un tiempo y lugar específico. Promueven de ciertos marcos normativos con fines de organización colectiva y se apoyan en la historia. Ambas forman parte de un entramado de acciones y significados, son complementarias y forman parte de la vida cotidiana de los sujetos. Así, tanto tácticas como estrategias me ayudaron a comprender las múltiples

respuestas que las escuelas pusieron en marcha durante el trabajo de campo para la obtención de recursos por cuenta propia.

5. El acercamiento desde la etnografía

Para mirar y buscar comprender la vida cotidiana de las escuelas me así del enfoque etnográfico. La etnografía es una alternativa que persigue el investigador buscando armar un rompecabezas cuyos indicios aparecen de forma caprichosa en campo. La búsqueda de explicaciones y sentidos es profundamente azarosa y para investigadores novatos (como yo), incluso tortuosa porque exige la puesta en marcha de múltiples habilidades de forma simultánea. Recuperando la voz de Elliot Eisner (1998), la etnografía supone “educar la mirada”, pero además (agregando de forma atrevida) la escucha, el hablar, el caminar del investigador en campo.

En *La experiencia etnográfica* (Rockwell, 2009) se señala que una primera tarea consiste en reconocer las implicaciones del estar del investigador en campo, de no ser “nativo”. Esta premisa se me hizo evidente cuando de manera inicial realicé solicitudes de ingreso en una primaria de Tiempo Completo¹⁰ en una escuela al Sur de la Ciudad de México que no me permitió el acceso debido a que su cercanía con una universidad le satura de proyectos externos. Otra escuela también del Sur de la ciudad consideró darme acceso, pero finalmente no lo permitió aludiendo falta de tiempo, aunque algunos comentarios de la directora me llevaron a percibir recelo por el tema que expuse como central a la investigación: “gratuidad”.

Fue preciso entonces matizar el proyecto para ponderar los procesos de gestión como la pregunta de investigación y desde ahí acercarme al tema de mi interés. De este modo, el trabajo de campo como tal lo comencé en una escuela de las orillas de la Ciudad de México, ubicada en la Delegación Iztapalapa, en la que no me fue posible dar continuidad al trabajo de campo, sin embargo, no descarté los hallazgos ahí obtenidos. La escuela de tiempo completo fue la tercera institución a la que me acerqué y finalmente pude llevar a cabo estancias para la realización de las observaciones y las entrevistas.

En un momento posterior, me propuse identificar qué debía mostrar sobre la gratuidad y cómo fue emergiendo el tema en un debate constante entre los actores de cada plantel. Fue difícil, porque el tema se encuentra profundamente vinculado con otros, como

¹⁰ Tiempo Completo se le denomina a la jornada de trabajo que consta de 6 horas.

transparencia, uso de recursos o políticas educativas, por mencionar algunos. Fue entonces imprescindible acotar los alcances y prioridades de la investigación.

De manera inicial mi interés y preocupación en el tema me hizo suponer que se haría evidente en todos aquellos espacios donde yo me acercara, sin embargo, los primeros encuentros en el campo y el asesoramiento de mis directoras de tesis me hizo reconocer que la gratuidad es un tema mucho más sutil en las acciones cotidianas de los involucrados. Me ayudaron a reconocer que por legítima que fuera mi preocupación, debía ajustar mi manera de preguntar y acercarme a los sujetos.

Reconocer que no era posible preguntar el tema de forma directa porque refería a un asunto sensible en las primarias, fue sin duda, un primer hallazgo de la investigación. Por ello fue necesario modificar y adecuar el planteamiento del problema y las preguntas de mi investigación en la medida que lograba realizar una acotación más precisa de mi objeto, y obtenía mayores niveles de comprensión sobre éste. En consecuencia, los guiones de observación y los guiones de entrevista fueron ajustados y, en algunos casos, fue necesario realizar varios acercamientos al mismo informante a fin de rastrear más datos o corroborar algunos temas preliminares. Ello sucedió particularmente en el caso de los directores, a quienes me fue preciso entrevistar en más de dos ocasiones.

Como parte del trabajo de campo, asistí a sesiones de actualización o reuniones informales, donde también realicé algunas entrevistas grupales o diálogos donde pude obtener información de algunas otras estrategias puestas en marcha en escuelas primarias públicas. También implicó la historización del rasgo de gratuidad en el Sistema Educativo, los cambios en política pública y el papel de las comunidades en el sostenimiento de los planteles escolares.

La obtención de información (y su posterior proceso de análisis) se dio a partir de la estancia prolongada en una primaria de Tiempo Completo en la Delegación Iztapalapa, donde se realizaron estancias de observación y se llevaron a cabo entrevistas al supervisor, director, maestras, madres y un padre de familia. La información obtenida sirvió de eje para el contraste con otros planteles de Jornada Ordinaria¹¹ donde no fue posible realizar registros de observación, pero se procuró llevar a cabo el mismo número de entrevistas, con informantes del mismo perfil en todos los casos.

¹¹ Jornada Ordinaria le denominé a las escuelas que tienen un horario de 4 horas y media.

Para la detección de los planteles se procedió por “bola de nieve”, es decir, un informante me hizo saber de una escuela donde podría realizar el trabajo de campo, y ahí otro informante me llevó a otra escuela.

De forma paralela a la obtención y análisis de la información se me hizo evidente la necesidad de indagar en niveles superiores a la escuela. Ello me llevó a buscar voces en otros niveles: autoridades federales y locales relacionados con la operación de los programas federales relativos al financiamiento escolar. Para ello, mi propia experiencia como ex funcionaria federal y el conocimiento de personas que conocieran funcionarios locales me ayudó a la realización de las entrevistas.

De este modo, el trabajo de campo supuso la realización de observaciones e implicó la realización de treinta entrevistas entre el 12 de octubre de 2014 y el 2 de febrero de 2016 a las siguientes personas:

- 1 funcionario federal
- 1 exfuncionaria federal
- 3 funcionarios locales en Iztapalapa
- 3 supervisores
- 4 directores de los planteles visitados
- 9 entrevistas a maestros
- 9 entrevistas a padres de familia

Otra fuente de carácter empírico lo constituye la investigación documental de los programas federales, marco normativo, informes de evaluación realizados por diversos niveles de gobierno, entre otros. Para la realización del trabajo de campo las preguntas que guiaron el trabajo de búsqueda de información buscaron rastrear en las escuelas quién sufraga la atención de necesidades en el plano de la infraestructura cuando aparecen problemas urgentes por atender, de qué manera las instituciones resuelven la satisfacción de estos y otros servicios fundamentales para las actividades diarias, y además identificar la fuente de los recursos económicos necesarios y las implicaciones para el trabajo diario en las primarias.

6. Organización de la información en el estudio

Finalmente, deseo explicitar la manera en que la información está organizada en los dos capítulos siguientes, cuyo eje articular es el papel del director. Esta decisión se sostiene por la consideración teórica que pondera el papel de los directivos como sujetos que con

su capacidad de agencia pueden poner en juego estrategias y tácticas tanto en la estructura superior a ellos como al interior de la escuela, sin que ello menoscabe la importancia de la participación de maestros y padres de familia.

Los directores juegan un papel fundamental en la operación de los establecimientos escolares. Gloria Torres Cota (2009) y Margarita Zorrilla (2006) han dado cuenta de ello. Gloria Torres señala que “los directivos escolares tienen influencia [...] en los resultados de la puesta en marcha de los distintos programas educativos, así como también en el logro de las innovaciones y mejoras que son iniciativas de su propio centro escolar” (Torres, 2009, p2).

En ese sentido en el capítulo II me centro en el análisis del marco normativo y operativo con el que los directores deben enfrentarse. Para ello hago una revisión de aquellos programas federales que operaban en las escuelas en la obtención de fondos públicos. Otro aspecto tratado en este capítulo refiere a la participación de actores de nivel federal, estatal y local que interpretan y ponen en marcha los programas federales con criterios fijos, movibles y algunos prescindibles. El capítulo termina con la experiencia de los propios directores en la búsqueda de fondos federales.

En este capítulo utilizo la metáfora de puertas y candados para mostrar la contradicción en la que se encuentran los directores de las primarias visitadas, pues en la retórica oficial los recursos federales están a disposición de cualquier institución que lo solicite, sin embargo, los caminos para el acceso efectivo de los recursos son complejos (a veces infranqueables) y como lo señalan los hallazgos, no es suficiente con solicitar, supone la confluencia de condiciones en la estructura educativa, conocimiento, experiencia y hasta voluntad de los involucrados en el otorgamiento y solicitud de recursos.

En el capítulo III focalizo en aquello que sucede al interior de la escuela cuando los planteles reconocen sus necesidades de operación cotidiana y la insuficiencia o inexistencia de presupuesto público. Ahí se muestra la intersección de estrategias de la autoridad para normar la vida escolar y las tácticas de directores y docentes que les llevan a organizar vendimias, ferias de libros, kermeses, cinitos, minidiscos, obtener de la cooperativa y de las escasas cuotas otro tanto y en conjunto garantizar la operación.

Capítulo II. Gestión de recursos en la estructura superior al director: puertas y los candados de la federación

Como lo señalé previamente, en este capítulo busco mostrar la experiencia de los directores escolares en su búsqueda de recursos públicos en el entorno administrativo que soporta la escuela, es decir, en el ámbito de la Dirección Operativa, la Dirección Regional o la Dirección General, según corresponda. En estos lugares es donde les es preciso realizar trámites y solicitudes de apoyo financiero en instancias de carácter gubernamental.

Esta aproximación es producto del trabajo de campo, que me llevó a reconocer el acceso diferenciado a fondos económicos por parte de las escuelas y que orientó diversos momentos de obtención de información posteriores. Me preocupaba comprender: ¿por qué algunas escuelas poseen fondos suficientes o incluso inversiones mayores en infraestructura, y otras tienen recursos verdaderamente escasos, incluso para la operación diaria?, ¿qué criterios se usan para determinar el financiamiento diferencial? y ¿a qué tipo de fondos pueden acceder algunas o todas las escuelas? Particularmente quería indagar qué tipo de gestiones o mecanismos mediaban para que los directores accedieran a unos fondos y no a otros. Más en general, me interesaba indagar el papel de los directores de escuelas en torno de la gestión de recursos y la garantía de gratuidad de los servicios educativos.

Por ello el primer punto de este capítulo se centra en esbozar aquellos programas que para los directores fueron fuentes de financiamiento en el ciclo 2014 – 2015 para garantizar el sostenimiento de su infraestructura o la operación general de los planteles, entre ellos se encontraban Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuelas Dignas y Escuelas de Tiempo Completo.

El segundo punto muestra la manera en que se generan algunas decisiones de política educativa y de operación referentes al sostenimiento de los planteles escolares. Ello supone dar cuenta de la participación de actores intermedios como los funcionarios federales, estatales o los supervisores, y de la manera en que pueden determinar, orientar o incluso impedir que los directores accedan a los fondos federales para llevar recursos a sus planteles.

El tercer apartado de este capítulo evidencia la manera en que los directores de los planteles escolares visitados interactúan tanto con las reglas de operación como con las decisiones y criterios de funcionarios que implementan las acciones de política de pública, así como las decisiones y estrategias que toman para garantizar que sus planteles escolares sigan funcionando.

Un primer aspecto que me orientó fue reconocer el papel de los directores en la búsqueda de recursos y cómo ello se veía concretado en los montos que el Estado les otorga. A este respecto uno de los entrevistados profundizó desde los primeros acercamientos sobre la obtención de recursos de forma diferenciada de su escuela respecto de otras:

La SEP hace una distribución del presupuesto pues bastante discriminatoria, bastante inequitativa. Están ahora catapultando escuelas que les llaman de excelencia, y cuyos parámetros de excelencia son que entreguen todas las estadísticas y que se apliquen entre ellos todos los docentes y sus grupos una cantidad de mediciones y estándares que les permitan decir que están en camino de alcanzar la excelencia. A ellos se les dan cantidades por arriba de los 500 mil pesos, pero la escuela regular que no está sometida a estos ritmos, finalmente lo que yo concluyo es que nosotros no somos de excelencia, pero tampoco ellos, pero nos dejan sin dinero. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Para algunos directores ese hacer está asociado a la búsqueda, gestión y obtención de recursos a través de los programas sujetos a reglas de operación. Los entrevistados coincidieron en señalar programas como Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas Dignas como una fuente de ingresos. No todos aplicaron para todas las instituciones visitadas, pero sí fue un rasgo común reconocer que de estos desde dónde se obtienen recursos.

Estamos, de manera oficial, al programa escuelas de calidad, que igual llevamos siete ciclos escolares en los que estamos inscrito en este programa y cada año nos asignan determinado monto, lamentablemente al correr de los años el monto ha disminuido, iniciamos con una asignación recuerdo de sesenta, setenta mil, pesos, que no es mucho de todas maneras, pero a la fecha apenas en este ciclo escolar nos dicen que las reglas de operación cambian y pueden asignarse entre veintisiete mil hasta cuarenta y tantos mil pesos dependiendo del estudio de las condiciones generales de cada centro escolar. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

Opiniones como éstas me alertaron hacia la necesidad de revisar en detalle los programas a los que tenían acceso, y las maneras en las que lograban “abrir las

puertas". Por lo tanto, me llevaron a explorar a revisar una importante fuente de financiamiento proveniente de los *Programas Sujetos a Reglas de Operación* (PSRO).

1. Los programas federales: las puertas.

En el año 2015 se registraron tres programas federales con reglas de operación y tres con Lineamientos Operativos, en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública, que contemplan en algún sentido atención a la infraestructura y/o necesidades operativas de las escuelas. En el cuadro de abajo señalo los programas federales fuente de algún tipo de financiamiento para infraestructura u operación en las cuatro escuelas en las que realicé el trabajo de campo.

Cuadro 1. Escuelas y programas federales en operación. Ciclo 2014 - 2015

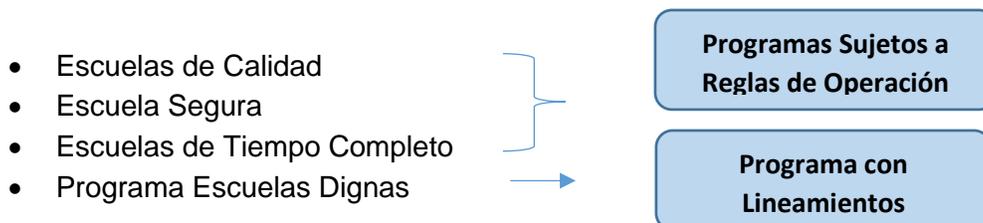
	Programas federales en operación por escuela	Amplitud de la jornada de trabajo	Ubicación	Características específicas de la institución
Escuela A	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Tiempo Completo • Escuela Digna • Cruzada Nacional contra el Hambre 	Tiempo Completo	Centro de Iztapalapa	Es una escuela que posee a la directora con mayor experiencia en la función. Los niños que asisten poseen el mejor nivel socioeconómico de todos los visitados. Tuvo acceso a fondos federales por tres programas federales, manejó el mayor presupuesto de las cuatro visitadas.
Escuela B	<ul style="list-style-type: none"> • Escuelas de Calidad 	Jornada Ordinaria ¹²	Centro de Iztapalapa	Es una escuela con aproximadamente 60 años de haberse construido. Su director lo también de una particular por la mañana y de una nocturna. Sólo contó con fondos de un programa. Su población en su mayoría se integra por hijos de migrantes que trabajan en oficios.

¹² Le denominé escuelas de Jornada Ordinaria aquellas que trabajan con el horario de 4 horas por día.

	Programas federales en operación por escuela	Amplitud de la jornada de trabajo	Ubicación	Características específicas de la institución
Escuela C	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas de Calidad 	Jornada Ordinaria	Orillas de Iztapalapa	Es una escuela con aproximadamente 60 años de haberse construido. Su director es también maestro frente a grupo por la mañana en una escuela particular. Es su segundo año como director, en esa misma escuela. Supo por la supervisión que tenía un fondo de un programa federal del mismo monto que la escuela B. Su población se integra por niños de muy bajos recursos.
Escuela D	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas de Calidad Escuela Segura sin financiamiento 	Jornada Ordinaria	Orillas de Cuajimalpa	Es una escuela que tienen 110 años de haberse fundado. Es reconocida como parte de la comunidad a la que han asistido familias por generaciones, por lo que sus testimonios dieron cuenta de aprecio por la institución. Su director es la primera vez que se encuentra en el cargo, tiene 7 años de antigüedad en el cargo y siempre en esta institución. Sólo contó con fondos de un programa federal por una cantidad mucho menor a las anteriores. Su población se integra por familias de bajos recursos y algunos en condición de pobreza extrema.

De este modo, me centraré en describir los cuatro programas encontrados en operación en las primarias visitadas.

Esquema 1. Catalogación de los programas según marco normativo



Estos programas tienen como marco las políticas de financiamiento surgidas con el neoliberalismo como lo señalé previamente. En México y particularmente en Educación Básica el esquema de financiamiento por PSRP inició en 2002 y se sostiene hasta el ciclo escolar 2014 – 2015 con la implantación del Programa Escuelas de Calidad, el cual después dio origen a otros programas en el ramo con diferentes propósitos. El esquema de financiamiento previo a los PSRO, consistía en la solicitud de mantenimiento que los planteles realizaban a partir de dos formatos, el RM8 y el RM10 (sobre los que hago mención más adelante) que la Autoridad Educativa Estatal gestionaba. Dichos formatos constituyen a la fecha posibilidades para cubrir necesidades de mantenimiento e infraestructura, que eran atendidos generalmente de manera tardía. De hecho, parte del discurso de crisis que fundamentó el cambio de política, así como la adopción de un nuevo esquema se apoya en la idea o aspiración de que las escuelas pueden solucionar con mayor rapidez las problemáticas que enfrentan a partir de la autogestión

En adelante detallo algunos elementos de cada programa (Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuela de Tiempo Completo y Programa Escuelas Dignas) tomados de la *Guía del Catálogo de Programas Federales* editado por la Secretaría de Gobernación para el año 2015. Es una descripción muy apegada a lo señalado por los documentos de carácter normativo.

1. 1. Escuelas de Calidad.

El programa Escuelas de Calidad surgió en el 2002 según la Guía del Catálogo de Programas Federales de la Secretaría de Gobernación (2015) como parte de las acciones por la llamada “Calidad Total”. Fue un programa de ejercicio indirecto porque el Gobierno Federal transfería los recursos a otra instancia estatal para su ministración, aunque la aprobación sobre los beneficiarios aceptados recaía directamente en las oficinas centrales de la SEP según el Catálogo de Programas Federales. Contó con un fondo propio, pero también operó con recursos complementarios como se describe más adelante.

En el ciclo escolar 2014 – 2015 tuvo como objetivo fortalecer la “autonomía de gestión” (SEP, 2014) de los centros escolares en la toma de decisiones. Disponible para las 32 Entidades, estuvo dirigido a escuelas públicas de educación básica de todos los niveles y modalidades que solicitaron ser incorporadas al programa. La selección de las escuelas se realizaba en función de la disponibilidad presupuestaria.

Los requisitos para ser beneficiario del programa fueron que las escuelas se encontraran preferentemente con bajos niveles de logro educativo, altos índices de deserción escolar y ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación y que estuvieran ubicadas en municipios y localidades donde operaba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La Guía mencionada señala que “Las escuelas que se encuentren participando en el Programa Escuelas de Tiempo Completo en ningún caso serán elegibles para recibir financiamiento por parte del Programa, sin embargo, sí podrán recibir el apoyo técnico” (SG, 2015,45).

La asignación de recursos era a dos posibles rubros: Equidad: para las escuelas dependiendo del número de alumnos y nivel de marginación de la localidad; y Calidad: para las escuelas que hayan mejorado sus resultados. También podría ser asignado para las escuelas que hubiesen mejorado los resultados educativos de sus alumnos en términos de logro educativo, aprobación, retención y eficiencia terminal.

Para el uso de los recursos las Autoridades Educativas Locales (AEL) podían determinar los mecanismos más eficientes para que las escuelas dispusieran de los recursos de acuerdo a los siguientes criterios:

“Una aportación inicial de hasta \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) a cada escuela beneficiada. Una aportación inicial de hasta \$70,000.00 (setenta mil pesos 00/100 M.N.) a las escuelas de nuevo ingreso o que tengan hasta cuatro ciclos escolares o menos de permanencia en el Programa y que presenten indicadores educativos desfavorables de acuerdo a las evaluaciones nacionales que realice la SEP sobre el tema, o que estén ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación conforme al índice determinado por el CONAPO. Adicionalmente a la aportación inicial, a las escuelas de nuevo ingreso o que tengan cuatro ciclos escolares o menos de permanencia en el Programa, se otorgará una contrapartida de hasta un peso por cada peso que logren reunir las escuelas beneficiadas, de aportaciones de los órdenes de gobierno municipal o delegacional, de madres y padres de familia o tutores, donaciones de organizaciones de la sociedad civil, y en general, de cualquier instancia de la sociedad que realice dichas donaciones, en especie o en efectivo. El monto de la contrapartida no podrá exceder los \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)” (DOF, 2016).

1.2. Escuela Segura.

El programa Escuela Segura formó parte desde 2007 de la Estrategia *Limpiemos México* de la Procuraduría General de la República (PGR). El mismo Catálogo explica que fue un programa de ejercicio indirecto porque el Gobierno Federal transfería los recursos a las entidades para su ministración, aunque la aprobación sobre los beneficiarios aceptados recaía directamente en las oficinas centrales de la SEP.

El programa tuvo como objetivo hasta 2014 promover ambientes escolares seguros para el aprendizaje. Estuvo disponible para las 32 entidades que hubiesen manifestado interés, así como las escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades; que solicitaran su incorporación o reincorporación al Programa. No obstante, el proceso de selección de escuelas fue considerando la disponibilidad de recursos económicos del programa.

Los requisitos para ser una escuela beneficiaria eran que el plantel estuviera ubicado dentro de una de las demarcaciones definidas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito de la PGR, y que la escuela elaborara un proyecto de trabajo para justificar el uso de los recursos.

Los rubros en los que podría emplearse el recurso eran: capacitación del personal, material bibliográfico, audiovisual, digital o didáctico, acciones de formación para los estudiantes y mejoras en espacios físicos y equipamiento que mejorara la inclusión de personas con discapacidad.

Cabe señalar que en los últimos años de vida del programa el monto fue disminuyendo, de hecho, a finales de 2015 el Ejecutivo Federal anunció su desaparición. Según un artículo de Nayeli Roldán publicado en *Animal Político*, la cobertura creció 21% de 2008 a 2013, llegando a 60 mil planteles, el monto promedio de apoyo económico a las escuelas pasó de 25 mil pesos a 4 mil pesos, según una evaluación hecha por el Consejo Nacional de Política de Desarrollo (Coneval) (Roldán, 2015).

1.3. Escuelas de Tiempo Completo.

El programa Escuela de Tiempo Completo surgió en 2007 en atención a recomendaciones de la OCDE sobre la duración de la jornada escolar. En 2016 continúa en operación. Al igual que los dos programas anteriormente citados, este Programa es de ejercicio indirecto porque el Gobierno Federal transfiere los recursos a las entidades, aunque la aprobación sobre los beneficiarios aceptados recae directamente en las oficinas centrales de la SEP.

El programa tiene como objetivo propiciar el avance continuo de los aprendizajes a través de la ampliación del tiempo escolar. Su cobertura es para las 32 Entidades y para ello cada entidad debe manifestar su interés por participar.

Los requisitos para ser escuela beneficiaria es estar ubicada en algún municipio o localidades donde opera el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y en la Cruzada Nacional contra el Hambre, que ofrezcan educación primaria prioritariamente. También pueden ser escuelas beneficiarias si existen autoridades y comunidades escolares con alto interés en establecer Escuelas de Tiempo Completo. La selección se hará a partir de la disponibilidad presupuestaria. No obstante, una vez que se incorporen las escuelas lo harán de manera permanente.

Según las Reglas de Operación del programa para el año 2014, los recursos pueden utilizarse para cinco rubros:

- Pago de apoyo económico al personal directivo, docente y de apoyo (intendencia);
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar;
- Generación de ambientes propicios para el aprendizaje;
- Servicios de alimentación nutritiva para la mejora de los aprendizajes y la retención escolar;
- Operación de la modalidad en el estado

De éstos sólo los subrayados llegan directamente a las escuelas, lo demás son montos gestionados directamente por las Autoridades Educativas Estatales. En el primer caso por el rubro “Fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar” la escuela recibe 70 mil pesos, del rubro “Generación de ambientes propicios para el aprendizaje” recibe 20 mil pesos, finalmente del rubro “Servicios de alimentación nutritiva para la mejora de los aprendizajes y la retención escolar” el director recibe un apoyo de hasta por 15 pesos diarios por alumno durante todo el ciclo escolar, así que depende de su matrícula y del costo que la microempresa prestadora del servicio costé la atención a los niños. De este modo, la escuela recibe para gastar dentro su plantel 90 mil pesos anuales por parte del programa que, vienen etiquetados, como lo señalan las Reglas de Operación.

1.4. Escuelas Dignas.

El programa Escuelas Dignas funcionó con el nombre de Mejores Escuelas desde su creación en 2009 y hasta diciembre 2012¹³. A partir de 2013, conservando la misma clave presupuestaria, obtuvo el nombre de Programa Escuelas Dignas, y su periodo de cumplimiento abarcaría de 2013 a 2018; no obstante, en 2015 se decretó que en el ciclo 2016-2017 desaparecería—. ¹⁴ Para el momento de realización de la presente investigación aún se encontraba en operación. Es un programa coordinado el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa¹⁵ (INIFED). A diferencia de los programas anteriores no opera con reglas de operación sino con Lineamientos (DOF, 2013) donde se establece que deben firmarse convenios de colaboración entre el Instituto Nacional y los Institutos Estatales de Infraestructura Física Educativa.

¹³ CONEVAL (2013) Ficha de Evaluación Programa Escuelas Dignas 074. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4871/1/images/FE_U074.pdf

¹⁴ SHCP. (2015)

¹⁵ El Instituto se crea el 1 de febrero de 2008 en el marco del Sexenio de Felipe Calderón con el objetivo de fortalecer la infraestructura de los planteles escolares del país.

De este modo el Instituto Nacional es responsable de la emisión de los lineamientos y el Manual de Operación, de Validar las metas y las acciones a desarrollar en cada entidad, de pagar a los ejecutores de las acciones y de realizar acciones de seguimiento y vigilancia a las obras.

Por su parte los Institutos Estatales son responsables de levantar la información de campo para corroborar que las escuelas seleccionadas por la Autoridad Federal requieran del apoyo, coordinan el diseño de los proyectos de trabajo, contratan, supervisan y entregan las obras a las escuelas una vez terminadas. Finalmente, en cada escuela se debe formar un Comité de Escuela Digna integrado por padres de familia quienes son responsables de firmar como testigo en el Convenio Marco con la Escuela y en el Convenio Específico.

El objetivo del Programa, según sus propios Lineamientos, es que a través de un diagnóstico se programen los proyectos de mejora de los planteles educativos de nivel básico que así lo requieran¹⁶.

La cobertura del programa es para las 32 Entidades Federativas del país, atendiendo de manera obligatoria zonas indígenas, zonas rurales, zonas de alta marginación, escuelas de tiempo completo y los planteles del Programa que requieran continuidad.

Los requisitos para ser beneficiario son: que sean planteles públicos, en este caso de nivel básico y que sean propuestos por el titular de la autoridad educativa estatal o en su caso el Comité Técnico Estatal de Educación Básica.

El monto del subsidio para el ejercicio fiscal 2014 para a cada plantel educativo fue desde \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.) hasta \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N.). Se contempló además que el Instituto podría excepcionalmente y cuando las condiciones del plantel lo ameriten modificar dichos montos (DOF, 2013, 13).

A manera de síntesis en el cuadro siguiente destaco de cada programa los criterios señalados por su marco normativo para la asignación de recursos.

¹⁶ Si bien también puede haber mejoras en escuelas de media superior y normales no abordaremos aquí dicha información.

Cuadro 2. Criterios normativos de los Programas Sujetos a Reglas de Operación

Programa	Criterios para la asignación de recursos desde el marco normativo
Programa Escuelas de Calidad	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>Escuelas de todos los niveles de educación básica que solicitaran ser consideradas.</p> <p>Selección de escuelas en función de la suficiencia presupuestaria.</p> <p>Escuelas que se encontraran con bajos niveles de logro, altos índices de deserción escolar y en localidades de alta y muy alta marginación.</p> <p>Escuelas que hubiesen mejorado sus resultados en materia de logro educativo, aprobación, retención y eficiencia terminal.</p>
Programa Escuela Segura	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>El proceso de selección es en función de la disponibilidad presupuestaria.</p> <p>Escuelas ubicadas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito.</p> <p>Elaborar un proyecto para justificar el uso de los recursos.</p>
Programa Escuelas de Tiempo Completo	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>Escuelas ubicadas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito y en la Cruzada Nacional contra el Hambre.</p> <p>Si existen autoridades y comunidades escolares con alto interés por establecer escuelas de Tiempo Completo.</p> <p>El proceso de aceptación dependerá de la disponibilidad financiera del programa.</p>
Programa Escuela Digna	<p>El Instituto Nacional emite las metas y las acciones a desarrollar que valida con cada entidad.</p> <p>Las autoridades Estatales son responsables de levantar la información de campo y corroborar que las escuelas seleccionadas por la autoridad federal requieran los recursos.</p> <p>Atiende zonas indígenas, rurales, de alta marginación, de tiempo completo y que hayan estado en el programa el año anterior y requieran continuidad.</p> <p>Deben ser escuelas públicas de nivel básico.</p>

en la mayoría de los programas hay rasgos del cambio de paradigma político. La designación de recursos para la operación ya no es de manera directa como una obligación estatal, sino como resultado de un concurso al que se incorporan las escuelas y del que pueden no obtener recursos. Según señalan los documentos marco, en todos los programas las autoridades educativas federales son quienes poseen la última palabra respecto de la posible incorporación de una escuela a los beneficios de un programa. Por ejemplo, la implementación del programa Escuelas de Calidad propuso

una distinción entre aquellas escuelas que fueran beneficiarias y aquellas que no. La misma regla se impone en este momento por el Programa Escuelas de Tiempo Completo. Otro rasgo, y probablemente el de mayor importancia, fue la entrega selectiva de recursos que establecieron todos los programas, por ejemplo, tener que hacer un proyecto para concursar por los fondos.

A este respecto viene bien contrastar algunos datos de operación de algunos de los programas del Ciclo Escolar 2014 – 2015. En principio consideraré cuatro programas federales (Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas Dignas¹⁷) y tomaré 4,071¹⁸ como número de planteles de educación básica públicas en la Ciudad de México.

Cuadro 3. Porcentaje de escuelas atendidas por Programas Sujetos a Reglas de Operación en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2014 - 2015

Programa	Escuelas de Calidad	Escuela Segura	Escuelas de Tiempo Completo	Escuelas Dignas
Número de escuelas incorporadas	1776 ¹⁹	1703 ²⁰	1507 ²¹	71 ²²
Porcentaje respecto del total.	44%	42%	37%	2%

De los datos obtenidos cabe acotar que el 44% representado por las escuelas insertas en el Programa Escuelas de Calidad consideró como beneficiarios a preescolares, primarias y secundarias técnicas o generales y 10 Centros de Atención Múltiple, pero

¹⁷ Los datos relativos a Escuelas de Excelencia no se encuentran disponibles en el sitio web del programa.

¹⁸ Total obtenido considerando: 38 Centros de Educación Infantil, 82 Centros de Atención Múltiple, las 2 Escuelas de Educación Especial en Problemas de Conducta, las 1069 Escuelas Oficiales de Educación Preescolar, las 1964 Escuelas Oficiales de Educación Primaria, las 57 Escuelas Oficiales de Educación Primaria Nocturna, las 54 Escuelas Oficiales de Educación Primaria para Adultos, las 539 Escuelas Secundarias Oficiales, las 53 Escuelas Oficiales de Educación Secundaria para Adultos, las 46 Escuelas Oficiales de Educación Secundaria para Trabajadores, las 119 Escuelas Secundarias Técnicas y las 48 Escuelas Oficiales de Educación Telesecundaria. Fuente: AFSEDF (2016) Directorio de Escuelas.

Disponible en: http://www2.sepdf.gob.mx/directorio_escuelas/

¹⁹ Tomado de: AFSEDF, (2015) Lista de escuelas incorporadas. PEC. SEP. México. Disponible en: http://www2.sepdf.gob.mx/programa_escuela_calidad/archivos-xiv/BD_ESCUELAS%20PEC%20XIV%20actualizado.pdf

²⁰ Tomado de: SEP (2014) Lista preliminar de escuelas incorporadas. Ciclo 2014 – 2015. México, SEP.

²¹ Tomado de: AFSEDF, (2015) Base de datos de las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo. Ciclo escolar 2014. 2015.

²² Tomado de: INIFED (2014) Padrón único de beneficiarios programa “Escuelas Dignas 2014”. México. INIFED.

ninguna Telesecundaria, Escuela de Educación Especial, Secundaria para Trabajadores o de Educación Básica para Adultos. Este 44% recibió entre 38 mil y 70 pesos en un ciclo escolar para la adquisición de bienes no inventariables (hojas, tóner, plumas).

Las bases de datos de los programas Escuela Segura y de Tiempo Completo no permiten reconocer las características de sus beneficiarios. No obstante, en el caso del Programa Escuelas Dignas el financiamiento en el ciclo escolar estudiado sólo alcanzó para el 2% del total de escuelas y todas fueron preescolares, primarias y secundarias. Ninguna Telesecundaria, Centro de Atención Múltiple, Escuela de Educación Especial, Secundaria para Trabajadores o Educación Básica para Adultos fue incluida.

Estos datos me ayudan a dialogar con algunos señalamientos de Alejandro Tiana, pues en la manera en que se ejerce el gasto se pueden identificar procesos de exclusión, porque la mayoría de los fondos se concentran en cierto tipo de escuelas y no atienden a los planteles cuya población se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad. Parece cobrar vida el hecho de que algunas escuelas se empoderan y avanzan a costa de otras.

Si bien las descripciones de los PSRO que realicé anteriormente relatan los criterios de operación, la manera en que se les presenta a los directores no siempre es así; ellos realizan una propia interpretación de su operación y también enfrentan la interpretación que realizan sus autoridades inmediatas (supervisores), la que realizan los funcionarios estatales (autoridades educativas locales) y las que llevan a efecto las autoridades federales. En el apartado siguiente me propongo mostrar algunas experiencias señaladas por los sujetos en la implementación de los programas federales durante el periodo 2014 – 2015 en los funcionarios superiores a los directores.

2. El papel de las autoridades educativas federales y locales en la asignación de recursos: los candados

El marco normativo es sólo una pequeña parte del escenario que enfrentan las escuelas en su búsqueda de fondos públicos. En el proceso de obtención de datos se hizo evidente la necesidad de pensar en otros sujetos que dieran cuenta de la operación de los programas, porque a pesar de que existe un marco normativo común, los directores enfrentaron circunstancias diversas para el mismo programa. El gran problema para mí

radicaba en identificar y comprender por qué cada escuela visitada accedía a montos mayores o menores que otras escuelas, y a través de que diferentes programas. Me preguntaba qué determinaba o condicionaba la asignación de fondos y su obtención por un programa u otro. Esas reflexiones me llevaron a realizar entrevistas, aplicadas tanto a funcionarios como exfuncionarios.

El fin era conocer la manera en las autoridades de diverso nivel interpretan y operan los PSRO, para ello recuperé la voz de funcionarios del Sistema Educativo Nacional en tres niveles: federal, local y de zona escolar. Sus opiniones evidencian un escenario complejo donde las reglas de operación de algunos programas pueden tener interpretaciones diversas o formas de concreción específicas tanto a nivel federal como en función de las condiciones de la entidad, en este caso de la Ciudad de México. Como muestro en adelante, son recurrentes las interpretaciones, contradicciones, las decisiones emergentes, las decisiones “fuera de la norma” que se traducen en vicisitudes a superar por parte de los directores de las escuelas para acceder a fuentes de financiamientos.

Algunos de los informantes del nivel estatal accedieron a dialogar sobre el tema, aunque no autorizaron ser grabados. Por ello, con anuencia de los informantes, solo describo la información obtenida en los señalados intercambios.

2.1. Autoridades educativas federales y estatales en la interpretación e implementación del marco normativo de los *Programas Sujetos a Reglas de Operación*

En el Distrito Federal la coordinación de los servicios educativos a nivel básico se encuentra a cargo de dos direcciones generales, la Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa (DGSEI), responsable de todos los jardines de niños, primarias y secundarias de esta demarcación, y la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) responsable de los mismos planteles, pero en las quince delegaciones restantes.

Debido a que el trabajo de campo se realizó prioritariamente en la Delegación Iztapalapa entrevisté a una funcionaria de DGSEI. Su opinión fue importante para reconocer la manera en que la autoridad educativa estatal participa en la asignación de recursos federales vía programas con reglas de operación. A este respecto ejemplificó la forma

en que se distribuyen los recursos entre las dos direcciones generales del Distrito Federal:

La mayoría de los programas federales son optativos, a veces vienen destinados desde la autoridad educativa a decir qué escuelas; voy a decir por ejemplo Escuelas al 100, Escuelas al 100 está enfocado básicamente a infraestructura y adquisición de materiales educativos y de equipo. Entonces ese programa de Escuelas al 100 ya lo determina el Gobierno Federal y dice “a ver del medio millón de escuelas que tengo en el país, a cada entidad federativa les toca 20 escuelas”, entonces cada autoridad local va bajando en cadenita, nuestra autoridad que en este caso es el Administrador Federal, le pide a la DGOSE que designe 15 y le dice a Iztapalapa que designe 5, los programas se reparten 80 [por ciento] para DGOSE porque son más delegaciones y 20 para Iztapalapa porque es una delegación. Entonces “tú dame 15, de DGOSE, y tu dame 5 [DGSEI]”. Entr.FDGSEI.8.01.2016.

A partir de esta entrevista también es posible reconocer algunos criterios internos de la Dirección General para la ejecución de los programas donde interviene la consideración del nivel educativo y la temporalidad en uso de los recursos. Tomo como ejemplo el caso de Escuela Segura:

Escuela Segura es otro programa federal que también designa dinero y que también tiene que ver con los padres y con los maestros y con los alumnos [...] también ese lo designa la autoridad; “es de que... quiero entrar al programa Escuela Segura”, hay escuelas que dicen “yo necesito entrar en el programa” [...] levantan la mano ante la autoridad local, pero [la autoridad] es la que decide. Cada nivel es un año, en Iztapalapa así lo vivimos, no sé si en el resto del Distrito Federal sea igual, “este año le toca a secundarias, el año que viene a primarias, el que sigue le toca a preescolar” y cada nivel determina en que quiere usar su recurso. Las secundarias casi todas piden circuitos cerrados de televisión, los preescolares casi todos levantan bardas, ponen mallas ciclónicas, cambian luminarias, las primarias también, casi todos hacen [...] “sendero seguro”, [también] un burladero fuera de la escuela, [...] también les permiten capacitar a los padres [o] a los maestros sobre el tema que ellos quieran. Entr.FDGSEI.8.01.2016.

Sus aseveraciones permiten reflexionar respecto de la frecuencia con la que una escuela concreta puede obtener recursos económicos y lo importantes que pueden llegar a ser los fondos recibidos para un plantel. Otro aspecto identificado a la luz de la entrevista fue la imposibilidad de las escuelas para ser consideradas en más de un programa obteniendo financiamiento de ambos, pues sólo era posible recibir financiamiento de uno y los materiales de otro sin los fondos correspondientes, a este respecto la funcionaria señaló:

Una escuela puede estar en Escuelas de Calidad, pero no puede estar en Escuelas al 100, y si está en programa de Escuelas de Tiempo Completo no puede estar en PEC [Escuelas de Calidad] porque si no se duplica el recurso, porque si no se malgasta el dinero, hay esa acotación. Las escuelas pueden estar en un programa, pero no pueden estar en dos. Entr.FDGSEI.8.01.2016.

A fin de contrastar la información con otra fuente dialogué con otra funcionaria de DGSEI (Funcionaria C) cuya función está asociada a coordinar la participación de padres de familia. En la charla expuso dos cuestiones relevantes, la primera que los padres de familia y los directores de una escuela difícilmente puede solicitar por sí mismos que su escuela sea incorporada en los programas federales si desde la Dirección General no se la consideró desde un inicio. Ello se debe a que los recursos federales vienen *muy etiquetados*²³, por lo que, en su opinión, difícilmente se pueden hacer nuevas asignaciones. Y más adelante enfatizó que hay escuelas que quedaron determinadas para participar en diferentes programas, y aunque sí se pueden llevar a cabo solicitudes para una nueva incorporación, tienen que esperar a la respuesta de la SEP central y después de un tiempo de espera pueden no tener los resultados esperados. Ch.FC. DGSEI. 5.02.2016.

Esta forma de trabajo fue de alguna manera corroborada por otra entrevista realizada a una exfuncionaria federal, colaboradora hasta diciembre de 2015 del programa Escuela Segura, quien en entrevista explicó que entre autoridades federales y autoridades estatales existen diversos acuerdos de trabajo. Frente a la pregunta sobre en quién recae la aceptación final de una escuela a los programas federales, explicó:

Pero eso, ¿quién lo regula? Nosotros como Federación es imposible, no podemos, quien lo tiene que regular es el Estado, es... ¿sabes yo cómo lo entiendo? Como que tú confías en el trabajo que hace el otro y etcétera, porque el Estado la escuela le firma una hoja... donde dice que la escuela acepta y la escuela tiene que hacer como un proyectito y eso se lo entrega al Estado. Pero eso nunca nos lo hacen llegar, nunca se los pedimos, porque eso es lo que el Estado tiene que hacer para dar un seguimiento, yo Federación te lo puedo pedir en cualquier momento, pero tienes que estar atento porque si llega una auditoria, o sea, es porque yo estoy confiando en que tú lo tienes. No [...] se los pedimos [...] porque sería un mundo, un mundo de escuelas y de papeles que nosotros recibiríamos, pero sí le pedimos al Estado que tenga ese control por si hay esa auditoría y nosotros se lo pedimos lo tenga. Entr. ExFunFed. 16.01.2016.

²³ Ch.FC. DGSEI. 5.02.2016.

La misma exfuncionaria también coincidió en señalar que desde la Federación se les recomendó a los estados no asignar dos fuentes de recursos para una misma escuela; ello no significaba que no pudieran participar en dos programas, sólo que no podrían acceder a dos tipos de financiamiento.

Acá se les decía que si la escuela participaba en el programa Escuelas de Tiempo Completo, que es otro programa que también tiene un presupuesto que no la incorporaran al Programa Escuela Segura, porque es otra vez repetir, tener muchas acciones a su cargo, eso era lo que se pedía, tratar de que no hubiera... sí pueden pertenecer a los dos programas, pero no se les puede dar presupuesto de ambos programas porque estamos ahí duplicando el presupuesto para ambos programas. Pero sí podía recibir los cursos y materiales que se estén trabajando.
Entr. ExFunFed. 16.01.2016.

Una de las cuestiones difíciles de que no se pueda recibir presupuesto de dos programas diferentes es que podría dar como resultado que haya rubros de las necesidades escolares mejor cubiertos que otros (porque el presupuesto está etiquetado), y que los padres y maestros (cuestión que analizo en el Capítulo 2) se tengan que ocupar de lo que el Programa que les da recursos no puede cubrir.

2.2. “La Federación nos mandó decir...”: entre las necesidades de los Estados y las decisiones nacionales

Una cara distinta de la descripción anterior fue expuesta por una supervisora de zona de nivel preescolar. A partir de su experiencia es posible identificar las disociaciones, rupturas o contradicciones para la toma de decisiones entre los niveles federal y a nivel estado. De este modo es posible reconocer cómo entre las orientaciones mandatadas por la SEP nacional y la ejecución en una entidad o zona específica se abren espacios de tensión en el uso de los recursos financieros. Respecto de las situaciones enfrentadas en la ejecución de los programas, la supervisora relató la experiencia de sus escuelas para la implementación de Escuela Digna:

Yo siento que no hubo un ejercicio de planeación y cuando seleccionaron a las escuelas, lo hicieron porque ya estaba próximo el asunto ya de las elecciones, entonces fue en abril o en mayo que tuvieron que ir las maestras a firmar con los Comités de la Escuela Digna que además los nombraron al vapor, las maestras no estaban enteradas, ni la supervisoras estábamos enteradas porque les avisaron a las mamás de éste Comité, que tenían teléfono, las rastrearon y fue a través de ellas que las maestras se enteraron que tenían que ir a firmar al día siguiente con todos los miembros de su comité, tenían que ir a firmar, entonces

se pasaron todo un día en las oficinas del INIFED, porqué todas las escuelas de educación básica tenían que firmar ese día, tenían el tiempo encima. Entr.SUPTAB.27.06.2015.

La superposición operativa de los programas fue otro rasgo detectado en la implementación, es decir, escuelas seleccionadas para ser beneficiaria de un programa federal también lo fueron para otros, lo que significó rehacer las acciones de mejoramiento recién implementadas. Esta misma maestra refirió que en su zona:

Por ejemplo tengo una escuela que con Escuela de Calidad le puso piso a sus salones, les pusieron piso porque estaba rústico, pues me habla la maestra y me dice que quedó en el programa de Escuela Digna y [le informan que] lo que van a hacer incluye piso y la maestra le dice al ingeniero - oye pero es que se los acabamos de poner-, -sí, pero se los tengo que cambiar, porque aquí dice en el proyecto que lleva piso "lamosa" y éste que pusieron es de otra marca y a fuerzas se los tengo que cambiar-, le digo, díles que te lo pongan en otra área de la escuela o que te lo pongan en el desayunador, - no quieren maestra y ya están demoliendo, quitando lo que se acaba de pagar.- Entr.SUPTAB.27.06.2015.

La superposición de programas estuvo acompañada de incertidumbre y riesgos para los docentes involucrados, pues detrás de ella existieron vacíos de información sobre los alcances de las obras, el tiempo de realización, sus características y los mecanismos de comprobación o respaldo de los docentes:

¿Dónde estuvo la planeación si en el mismo ciclo escolar se gastaron y ahora lo están tirando? Pues porque tienen que ejercer setecientos mil u ochocientos mil pesos de Escuela Digna, que ni siquiera sé qué es la cantidad que le toca a la escuela, o si es más, pero eso es lo que se van a gastar en la escuela, y lo que sí les dije a las maestras es: "no firmen nada, ninguna obra de recibido hasta que yo vaya o hasta que ustedes nos les conste que impermeabilizaron, que pusieron pisos, que pusieron lámparas, que les cambiaron todo lo que diga y el acta de la entrega de obra". Entr.SUPTAB.27.06.2015.

Cuestionada sobre las posibilidades de realizar cambios en el proceso de selección de escuelas para la aplicación de recursos, ella expuso los límites de las autoridades educativas en los Estados para tomar decisiones, la imposibilidad de influir en las instrucciones federales y los resultados que ello conlleva para la atención de las escuelas:

Pues a nosotros la Federación, la Federación nos mandó a decir "*que necesitan una escuela digna*". Cuando llegó escuelas de excelencia, yo le dije a la directora de preescolar en la reunión donde nos presentaron el programa, el programa jamás nos dijeron cómo operar y para la comprobación que la teníamos que hacer ya, ya la plataforma se supone que iba a cerrar, yo el lunes voy a entregar de dos escuelas que tengo pendientes, cuando nos dieron la información entre las

escuelas salieron, le dije por qué no me cambian una de las escuelas que están en el programa de escuelas de excelencia, esa escuela. Pemex le acaba de poner techado y entró a escuelas de calidad, vamos a dejar escuelas de excelencia a una escuela que tengo con un aula rústica que hicieron los padres, no tiene puertas, no tiene ventanales, tiene un mosquitero de plástico con un marco de pedacitos de palitos de madera, ahí, que los papás fueron remendando para ponerle el marco, tiene ventanas, no tiene puertas y me contestó: “no las seleccionamos nosotros, no las selecciona el estado, las seleccionó el Gobierno Federal en base al censo del INEGI y son las que ellos las tienen etiquetadas”. Entr.SUPTAB.27.06.2015.

A fin de contrastar, es relevante considerar lo señalado por la Funcionaria C de DGSEI, quien acotó que al principio de cada ciclo escolar les explican a los padres de familia de los nuevos Consejos Escolares de Participación Social que no depende de los directores decidir sobre el uso de los recursos provenientes de programas federales. Agregó que los fondos destinados para una escuela forman parte de un programa de trabajo firmado por la estructura educativa [en este caso DGSEI] y que *obedece a la razón de ser del programa federal*²⁴. Más adelante ejemplificó que, aunque un director quisiera destinar los fondos para componer los baños no le será posible debido a que el recurso no viene etiquetado para tal fin.

Son interesantes a este respecto las aseveraciones de otro entrevistado. Se trata de un actual funcionario federal, quien reflexionó sobre la sobre posición de los programas y las razones que están detrás de dicha circunstancia. Sus opiniones revelan los retos del Sistema Educativo Nacional en torno a sus instrumentos y fuentes de información. A este respecto, señaló:

Sí, lo que pasa es que las Escuelas Dignas... existían aún antes del Censo y tenían otros componentes que no solamente eran de infraestructura, y el Programa de la Reforma, que es el Programa de [Escuelas de] Excelencia, ahí sí fueron enfocadas a las escuelas que fueron identificadas por el Censo, nada más que a la hora de designar a las escuelas había muchas que no coincidían, entonces hubo muchos problemas para que los profesores, los directores ejercieran el recurso, luego hubo muchos cambios de directivos, luego las cuentas no coincidían, las bases de datos no coincidían entonces hubo muchos casos en que las escuelas que no lo necesitaban recibían recursos y las escuelas que sí lo necesitaban no los recibían, este, y luego hubo problemas para la justificación, o sea es un programa que ha tenido muchas dificultades porque la información que existe en las Entidades está muy dispersa, o sea, yo estuve en una entidad y, las mismas bases de datos no coinciden, hubo broncas fuertes de,

²⁴ Ch.FC. DGSEI. 5.02.2016.

de información, ahí el INIFED no se hizo cargo de manera muy profesional que digamos, dejaba a los maestros a su suerte. Son programas que se han ido superponiendo. Entr. FFSEP. 25.12.2015.

Para el señalado funcionario los sistemas de información son una causa de las circunstancias como las referidas anteriormente, en particular el Censo aplicado en 2013 por parte del INEGI:

Yo creo que el Censo no fue lo suficientemente preciso, esa es mi impresión, que se quedó con imprecisiones porque reportó escuelas que no lo necesitaban. Por ejemplo, también está el asunto de los turnos, o sea un mismo plantel puede ser dos escuelas distintas, incluso hasta tres. Entonces creo que ahí los sistemas de información, pues..., se avanzó bastante pero no fue suficiente para saber en dónde debían ejercer los recursos, pero también creo que hay una bronca fuerte porque la magnitud del daño, de las condiciones en las que están las escuelas pues es una cosa considerable. Entr. FFSEP. 25.12.2015.

En voz del funcionario, existen rasgos de la gestión pública tanto en las autoridades estatales como las federales que pueden estar relacionadas con el ejercicio de recursos de manera poco eficiente:

Hay desorden en el sistema, hay desorden, hay burocracia, y también hay, este, corrupción al interior de las Secretarías, en algunos casos hay este, están como beneficiando algunas zonas, a algunas escuelas, aunque algunas escuelas no les haga falta. Entr. FFSEP. 25.12.2015.

Para cerrar este segmento, es relevante tener presentes las dificultades que enfrentan los responsables estatales de la operación de los programas federales. En voz de la exfuncionaria federal, algunas de los desafíos que enfrentan evidencian una sobrecarga de trabajo:

Pues yo no vi muchos problemas, como siempre pues que ellos tenían que alcanzar las metas, porque como se les da presupuesto... sus metas es que iban a trabajar con 100 directores y solo les llegaban 60. Entonces había estados que no habían podido cumplir la meta. Y además muchos de los coordinadores de este programa, no tan solo atienden este programa sino atienden mil cosas, algo que ha pasado y ha pasado siempre es que no sólo hay un programa, sino hay muchos programas federales y aparte en los Estados hay otros programas, entonces yo por ejemplo conocí directores de secundaria que eran los coordinadores [estatales] del programa [Escuela Segura] y aparte el programa de Valores del Estado y sus propias funciones y no les alcanzaba la vida. Entr. ExFunFed. 16.01.2016.

2.3. Estar dentro de la SEP y no conocer las líneas de acción: “Te enteras por la televisión...”

A partir del trabajo de campo fue posible reconocer cómo algunos de los entrevistados poseen lecturas diversas sobre el origen de los programas y la manera en que deben operar. Para el funcionario federal, los compromisos presidenciales pueden estar detrás de la forma en que se ejecutan los programas:

Son programas que se han ido superponiendo y también tienen que ver con los compromisos presidenciales... eh, parece ser que el Programa de Excelencia, Chuayfett le puso el *Programa de la Reforma*, ¿sí? y el programa de Escuelas Dignas que ya existía fue un programa este, eh, fue un programa que bueno en su momento se superpuso con el programa de Escuelas de Excelencia y que también es parte de la Reforma, o sea, en realidad, todos se han ido súper poniendo, pero todos son parte de lo mismo. Ahora las escuelas Dignas, lo que yo entiendo es que es un programa que vino de presidencia, con recursos de presidencia, que fue parte de un compromiso presidencial, y como fue parte de un compromiso presidencial eh, intervino el INIFED en este, en el componente de la infraestructura, pero no solamente las Escuelas Dignas atienden el componente de la infraestructura, están otros componentes, también tienen otros componentes, contrario al de Escuelas de Excelencia, ese sólo es de infraestructura y ése se operaba mediante unas tarjetas que se daban a los directores y los directores contrataban a sus constructores con una serie de requisitos pero supervisados por el INIFED. Hasta ahí se quedó la historia hasta que llegó este cuate, el nuevo secretario y está planteando un programa de Escuelas al 100 que es darle los famosos bonos educativos... Entr. FFSEP. 25.12.2015.

Otro rasgo que es relevante destacar refiere a los mecanismos internos de la Secretaría para tomar decisiones e instrumentar acciones de política pública; en este sentido, se identificó la falta de comunicación entre niveles y colaboradores, así como una escasa claridad sobre los objetivos y las metas que se busca cubrir con los programas con reglas de operación. A este respecto el funcionario señaló al ser cuestionado sobre la articulación de los programas:

No está, y no la vas a encontrar. Tienes que estar adentro para saber cómo se mueve. No hay una ruta de trabajo... o sea, el secretario hace anuncios sin que sepas de que o para qué, y ya nada más te enteras por la televisión, por las noticias, así pasa al interior de la Secretaría, y llegan y te dicen “saben qué vamos por el programa Escuelas al 100” y entonces todo lo que estaba operando ya no sé sabe ni qué ni para dónde. Entr. FFSEP. 25.12.2015.

La metáfora de las puertas y los candados de los apartados anteriores me sirve de marco para mostrar cómo, a pesar de la variedad de programas federales orientados a la

atención de la infraestructura y el mantenimiento operativo de los planteles, no resulta sencillo para una escuela acceder a los fondos públicos.

De este modo, al realizar nuevamente un ejercicio de síntesis del proceso desarrollado por las autoridades educativas estatales en la designación de recursos, el cuadro del apartado anterior se complementarí de la siguiente forma:

Cuadro 4. Análisis comparativo entre los criterios normativos y los empleados por funcionarios de diverso nivel

Programa	Criterios para la asignación de recursos desde el marco normativo de los programas	Criterios empleados por funcionarios federales y estatales en la implementación del marco normativo de los programas
Programa Escuelas de Calidad	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>Escuelas de todos los niveles de educación básica que solicitaran ser consideradas.</p> <p>Selección de escuelas en función de la suficiencia presupuestaria.</p> <p>Escuelas que se encontraran con bajos niveles de logro, altos índices de deserción escolar y ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación.</p> <p>Escuelas que hubiesen mejorado sus resultados en materia de logro educativo, aprobación, retención y eficiencia terminal.</p>	<p>Los programas federales son optativos (Fun. Estatal A).</p> <p>Una escuela puede estar en Escuelas de Calidad, pero no puede estar en Escuelas al CIEN, y si está en Tiempo Completo no puede estar en PEC (Fun. Estatal A).</p>
Programa Escuela Segura	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>El proceso de selección es en función de la disponibilidad presupuestaria.</p> <p>Escuelas ubicadas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito.</p> <p>Elaborar un proyecto para justificar el uso de los recursos.</p>	<p>Lo designa la autoridad federal [...] hay escuelas que levantan la mano, pero [la autoridad local] es la que decide, en Iztapalapa cada año es un nivel (Fun. Estatal A).</p> <p>Lo tiene que regular [la entidad] porque [...] la escuela le firma una hoja donde dice que acepta. Yo estoy confiando [como Federación] en que tú lo tienes (Ex Fun. Federal).</p>
Programa Escuelas de Tiempo Completo	<p>La aceptación de las escuelas recae en las oficinas centrales de la SEP.</p> <p>Escuelas ubicadas en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito y en la Cruzada Nacional contra el Hambre.</p> <p>Si existen autoridades y comunidades escolares con alto interés por establecer escuelas de Tiempo Completo.</p> <p>El proceso de aceptación dependerá de la disponibilidad financiera del programa.</p>	<p>Si la escuela participaba en el programa Escuelas de Tiempo Completo no la incorporaran a Escuela Segura porque es repetir, tener muchas acciones a su cargo [...] no se le puede dar presupuesto de ambos programas porque estamos duplicando el presupuesto (Ex. Fun. Federal).</p>

Programa	Criterios para la asignación de recursos desde el marco normativo de los programas	Criterios empleados por funcionarios federales y estatales en la implementación del marco normativo de los programas
Programa Escuela Digna	<p>El Instituto Nacional emite las metas y las acciones a desarrollar que valida con cada entidad.</p> <p>Las autoridades Estatales son responsables de levantar la información de campo y corroborar que las escuelas seleccionadas por la autoridad federal requieran los recursos.</p> <p>Atiende zonas indígenas, rurales, de alta marginación, de tiempo completo y que hayan estado en el programa el año anterior y requieran continuidad. Deben ser escuelas públicas de nivel básico.</p>	<p>No hubo un ejercicio de planeación y cuando seleccionaron a las escuelas lo hicieron porque ya estaban próximas las elecciones (Supervisora).</p> <p>Tengo una escuela que con Escuelas de Calidad le puso piso a sus salones [y con Escuela Digna] lo demolieron [para volverlo a poner] (Supervisora).</p> <p>La Federación nos mandó decir “qué necesitan una escuela digna” [y pedí] vamos a dejar a Escuelas de Excelencia a esta escuela que tengo con un aula rústica que hicieron los padres, no tiene puertas, no tiene ventanas y me contesto “no las seleccionamos nosotros, no las selecciona el Estado, las seleccionó el Gobierno Federal en base al Censo del INEGI y son las que ellos tienen etiquetadas” (Supervisora).</p> <p>El Censo no fue lo suficiente preciso [...] se avanzó bastante pero no fue suficiente para saber dónde debían ejercer los recursos (Fun. Federal).</p> <p>Las bases de datos no coincidían entonces hubo muchos casos en que las escuelas que no lo necesitaban recibían recursos y las escuelas que sí lo necesitaban no lo recibían. Son programas que se han ido superponiendo (Fun. Federal).</p> <p>Hay desorden, hay burocracia, y también hay este, corrupción al interior de las Secretarías, en algunos casos hay este, están como beneficiando a algunas zonas, a algunas escuelas, aunque algunas escuelas no les haga falta (Fun. Federal).</p>

Las voces de este último segmento son importantes porque ponen de manifiesto las contradicciones en la aplicación de la política, los límites de decisión y acciones de los diferentes actores involucrados, los desafíos que acompañan la operación de los programas, pero sobre todo la enorme brecha existente entre las necesidades de una escuela concreta y sus posibilidades de contar con recursos económicos para solventarlas. Es la ilusión del Estado homogéneo, coherente, articulado (Migdal, 2011), que enfrentan cotidianamente las escuelas en voz de sus funcionarios y que oculta la realidad compleja y contradictoria que enfrentan las escuelas.

Efectivamente hay puertas colocadas por el gobierno federal para alcanzar los recursos; éstas las constituyen la oferta de programas federales con fondos para ser solicitados por las escuelas de educación básica. Sin embargo, también hay candados diversos, pequeños unos como condicionar el financiamiento a la realización de un proyecto para justificar el uso del presupuesto; otros son más fuertes y robustos, como que una escuela no haya sido seleccionada por las autoridades nacionales a partir del censo aplicado a nivel nacional.

3. Laberintos para el rastreo y la obtención de recursos económicos por parte de directores escolares: decisiones y negociaciones.

La experiencia de los directores para la obtención de recursos públicos es diversa. Cada uno enfrentó una serie de circunstancias para la obtención de recursos. A este respecto me pregunté: ¿qué saberes y experiencias pueden mediar sus estrategias de gestión?, ¿qué aspectos de su trayectoria pueden condicionar la solicitud de recursos en la Federación?, ¿qué tipo de conocimiento les es preciso de la estructura operativa para llevar fondos públicos a sus instituciones? Así, el propósito de este apartado es exponer las de mayor relevancia para los directivos donde se realizó el trabajo de campo.

3.1. Conocer la administración por dentro y tener contactos.

En el caso de la escuela de Tiempo Completo se identificó la confluencia de tres programas federales. El primero de ellos son los recursos propios de la jornada de trabajo, el cual le otorgó a la institución 152 mil pesos para el ciclo escolar 2014 – 2015; el segundo fue el relativo la *Cruzada contra el Hambre*, el cual fue otorgado por el gobierno federal a todas las escuelas de Tiempo Completo por un monto de 335, 340 pesos y, adicionalmente, la escuela recibió del Programa Escuelas Dignas, un fondo de 2, 333, 300 pesos más IVA.

Durante el primer momento en que la entrevisté, la directora explicó que en su plantel se estaban llevando a cabo acciones de mantenimiento, con la utilización de fondos federales:

Estamos en el proyecto de Escuela Dignas, que se está cambiando el color tanto interior como exterior de los salones, bardas perimetrales, se remodeló todo el comedor, se cambió todo el baño de niños. Ya no permití que se cambiara el de niñas porque se tardan mucho. Se cambió una barda perimetral Y este, ¿qué más se va a hacer?, se va a pintar, que ya le hacía falta. Entr1. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

Y más adelante describió la obtención de recursos como una situación excepcional:

Fue una partida especial y solicité la incorporación, ahí fue una de las cosas que se puede hacer. Yo conozco a alguien de la DGSEI, le dije que acababa de llegar a esta escuela y que me gustaría que hubiera un proyecto y nos pusiera en la lista, y fuimos beneficiados. Pero ese fue un favor personal. Entr1. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

En el caso de la Escuela de Tiempo Completo, la directora había sido previamente colaboradora de diversas instancias en la DGSEI. A casi un año de distancia, cuando las obras en su escuela se concluían, la maestra describió su experiencia previa de la siguiente forma:

El haber estado en el administrativo, el haber trabajado durante siete años en la Región Centro, y tener la oportunidad de que trabajé en Servicios al Personal, fui responsable de Registro y Control de Incidencias, y estuve apoyando en cuatro programas muy peculiares en Planeación, que era Asociación de Padres de Familia, Cooperativas Escolares, Desayunos Escolares y Estructura Grupal y ahí conozco al [responsable del] vínculo entre la Delegación y la SEP. Entonces cuando me mandaba la Región Centro para ver cómo estaban las escuelas en el receso vacacional y en receso de verano, pues ahí aprendí muchas cosas y supe cómo se manejaba todo esto. Entr3. 5M1. TC. 9.02.2016. Dir.

Para esta maestra, el haber participado en diversas tareas dentro de la estructura le permitió visualizar el proceso que habría que seguir para conseguir recursos para su escuela, apoyándose de las relaciones construidas previamente, de conocer las instancias existentes y sus procedimientos.

Cuando llegué a esta escuela ya sé por dónde ir caminando, a dónde ir pidiendo. Han cambiado los nombres, los proyectos, antes no era INIFED, tenía otro nombre, pero siempre ha existido una ayuda de parte de la Delegación a las escuelas de la SEP, de parte del gobierno a las escuelas de la SEP. Entr3. 5M1. TC. 9.02.2016. Dir.

Para la directora, dicha habilidad se concreta en el “saberse mover” y que se expresa en identificar a quién llamar, cuándo hacerlo, qué tipo de evidencias recabar, a quién visitar, así como los argumentos a esgrimir en cada ocasión.

Primero hablo con la gente, pregunto ¿quién es el efectivo del INIFED? y consigo un correo donde solicitaba; por ejemplo, en esta escuela lo que hice fue, le dije al Lic. [...] “estoy en esta escuela, necesito ayuda, está horrible”, mandé fotos de todo a su correo y él me pone en el primer lugar de la lista. Entr3. 5M1. TC. 9.02.2016. Dir.

Así, en voz de la entrevistada, el que le otorguen recursos o no a una escuela depende: *“Del director. Sí, de que vaya y [...] en contra turno -tú vas a DGSEI, tú vas y buscas a quien vea estructura, y llegas y le dices “oiga licenciado, necesito”, y “oiga licenciado...” cada semana.* Después vuelve a referir su experiencia dentro de la estructura y agrega:

“Hasta que los molestas tanto que te dicen “ay ya” porque a mí me tocó ver eso eh, directoras que iban cada 8 días y “hay licenciado...” hasta que dice “ay ya viene la directora fulanita, ya, ya que le hagan lo que ella pide”. Entr3. 5M1. TC. 9.02.2016. Dir.

Fue importante el vínculo que la directora estableció con Talleres América,²⁵ la cual es una instancia de la SEP responsable de brindar mano de obra a los planteles u oficinas que lo soliciten. Para solicitar sus servicios es necesario solamente contar con el material necesario. En palabras de la maestra el contacto se realizó de la siguiente forma:

Y bueno Talleres América fue llegando aquí a la escuela, en el 2014, en septiembre de 2014 una de mis trabajadoras es esposa de un trabajador de Talleres América y es cuando hago el contacto. Para mí es todo una, me brillan los ojos, porque dije “yo consigo el material y ellos me ponen la mano de obra” y entonces hice repisas para el aula multimedia, hice, abrí mi dirección y la pintura la conseguí de parte de la Delegación. Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

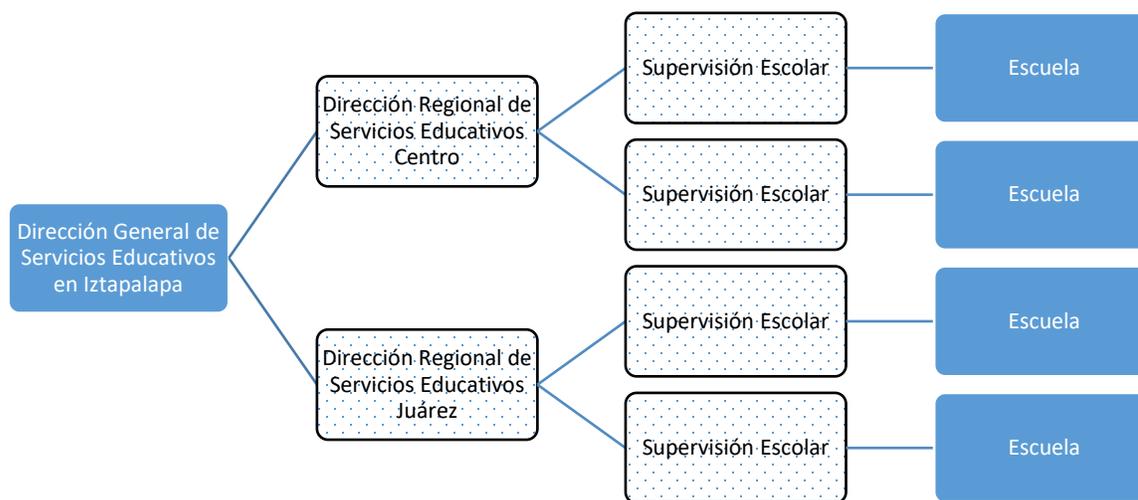
²⁵ En entrevista con uno de los Coordinadores de los trabajos en Talleres América explicó: *Es una instancia que le da mantenimiento a las áreas de la Secretaría de Educación Pública, en edificios propios como arrendados. Las escuelas deben dirigir un oficio a la Dirección de edificios y mantenimiento y lo canalizan al área (albañilería, carpintería, herrería, alumbrado, arreglo de bancas, plomería, etc.) [...] Nosotros pertenecemos a la SEP.* El coordinador también mencionó que anteriormente ellos eran los responsables de darle mantenimiento a todas las escuelas y absorbían todos los costos, después los edificios escolares se volvieron responsabilidad de las delegaciones y ahora reconoce que cada escuela posee su propio presupuesto. Por ello la plantilla que antes era muy grande ahora se ha convertido en un grupo pequeño de maestros artesanos en diferentes ramos. Entr. Coord.TA. 19.02.2016.

Una parte del trabajo de campo se centró en identificar desde la percepción de los directores el papel de la estructura operativa intermedia, es decir, Direcciones Regionales y Supervisores.

Como se muestra en el esquema siguiente, las instancias de color más oscuro ubicadas en los extremos son las implicadas en los procesos de solicitud y asignación de recursos y refieren a la Dirección General y a los planteles en particular. El involucramiento de las Direcciones Regionales y de las Supervisiones Escolares solo se identifica cuando ya son asignados los recursos y las escuelas deben rendir cuentas sobre el uso de los mismos.

Así, al preguntar a la directora qué papel habían desempeñado su supervisión y dirección regional para la obtención de recursos desde la mirada de los directores haciendo gestión, respondió: “No, no ellos no se meten, la gestión nos toca a los directores” (Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir).

Esquema 2. Instancias responsables de gestionar mejoras en los planteles según descripciones de una entrevistada



Puede realizarse una reflexión en torno al papel que juegan la Dirección General en la incorporación a programas federales. La directora comentó que sugiere revisar los criterios de asignación:

Fíjate que hay una escuela, que yo creo que conocen a alguien más pesado que yo. Porque cada cuatro años lo meten al proyecto de Escuela Digna o el nombre que tenga en ese momento, de mantenimiento mayor, cada cuatro años meten a

esa escuela, que está a cuatro calles de la región. Y yo luego comento que qué pasa. Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

Los testimonios de esta directora muestran la manera en que la trayectoria, los saberes, la experiencia median el trabajo directivo. Para esta maestra conocer las instancias de administración educativa local le resulta de enorme valor para buscar y obtener beneficios para su plantel.

3.2. Sin condiciones para concursar

Situaciones opuestas son las presentadas por los otros directores de las escuelas de jornada ordinaria, para quienes el acceso a recursos constituyó, en el momento de las visitas, un escenario lejano. En este apartado referiré a dos escuelas de Iztapalapa (Escuela B y Escuela C), y una más ubicada en Cuajimalpa (Escuela D).

En dos primeras escuelas visitadas (Escuela B y C) el único fondo al que tuvieron acceso fue a la fase 14 del Programa Escuelas de Calidad, el cual les otorgó 70 mil pesos en cada caso, etiquetado para la compra de productos no inventariables, por lo que debieron invertirlo en hojas, tóner y otros insumos de oficina. En la otra escuela (Escuela D), su fondo también correspondía al de Escuelas de Calidad, pero sus recursos fueron de 35 mil pesos. En este caso también se encontraba inscrita en el Programa Escuela Segura sin fondos asignados, quizá porque aquí sí se aplicó la no duplicidad de recursos.

En opinión de la directora de Tiempo Completo, un director sin conocimiento de cómo opera la estructura, sus titulares y mecanismos tiene que realizar sus gestiones por medio de los canales habituales y esperar ser atendido:

Un director que no tiene ese conocimiento, pues lo hace a través de los padres y está en espera de que le llegue [...], si no te sabes, si no conoces esos caminos, esperas a que te llegue. Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

Explicó que en esos casos es necesario gestionar en la estructura a través de los formatos RM8 “Solicitud de mantenimiento correctivo y preventivo” (Anexo 3) y RM10 “Solicitud de equipo y mobiliario escolar” (Anexo 4). En algunos casos la espera puede implicar el involucramiento de los padres de familia.

El proceso de los directores y sus escuelas en los otros casos revela situaciones diversas. En el caso de la escuela B, la maestra que funge como secretaria y que posee más antigüedad en la institución que el director explicó la incorporación del plantel a PEC en el año 2011 de la siguiente forma:

La directora fue convocada a una reunión para explicarles las ventajas de pertenecer a PEC y de los logros de las Escuelas de Calidad, pero la directora pensaba que era más político que pedagógico y que implicaba más obligaciones que beneficios. Anteriormente a esa reunión las escuelas se formaban, pero en esa reunión había recursos adicionales y se tenían que utilizar. La pregunta directa fue “maestra, ¿no le interesaría inscribirse en el PEC?”, y ella dijo que no, pero días después la mandaron llamar y le dijeron “necesitamos que su escuela se inscriba, si lo hace hay menos posibilidades de que desaparezca el turno vespertino”. Después de eso la directora... la escuela entró a PEC. Entr.FBC.MJ.15.02.2016. Sria.

El actual director va a cumplir cuatro años con el cargo. Por las mañanas también es director de una escuela particular, por la noche de una escuela nocturna y describió el proceso como: “Ese es el mayor reto. Soy director de una escuela particular, completamente ajena a esto, dejo un mundo y llego a otro”, porque en la privada puede tomar decisiones y disponer de recursos que en la pública no existen. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir.

Respecto de la operación del programa Escuelas de Calidad, el director expresó las dificultades que tienen para cumplir con el gasto en las condiciones que cada año impone la SEP y de lo poco que consideran puede impactar en la tarea cotidiana de los maestros:

PEC es el único con los que nos dotan ahora de recursos económicos. ¿pero qué pasa con PEC?, ahora, por ejemplo, nos dicen este año, ya teníamos la idea de comprar cosas más trascendentes que al maestro le sirvan más directamente en el aula, te mandan decir que ahora ya no. Todos los años podía comprar cosas hasta inventariables, pero ahora ya no, te dan una lista de materiales consumibles todo, o sea, desde hace tres años hasta la fecha todavía puede comprar materiales que se pudieran ver en la infraestructura de la escuela, para mejorar las condiciones de la escuela de la infraestructura de la escuela, inventariables, como mobiliario, ¿por qué? Ni idea tengo, pero todo lo que me piden es consumible y estas atado, yo sé que podrías hacer algunas cosas. Yo soy muy lineal a veces, muy temeroso de lo que pueda venir más adelante, y no quisiera verme involucrado en cuestiones que ni tiene caso ¿no?, entonces pues “hojas, papel, tóner... cómprate eso”. Pero, no va a impactar del todo en la escuela. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir.

Frente a la pregunta de cómo se lleva a cabo la renovación del PEC en la escuela y de las gestiones a cargo de la institución, el director señaló:

En este caso, yo checo los comunicados [correo electrónico], llega vía comunicados, aquí al correo de la escuela. Viene la lista, buscamos en el cual ahí nos va a indicar si seguimos, en qué fase, que esta sería la fase 15. Nos dan el monto, sí se hace en algún momento todo el trámite de firmas de los papás y ahora actualmente con la Ruta de Mejora se tienen que poner qué actividades se van a realizar, qué materiales se van a utilizar y el costo. En el PEC ya estamos considerados, se tendría que dar la escuela como baja en el caso de que ya no quisiera seguir, hay un documento en el cual te dice si quieres seguir o no. Y aquí cada año, después de que la maestra se inscribió con el Proyecto Escolar, con ese se entró a PEC. Y ya después fue el seguimiento, desde que yo llegué ya estábamos en fase 13. Entr. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

Durante la entrevista el director agregó:

No hemos buscado entrar a otro programa federal. Nada más tenemos el de MANE²⁶ y el de PEC porque desde que estamos en la dirección sabemos que no nos toca cada año, nos toca un año sí y otro no. Yo desde que estoy en dirección así funciona. ¿Cuándo lo implementaron?, la verdad lo desconozco, pero sí sé desde que yo estoy aquí es un año sí y otro no, y va disminuyendo inclusive la cantidad que nos dan. Antes nos daban 8 mil pesos por MANE y esta vez nos dieron 3 mil. Entr. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

En el caso de la Escuela C el director es docente frente a grupo en una escuela particular por la mañana y ejerce el cargo como director desde hace dos años lectivos en la primaria donde se llevó a cabo el trabajo de campo. La incorporación de la escuela a los programas federales se llevó a cabo de manera reciente, en el 2014. En una charla informal que sostuve un día de visita a la institución me relató cómo recibió una llamada de la Región para informarle que tenía que abrir una cuenta bancaria para ejercer los recursos de PEC. A este respecto el director comentó: “yo ni sabía que estaba en PEC”. El monto otorgado a la escuela fue por 70 mil pesos en las mismas condiciones que la Escuela B: adquisición de materiales no inventariables (OBS.2.24FEB. 30.01.2015). Para él, aún está conociendo la manera en que opera el personal de la estructura la ejecución de los programas.

²⁶ La Metodología Anual de Necesidades (MANE) se le llama al fondo que brinda la Administración Federal de Servicios Educativos del D.F. a un protocolo que toma como marco para asignar fondos económicos a los planteles de la Ciudad de México para insumos de uso cotidiano para oficina, limpieza y mantenimiento menor. AFDSDF (s/d).

Finalmente, para la escuela D las situaciones evidencian cómo el director ha dejado “de confiar” en los programas federales. Es un director que tiene siete años ejerciendo el cargo en la misma escuela, es su primera experiencia como director y por la mañana es docente frente a grupo en otra primaria. Sobre su participación en programas federales señaló, “Estamos, de manera oficial, en el programa Escuelas de Calidad, que igual llevamos siete ciclos escolares en los que estamos inscrito en éste programa y cada año nos asignan determinado monto” Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir., y más adelante en la entrevista agregó:

Hay otro programa que es el Programa Escuela Segura, sin embargo, este programa no asigna recursos de manera consecutiva, las reglas de operación cambian y hay momentos en que se asignan, hay ciclos escolares en los que no. Cuando esta escuela se inscribió a este programa de Escuela Segura, en ese primer ciclo escolar, se asignó recurso y después pasaron los años y no se asignó recurso hasta el año pasado que se volvió a asignar recurso, pero ya hablamos de un monto mucho menor al que asigna el Programa Escuelas de Calidad, hablamos de diez mil, doce mil pesos. Entr. JAP.MJ.19.11.2015.

En experiencia del director, los programas federales han ido disminuyendo el monto asignado a las escuelas, propiciando que sean éstas quienes busquen soluciones para resolver las necesidades de los planteles. Las condiciones de la escuela han requerido que las gestiones del director se orienten hacia la comunidad de padres de familia, quienes con diversas acciones están “sosteniendo” la operación institucional. Frente a la pregunta del futuro de la escuela sin las aportaciones de los padres el director respondió:

No, no, no, no, sería un escenario, sería un escenario bastante complicado para la vida de la escuela, nosotros no confiamos la vida de la escuela en la asignación de recursos federales, definitivamente, afortunadamente hemos sabido tomar decisiones de manera interna, convocar a los padres de manera amplia, para poder solventar la necesidades básicas de la escuela, definitivamente si nos quedáramos sólo con el recurso de Escuelas de Calidad, digo, ya ni le cuento no sería suficiente, las necesidades prioritarias, se van resolviendo día a día con los apoyos que nosotros mismo generamos. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

En un extremo opuesto al inciso previo se encuentra este conjunto de directores a quienes, por su escaso conocimiento de las estrategias de operación de las autoridades educativas, les resulta complejo solicitar y obtener fondos para su escuela. En el límite de la circunstancia se encuentra el director de la escuela D, quien asume la inviabilidad de obtener más recursos de la Federación y decide instrumentar una estrategia de sostenimiento a partir de los padres de familia.

3.3. La Delegación política como fuente de recursos

El último rubro de este gran apartado tiene que ver con las gestiones que los directores han realizado en las instancias delegacionales. En principio conviene recuperar las aseveraciones de la Funcionaria C, quien en torno del tema clarificó las atribuciones de cada instancia y explicó que las necesidades de las escuelas y que no alcanzan a ser cubiertas con los Programas Federales deben ser atendidos a partir de la asociación de padres de familia y agregó que en la Ciudad de México, la Administración de Servicios Educativos no puede intervenir en la infraestructura de las escuelas del D.F. porque son responsabilidad de las Delegaciones, en consecuencia, para hacer una cancha o un aula ninguna instancia de la SEP tiene injerencia sobre la infraestructura. Y fue enfática en señalar que su ámbito de acción se circunscribe a los planes, los maestros, el horario; aunque sí hay un área en DGSEI que mantiene relación con la Delegación Iztapalapa.

Conviene aquí hacer una distinción a partir de los testimonios. Refiere al hecho de que, si bien las escuelas son responsabilidad de las Delegaciones, si la autoridad educativa federal decide hacer mejoras a partir de los resultados del Censo u otro criterio, ello se lleva a efecto. En cierta forma resulta contradictorio, pero es un hallazgo identificado a partir del trabajo de campo.

Otro punto de aparente contradicción tiene que ver con la comprensión que algunos directores expresaron respecto de lo sí es atribución de la Delegación o no. El testimonio siguiente de la de la escuela de Tiempo Completo es profundamente opuesto al señalado por la Funcionaria C, sin embargo, da cuenta las diferencias de interpretación y márgenes de acción posibles:

Drenajes, la parte de luz, la parte de balizamiento²⁷, pintura y... nada más, nada más. O sea, ella no se va a meter a construirte nada. O sea, si tienes corte eléctrico te mandarán a gente de la Delegación y te lo compondrán en lo que viene CFE. Nada más, la Delegación no se va a meter a construirte nada. Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

²⁷ Balizamiento es el pintado del área inmediata a la puerta donde no se permite estacionarse a los padres para protección del ingreso y salida de los niños.

Y detalló el procedimiento para solicitar apoyo de la siguiente forma:

Voy a meter un oficio porque quiero que me pinten mis juegos del patio para que me den pintura y la mano de obra se la voy a pedir a Talleres América [...] en la Coordinación Territorial Aculco [de la Delegación], en lo que es Edificios Escolares, ahí hay una oficina, y va con las firmas de Director y del Consejo de Participación Social y Mesa Directiva, para que tenga más peso [tardan...] como a la semana, el chiste es que estés preguntando y preguntando, o que mandes una comisión de padres, y algo que es muy redituable en Iztapalapa es, que si no vienen les vamos a cerrar la escuela, la avenida Ermita, ¿imagínate que les cerramos Ermita? Entr3. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

Para la escuela B la Delegación realizó trabajos de mantenimiento mayor hace seis años. De acuerdo con la docente que funge como secretaria, esta intervención sirvió para cambiar pisos, barandales, pintura y bebederos. Desde entonces no han recibido ningún apoyo:

Tiene como 4 años que no apoya, se ha pedido, en algún momento la Asociación [de padres] hace solicitud y la llevan a la Delegación, nos ponen siempre pretextos, después viene un representante de la Delegación a dar respuesta. Pedimos lonas, un ejemplo para el 10 de mayo y nos dijeron que no tenían ni el tamaño. Nada más cuando hay algún candidato nada más es cuando, ¿hace qué?, tres años nos dieron juguetes, pero estaba el candidato. Entr2. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

La escuela C no reportó haber solicitado o realizado gestiones en la Delegación. Mientras que en la Escuela D en el momento en que se realizó el trabajo de campo el director y los padres de familia se estaban organizando para visitar la delegación a fin de atender un problema con el desagüe en los baños. Cuatro meses después (noviembre – febrero), el director relató los resultados favorables que habían obtenido al buscar el apoyo de la delegación, para lo cual contactaron en primera instancia al diputado de distrito²⁸:

Entonces visitamos al diputado local, que es lo que se hace regularmente en estos casos y al delegado. Primero lo hicimos con el diputado local quien nos recibió en las oficinas de la asamblea legislativa, ahí me tocó llevar a los padres

²⁸ Para el momento en que se realizó la primera visita a la escuela, la VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenía dos meses de haber iniciado labores. En particular para la Delegación Cuajimalpa, significó un reposicionamiento para el Partido Revolucionario Institucional, pues habían sido gobernados en periodos recientes por el Partido Acción Nacional y de manera previa el Partido de la Revolución Democrática. De este modo para noviembre de 2015 la demarcación operaba con un nuevo Delegado y Diputado del Distrito XX de filiación priista.

de familia. Nos atendió, le expusimos la problemática, le dijimos que los baños pues ya estaban a punto de colapsar, que era necesario reubicarlos y hacer unos nuevos. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Detalló la manera en que el diputado entabló comunicación con el delegado y sirvió de enlace para atender la necesidad de la escuela. Para describir la manera en que fue atendida la solicitud de la escuela el entrevistado divide el proceso en dos grandes momentos: el primero antes de las vacaciones de diciembre, el segundo después del regreso de vacaciones. Sobre el primer momento detalló el proceso así:

Entonces él rápidamente toma su celular y [...] le dice “oye Delegado te voy a pasar al director de la escuela y tiene una situación, una problemática que quiere comentarte”, entonces yo nunca esperaba que me pasara al celular y que yo le comentara todo el problema, pero así fue, me dio su celular y le comenté vía telefónica al delegado toda la problemática que estaba pasando y que era urgente reubicar los sanitarios y el Delegado me dice que al otro día nos recibe en sus oficinas, junto con la comisión de padres para atender la situación y efectivamente así fue. Al otro día me fui con los padres de familia [...] y nos recibió el delegado, junto con un grupo de personas que atienden estos casos y la propuesta que nos hizo fue que efectivamente íbamos a recibir todo el apoyo sin recibir nada a cambio, porque regularmente se acostumbra eso y que la mitad del financiamiento la iba a poner él de su bolsa [presupuesto de la Delegación] y la otra mitad el diputado local. Y nosotros encantados con la propuesta. [...] Sí, sí, funcionó [ríe mientras habla]. Porque además dio instrucciones a las personas que le acompañaban para que retomaran el caso. Eso fue finales de noviembre, en diciembre hubo vacaciones. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Sobre el segundo momento de trabajo, posterior a vacaciones explicó que:

Que será, la semana pasada [segunda semana del mes de febrero] ya se envía a los trabajadores para que ellos inicien. Antes de eso nosotros los directores [matutino y vespertino] ya habíamos asistido a la Delegación para firmar el contrato y el contrato que firmamos escuela y delegación pues establece que los recursos no son de iniciativa privada como nos comentaron desde un principio, sino que nos los está dando la Delegación con recursos públicos [...] una vez que ya logramos por toda esta gestión la construcción de los sanitarios, afortunadamente ya vimos que se está haciendo real y que ya están en construcción. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

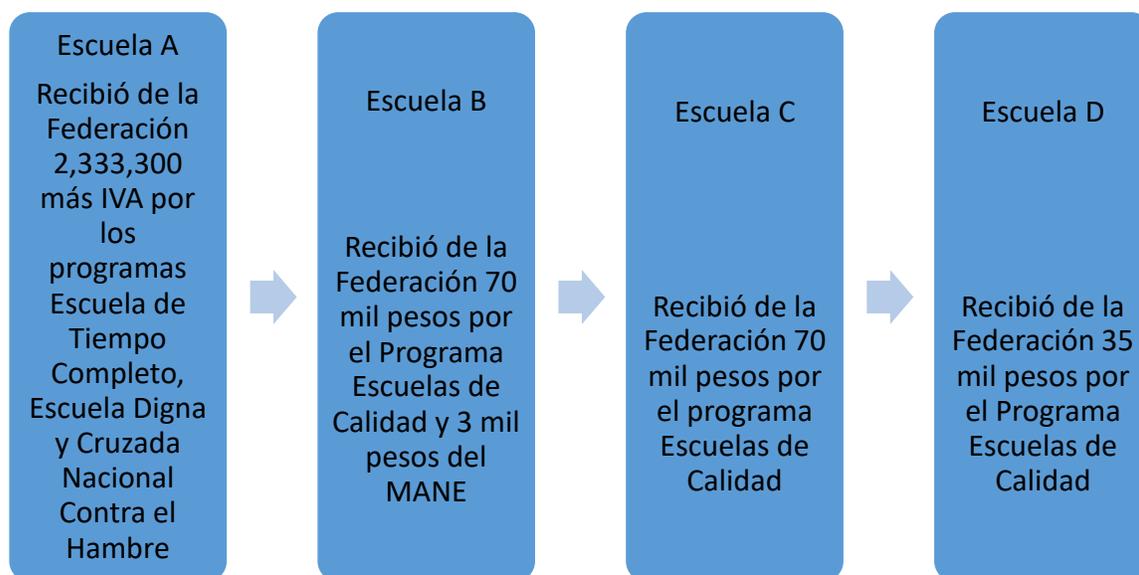
3.4. Los contrastes

Como lo muestran el conjunto de testimonios previos, los directores buscan salidas, realizan negociaciones que les permiten garantizar el funcionamiento de sus planteles a veces en circunstancias donde parece no haber salida o al menos, una salida fácil. Estas

circunstancias me llevan a pensar en el relato de “la mujer que trepó la casa” de Dorothy Holland (2001), pues tal como en aquel caso, “los grupos se ven atrapados en las tensiones entre las historias del pasado que les atraen o de alguna manera influyen sobre ellos [...] y, sin embargo, son vulnerables al cambio, ejercen un poco de auto dirección. Ejercen posibilidades de agencia” (Holland, 2001, 15). Para los directores el margen de acción que ejercen en el espacio está también asociado a su historia personal, trayectoria y expectativas.

Sin embargo, es importante destacar algunos rasgos de los directores de las cuatro instituciones visitadas. En primer término, las escuelas A, B, C y D muestran un continuo de matices que van desde la escuela que contó en el ciclo escolar 2014 – 2015 con mayores recursos económicos de carácter federal (escuela A) hasta aquella que prácticamente se sostiene de las aportaciones de los padres de familia (Escuela D).

Esquema 3. Financiamiento recibido por la federación en las primarias visitadas



Es interesante cruzar estos datos con las trayectorias de los directores, porque ello permite comprender mejor el tipo de financiamiento de los planteles visitados, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 5. Trayectorias y saberes de los directores por escuela visitada

Director	Trayectoria personal	Rasgos de su gestión en la obtención de recursos
Escuela A	Esta escuela es la tercera en que es directora. También ha estado en las oficinas de la Dirección General	Lo define como “saber moverse”. Solicitó ser incorporada a Escuelas Dignas como un favor especial. Trabajó siete años en personal, Realiza llamadas, pide correos, solicita cambios al proyecto del INIFED.
Escuela B	Es su segunda escuela como director en la escuela pública. Por la mañana es director de una escuela privada y por la noche es director de una nocturna.	Sólo cuenta con los recursos del programa Escuelas de Calidad, que la directora anterior a él se vio obligada a tramitar y del MANE. No ha realizado gestiones adicionales para identificar si hay otros programas.
Escuela C	Es su segundo año como director. Es su primera escuela vez en el cargo. Por la mañana es maestro frente a grupo en una escuela pública.	Fue enterado por la Supervisión Escolar que tenía un fondo de Escuelas de Calidad, no ha tramitado ningún otro programa.
Escuela D	Es su primera experiencia como director, es maestro frente a grupo en el turno matutino. Lleva siete años en el cargo.	Él animó a su escuela para hacer el proyecto para Escuelas de Calidad. También están en Programa Escuela Segura, pero “ha dejado de confiar en los programas federales” pues ha habido años en que no les han dado recursos. Su mayor sostenimiento proviene de las aportaciones de los padres.

Como puede verse detrás de sus gestiones se encuentran visiones respecto del ejercicio de la función, su experiencia, sus saberes derivados del andar por el sistema educativo público. Para la directora de la Escuela A sus años de servicio y experiencia laboral le llevan a hurgar en las estructuras, mientras que el director de la Escuela D que sólo ha gestionado dos programas (PEC y PES) y uno de ellos ha dejado de darle recursos le ha llevado a perder la confianza en el financiamiento federal y le preocupa que su escuela no dependa de esos recursos.

El hecho de que los directores deban “saberse mover” para conseguir recursos viene muy bien para reconocer lo que Veena Das y Deborah Poole denominan los “márgenes del Estado” (Das y Poole, 2008), porque en estricto sentido ninguna escuela pública tendría que depender de las habilidades de un director para filtrarse en las estructuras educativas y para garantizar su operación. En los hechos, muchas escuelas quedan fuera del presupuesto. Retomo lo que las autoras citadas denominan “la excepción” a partir de la noción de “la vida nuda” de Giorgio Agamben, aquella vida que puede aparecer como número en una estadística como sucede en los informes de rendición de

cuentas de los programas federales. No se sabe más de las escuelas excluidas del presupuesto más que eso, no están consideradas en la distribución de fondos federales, para estas instancias parecería que “no existen”.

De este modo, para las autoras Das y Poole, “la vida nuda” hace evidente la relación entre centro y periferia, entre público y privado y entre lo legal y lo ilegal porque pone de manifiesto los márgenes movibles del Estado que representan el riesgo existente de cualquier sector de ciudadanos que pierden la legitimidad de su ciudadanía. Las autoras lo llaman como “perdida de la membresía”, lo cual conduce a la existencia de sujetos que son “asesinables”, a quienes no es correcto matar pero que quien lo haga no será castigado por hacerlo. Este concepto sugiere que en el contexto de la educación básica podría denominar a ciertos casos como “escuelas prescindibles”; son esas escuelas las que sí pueden desaparecer por falta de recursos, por falta de instalaciones o por falta de mantenimiento; pueden simplemente dejar de operar sin que nadie en la estructura del Estado sea responsable o sea castigado.

4. Conclusiones del capítulo

A lo largo de este capítulo me propuse mostrar los escenarios e implicaciones que los directores de las escuelas primarias visitadas deben enfrentar en la obtención de recursos en un contexto de política pública hacia el sector caracterizado por su endurecimiento debido a la introducción de las políticas educativas neoliberales.

Encontré en principio el alejamiento del criterio de equidad en la política educativa ejercida por las instancias federales. Dichas directrices en torno del sostenimiento de los planteles escolares favorecen la distinción entre planteles que, finalmente influyen en la calidad de los servicios que en ellos se brindan. En su lugar encontré un conjunto de fondos distribuidos en lo que las autoridades federales llaman Programas Sujetos a Reglas de Operación. Dichos programas convierten el financiamiento en fondos entregados por concurso y que, por lo tanto, suponen la entrega selectiva de los mismos con criterios que son, incluso, discrecionales.

En este sentido, Alejandro Tiana Ferrer resultó de gran importancia para caracterizar dichas políticas como “mecanismos de competencia entre los centros escolares”, “la fuerzas del mercado” y “la promesa del mercado para aumentar la igualdad de oportunidad” como parte de las políticas neoliberales que en nuestro país se han visto concretadas, entre otras formas en el financiamiento selectivo que aplican los programas

sujetos a reglas de operación y aquellos que por subsidio generan entre las escuelas procesos excluyentes y acentúan las brechas de desigualdad porque los recursos, al menos en la Ciudad de México, llegan a las escuelas con mejores condiciones y difícilmente son destinados a las secundarias para trabajadores, las telesecundarias, las escuelas de educación especial. Como lo señalé en páginas previas, parece cobrar vida el hecho de que algunas escuelas se empoderan y avanzan a costa de otras.

Ello se traduce en escuelas categorizadas “de calidad”, “de tiempo completo”, “escuela digna” y cada una supone el acceso a un financiamiento u otro. Incluso, cabe decir, al interior de estos programas los fondos no se entregan de manera homogénea. Por ello algunas de las escuelas visitadas donde operaba PEC recibieron 70 mil y otra, 35 mil pesos.

De este modo las escuelas se suman a la estrategia de concursar por los fondos, entregan proyectos, elaboran planificaciones y rinden informes si ello les permite acceder a un mayor presupuesto. No obstante, cuando los fondos llegan a los planteles, están impedidos para ejecutarlos en los aspectos de mayor necesidad, pues deben ser aplicados según se encuentre etiquetado dicho fondo. Hay que decirlo, las autoridades educativas federales señalan ser las únicas que toman decisiones respecto de la vida de las escuelas aún sin haberlas conocido.

Por otro lado, tales programas no constituyen partidas estables del presupuesto federal. Pueden ser creados o desaparecidos: por ejemplo, para 2016 el Programa Nacional de Convivencia Escolar absorbió el programa Escuela Segura y se creó el *Programa Nacional de Inglés*. También se fusionaron los subsidios destinados a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas donde estaban Escuelas de Calidad, Escuela Digna y el Programa de la Reforma Educativa, los tres tomaron el nombre de éste último. Así, los programas federales vigentes a partir de enero de 2016 con reglas de operación son seis: Desarrollo Profesional Docente Escuelas de Tiempo Completo, Fortalecimiento de la Calidad que fusiona tres programas: el de Inclusión y Equidad, el Programa Nacional de Becas, el Programa Nacional de Convivencia Escolar y el Programa Nacional de Inglés.

La entrevista con funcionarios de diverso nivel me ayudó a reconocer los criterios emergentes, movibles y a veces impredecibles con que interpretan la norma, recuperar su experiencia fue un hallazgo significativo de mi investigación, porque hace evidente

las contradicciones en la aplicación de la política. En este sentido, las reflexiones de Joel Migdal (2011) me ayudaron a explicar cómo lejos de la imagen del Estado homogéneo, articulado y congruente es evidente la complejidad en su operación cotidiana por la diversidad de imágenes y prácticas a partir de las cuales los involucrados actúan.

De esta revisión concluí que los directores deben hacer frente a un conjunto de programas selectivos en el financiamiento de los planteles educativos públicos que son ejecutados por funcionarios de diverso nivel que aplican criterios movibles, a veces discrecionales o contradictorios para la asignación de fondos federales; es que el Estado está lejos de ser una comunidad humana con fines comunes, sino que constituye más bien un conjunto de imágenes y prácticas como lo señala Migdal.

Un ejemplo de ello son los programas que se superponen entre sí, que duplican los fondos aplicados para una institución, pero otras más no aparecen en la planificación de las autoridades, aunque sus necesidades sean mayores.

El cierre del capítulo se centró en recuperar la experiencia de los directores en la gestión de los recursos federales en la estructura y mostré cómo las gestiones que realizan se encuentran respaldadas por su trayectoria y perspectiva de gestión. El “saberse mover” para conseguir recursos como un hallazgo significativo para recuperar las aportaciones que Das y Poole denominan los “márgenes del Estado” (2008), porque en estricto sentido ninguna escuela pública tendría que depender de ello para garantizar su operación. En los hechos, muchas escuelas quedan fuera del presupuesto, lo que las autoras denominan “la excepción” en el marco de las prácticas y políticas que conforman el Estado.

Las autoras lo llaman como “pérdida de la membresía”, lo cual conduce a la existencia en el contexto de la educación básica de lo que denomino “escuelas prescindibles”, las que, si desaparecen por falta de recursos, por falta de instalaciones o por falta de mantenimiento, pueden simplemente dejar de operar (con todo lo que ello implica para los niños) sin que nadie en la estructura del Estado sea responsable o sea castigado.

Finalmente, este capítulo retrata los desafíos que enfrentan las escuelas por la obtención de fondos, para abrir la reflexión por aquellas que no son beneficiarias en ningún sentido por los dineros federales.

Capítulo III. Gestión de recursos al interior de la escuela: desafíos en la generación de recursos propios

En el capítulo anterior el lugar de la mirada se ubicó en los fondos presupuestarios a los que puede acceder una escuela a partir de las gestiones realizadas por los directores en las estructuras superiores a la escuela. La revisión destacó la diversidad de criterios y circunstancias que diferencian a las escuelas, así como de los montos destinados a las instituciones que son candidatas a ellos. ¿Pero qué sucede en los planteles cuando los recursos económicos son escasos? En los hechos ¿qué sí está asegurado por parte de la federación y qué queda en manos de la escuela? ¿De qué manera resuelven las primarias situaciones adversas, cuando los criterios utilizados por las autoridades federales y locales les deja sin dinero para operar? ¿Qué decisiones toman y qué implicaciones poseen para el trabajo educativo del plantel?

En principio debo hacer una acotación importante. En los cuatro planteles donde realicé el trabajo de campo se encontraron asegurados la luz, el agua, el teléfono, el pago de los maestros²⁹ y las instalaciones que fueron construidas por la SEP Federal. No obstante, todas aquellas necesidades asociadas a la operación diaria de la escuela debieron ser solventados en cada primaria con sus propios medios porque, incluso en aquellas donde hubo fondos públicos de los Programas, el presupuesto asignado debe ser gastado en rubros permitidos por el marco normativo, aunque las necesidades del plantel fuesen otras.

Para dar cuenta de este escenario, este capítulo busca describir todos aquellos mecanismos que son fuente de financiamiento interno y que contrarrestan la ausencia de fondos públicos.

Por ello el primer punto de este capítulo se refiere al análisis de los sentidos en torno de la autonomía de gestión como un proceso muy anhelado por algunos actores, pero que adquiere sentidos que conviven de formas inesperadas con las orientaciones de política educativa en la materia. El segundo aspecto parte del reconocimiento que dicha autonomía está relacionada con la obtención de recursos propios y busca mostrar las

²⁹ En el talón de pago de cada maestro, el código 39 refiere a un monto para adquisición de material didáctico. Para el ciclo escolar 2014 – 2015 era de \$49.80 quincenales. A pregunta expresa sobre la utilización del fondo algunos maestros decían que era insuficiente o que lo utilizaban “para comer”, es decir, que se convertía en parte de su gasto familiar.

estrategias y tácticas que emplean para hacerse de fondos públicos frente a las estrategias de la autoridad.

El punto tres muestra los mecanismos, espacios y formas en que se presenta la indispensable participación de los padres para apoyar el sostenimiento de las primarias. Más adelante, en el punto cuatro describo la operación de las cooperativas escolares como otra fuente de financiamiento interno. Finalmente, el punto cinco trata sobre las aportaciones que realizan los directores y maestros como parte de sus funciones y que pueden estar asociadas al funcionamiento del plantel o como apoyo a sus alumnos debido a las condiciones precarias que muchos de ellos enfrentan.

1. La autonomía de gestión ¿aspiración o pretexto?

La autonomía asociada a la gestión³⁰ es un concepto amplio y sujeto a debate. En México el término aparece ya claramente anunciado en el *Modelo de Gestión Educativa Estratégica* publicado en 2010 en el marco del Programa Escuelas de Calidad (PEC). En dicho texto se señala que como parte del proyecto de colaboración desarrollado con la OCDE quien evaluó al PEC se obtuvieron recomendaciones de cuestiones que sería deseable fortalecer hacia las escuelas y cita: *...4. Fortalecer la autonomía escolar y favorecer la innovación.* (SEP, 2010b, 131). De este modo, dicho documento es el primero en aludir a la “autonomía responsable” o “autonomía de los centros escolares”, “autonomía a las escuelas”.

Posterior al Modelo de Gestión, el término aparece ya como “autonomía de gestión” en las Reglas de Operación del PEC aplicables para el año fiscal 2013 (Acuerdo Secretarial 703), es decir, un año antes de que fuera publicado el Acuerdo 717

Para fines de este estudio es importante la consideración de la autonomía porque nombra una serie de circunstancias estrechamente relacionadas con el financiamiento de los planteles. Hay que decirlo, en diversos sentidos los directores y maestros han sido autónomos en la historia del Sistema Educativo Mexicano; su grado de decisión se ha visto mediado por circunstancias políticas, históricas, geográficas y culturales de diversa

³⁰ John Smyth, como lo señalé en la introducción, pone a debate desde el concepto *Self Managing School* y el hecho de que la autonomía que ha tomado en el marco de las políticas neoliberales tintes muy distintos de las aspiraciones docentes (Smyth, 2001).

índole. Aquí es importante una acotación de carácter histórico, porque una línea muy fina divide las antiguas muestras de preocupación por lo que el Estado estaba incapacitado por hacer (Rockwell, 2007; Civera 2008) y que los directores buscaban cubrir con tareas de organización y recaudación, y eso que ahora nombraría como lo que las diversas instancias del Estado están determinadas a *dejar de hacer*. El resultado es que gran parte de la responsabilidad está recayendo en los directores y su personal.

Hoy el contexto de dicha autonomía se encuentra rodeado por la ejecución de políticas educativas neoliberales que se traducen en mecanismos de financiamiento selectivo a las instituciones escolares, una observancia acuciosa de la federación sobre su actuación (rendición de cuentas), la evaluación docente, la flexibilidad curricular, entre otros aspectos, pero ¿qué significados aparecen bajo esta nominación para los actores?, ¿qué relación existe entre la pretendida autonomía y los procesos de financiamiento a los planteles?, ¿ello de qué manera impacta en las condiciones de trabajo de directores, maestros y alumnos?

En un primer momento quiero enfocar la mirada en los significados que se construyen en torno de la autonomía que son diversos en los actores pues están lejos de dar cuenta de posiciones compartidas, homogéneas, y mucho menos coincidentes con las intencionalidades de política pública. Lo que sucede en la vida cotidiana de las escuelas y en las estructuras circundantes a ésta es que las políticas se resignifican a partir de “complejos juegos de poder, apropiación y negociación” (Rockwell, 2008, 12). Para ello reviso en primer término lo que las autoridades educativas desean cristalizar en las instituciones y lo contraste con los múltiples sentidos que se construyen en los planteles.

Las autoridades educativas federales han querido promover en la política educativa un significado común sobre la “autonomía de gestión” fincado en el Acuerdo 717³¹ y que pretende dar cabida legal a: “[...] La capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece [...]”³².

Tales aspiraciones son respaldadas por la Ley General de Educación y por otros documentos de carácter más pragmático que llegan a los planteles y se traducen en

³¹ El Acuerdo Secretarial 717 y el 716 fueron una dupla de disposiciones federales que son coyunturales para comprender las orientaciones de la SEP en material de mantenimiento y operación de los planteles públicos. Ambos fueron publicados en febrero de 2014 y son los responsables de definir la autonomía de gestión y de conceptualizar los Consejos de Participación Social.

³² Op. Cit.

orientaciones específicas. Uno de éstos últimos es la Guía Operativa³³ destinada a las escuelas de la Ciudad de México, documento que en el numeral 285 señala que la Ruta de Mejora es una acción para el fortalecimiento de la autonomía de gestión en la escuela y al mismo tiempo un procedimiento a través del cual la escuela deberá definir sus necesidades, así como su metodología de atención; se establece que “es el documento que concreta la planeación anual del plantel [...] que lleva a los Consejos Técnicos Escolares a tener un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas y que le permite identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables y estrategias para la mejora del servicio. (AFSEDF. 2014,90)

Sin embargo, para los entrevistados el marco normativo anterior posee múltiples matices y formas de concretarse en la vida cotidiana de las escuelas. Por ejemplo, para la directora de la primaria de Tiempo Completo la autonomía de gestión está asociada a otorgar mayor libertad a los directores escolares para hacer trámites en favor de la institución en diversas instancias y tomar decisiones al interior de la escuela:

Si entiendo bien, la autonomía de gestión es que el director tiene la facultad de ir a tramitar todo para su escuela [...]. Le comento que ahora, ahorita con estos trabajos de Escuela Digna que se están haciendo en esta escuela, pues vino la maestra, regional de Centro y me dijo “tú eres aquí la que mandas”, y eso verdaderamente me sorprendió, y mucho eh. Entonces bueno, tengo la posibilidad de hablar directamente con la constructora, mando correos y eso me ha servido para que los trabajos se hagan lo mejor, [...] lo más rápido posible porque las empresas son muy tardadas [...], para beneficio de la misma escuela. Entr. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

Así, la autonomía para la directora adquiere sentido cuando percibe que en sus manos está modificar el proyecto inicial y vigilar que sus solicitudes fueran atendidas. A partir del trabajo de campo, se reconoció que la directora tomaba las decisiones e informaba al presidente de la Mesa Directiva³⁴, quien la respaldaba en el trabajo con la empresa responsable de las mejoras.

Para los otros directores el significado de autonomía está asociado a condiciones de poco apoyo por parte de las autoridades. En particular para el director de la escuela B,

³³ La Guía Operativa es el documento que emiten las autoridades educativas de la Ciudad de México y es el que describe y norma las funciones, atribuciones y tareas de todos los actores involucrados en la vida escolar. Se publica cada año en función de las orientaciones de política educativa emitidas por la federación. (AFSEDF, 2014).

³⁴ La Mesa Directiva es el órgano de representación de la Sociedad de Padres de Familia, sobre el que más adelante detallo.

el concepto de autonomía ha sido difícil de significar de entre todas las orientaciones que ese año recibieron de la SEP federal:

Pues desgraciadamente en la parte oficial únicamente en agosto, nos llegó una entrevista del Maestro ¿Hugo? (responde preguntándome) Hugo Balderas y eso es lo poquito que llegó como autonomía y... documentos, como siempre, documentos, te llenan de papel. Pero así que, en un momento dado conozcas bien a bien, que te den una buena asesoría, que te planteen qué significa tu autonomía, hasta donde llega, qué alcances tiene y quién te va a apoyar... lógicamente no la ha habido. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir.

El profesor reconoce cómo en lo difuso del término y las acciones de política, hay implicaciones para el trabajo cotidiano de la escuela y de su propia función por su relación con la vida financiera de la escuela:

No va más allá de saber ahora “tú eres el responsable de tu escuela y todo lo que pase”, este, desde los recursos humanos, materiales, se supone que en teoría así debe ser [...] Hay autonomía de gestión en el papel... en los recursos económicos sí han hablado de autonomía de gestión y algunos elementos nos han brindado, algo de información, pero no es tan halagadora la situación porque se presume [...] que tú con tus maestros debes generar tus propios recursos económicos, por ejemplo, de ti va a depender que la escuela esté bien pintada, funcione correctamente, tenga seguridad, tenga iluminación, tenga material didáctico, tenga material deportivo, tenga infraestructura, etcétera, etcétera. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir.

Para el director de la escuela C la autonomía de gestión le convoca de manera inicial a pensar los aspectos en los que debería traducirse en la vida escolar, la autonomía es una aspiración en la vida pedagógica y organizativa de la escuela:

Desde mi punto de vista, la autonomía gestión es la capacidad que los colectivos debieran tener para organizar, planear, planificar dicen ahora, y siempre digo planear, organizar, planear, evaluar los procesos dentro de la propuesta curricular oficial que son alcanzables en el contexto, ¿sí? Porque aquí el problema del esquema educativo es que, pareciera que todos somos iguales y todos estamos exactamente en las mismas circunstancias y además tenemos las mismas broncas, entonces el pan que dan para comer es del mismo tamaño, en las mismas dosis [...] pero entonces la autogestión tiene que ver en cómo los colectivos vamos a enfrentar la realidad en el contexto que nosotros estamos. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Más adelante en la entrevista su testimonio deja de aludir a sus aspiraciones y se centra en describir lo que para él sucede respecto de la autonomía y su vinculación con la

existencia de los Consejos de Participación Social³⁵ (CEPS), sobre las nuevas responsabilidades que están recayendo sobre los directores:

Entonces desde mi punto de vista, ahí se empezó con el problema [cuando el] Estado [dijo] “bueno, tengan un CEPS que sea quien los acompañe, evalúe y le dé transparencia a lo que pase en la escuela y tán tán”. Pero en la realidad [...] eso ha servido como un buen pretexto para decir: “bueno, si la escuela no tiene recursos, es porque su CEPS pues no está haciendo la tarea de ponerse a trabajar, el director no está empujando, el colectivo ¿qué está haciendo?, que su consejo no funciona”, y fun, te responsabiliza. Sí, es un problema grave, lo de la autogestión. Porque la autogestión yo la estoy entendiendo entonces no como un intento serio de que la escuela genere procesos propios, sino como un intento velado de deshacerse de responsabilidades. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Tal como lo plantea este director, al señalar “yo la estoy entendiendo [...] como un intento velado de deshacerse de responsabilidades” y que constituye el alejamiento de responsabilidades financieras de los diversos órganos estatales es un asunto que aparecerá reiteradamente en la voz de los sujetos y en apartados subsecuentes relativos al abandono de la obligación estatal en el sostenimiento de los planteles.

Para el caso del director de la escuela D la autonomía de gestión es una orientación que recientemente se incorpora al trabajo en la escuela, su testimonio revela expectativas positivas de la política educativa:

Bueno, el ciclo escolar pasado la temática esencial de las juntas de Consejo Técnico³⁶, sobre todo las del curso intensivo, giraron en torno a éste concepto, de la autonomía escolar [...] sobre las posibilidades, eh, reales, con las que la escuela cuenta para poder [...] hacer realidad ese concepto de autonomía, eh, en los documentos oficiales efectivamente se hace una aclaración muy importante, en donde la escuela puede tomar sus propias decisiones, tomar también su propia organización [...] a través de un documento oficial, que también es la Ruta de Mejora Escolar [...] y es donde debe o debería de reflejarse la autonomía de gestión, puesto que las decisiones las tomamos en el seno de la escuela y nosotros mismos nos hacemos responsable de las fortalezas o

³⁵ Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) son instancias que deben operar en las escuelas como otro órgano que involucra la participación de padres de familia y otros miembros de la comunidad. Sus orígenes datan del *Programa de Modernización Educativa* de 1989, sin embargo, cobran relevancia en el sexenio de Felipe Calderón con la publicación del *Acuerdo Secretarial 535* publicado en 2010, el cual formaliza su constitución en cada plantel educativo del país.

³⁶ El documento al cual alude el director es *Orientaciones para establecer la Ruta de Mejora Escolar. Consejo Técnico Escolar. Fase Intensiva. Educación Básica. Preescolar, Primaria, Secundaria. Ciclo escolar 2014 – 2015*. Dicho documento desarrolla en un primer momento el marco jurídico del concepto de autonomía de gestión, lleva a los maestros a identificar que la autonomía de gestión se concreta en la Ruta de Mejora y se ocupa de guiar el desarrollo de la misma, paso por paso. (SEP.2014e)

debilidades que ello implique después de su aplicación. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

No obstante, reconoce que dicha autonomía termina cuando la escuela requiere tomar decisiones en el aspecto financiero:

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación asigna recursos, sin embargo allí, no se refleja [...] una toma libre de decisiones autónomas por parte de la escuela, finalmente hay reglas de operación [de los] programas y que tenemos que ajustarnos a ellas para poder ejercer el gasto financiero al que se refiera, durante todo el ciclo escolar [...] no sé pensamos en el programa Escuelas de Calidad por ejemplo, las reglas de operación manejan varios rubros en los que se debe destinar el gasto asignado, a través de presupuesto asignado a la escuela y no en otras cosas que de alguna manera pudieran resultar eh, básicas o relevantes para el funcionamiento de la escuela, sin embargo, por los propios candados que establecen no podemos tomar una decisión tan abierta. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

En este punto es interesante retomar los señalamientos de Marie Brennan en el marco del movimiento Plan de Mejora de la Escuela instrumentado en las escuelas de Victoria, Australia. Dicho plan suponía la realización de una planeación minuciosa como un primer momento para garantizar la autonomía de los planteles. No obstante, su análisis muestra que dichos afanes de planeación terminaron por limitar “el grado y el tipo de participación” de los directores y maestros debido a que tal nivel de anticipación del trabajo traducido en objetivos, acciones, recursos y responsables se opone al “desarrollo de otros procesos” (Brennan, 2001, 105). Es decir, deja un margen de acción casi inexistente para atender lo imprevisto tan característico de la vida escolar, por muy urgente o necesario que ello sea. Así, la presión por hacer evidente que la escuela trabaja (por rendir buenas cuentas) deja un margen casi inexistente para readecuar el trabajo de los maestros a lo emergente de la vida escolar, para responder a las necesidades inusitadas del aprendizaje. Este planteamiento está en el fondo de la falsa idea de que la autonomía se logra a partir de una planeación minuciosa de la vida escolar que después deberá traducirse en acciones de verificación vía la evaluación y la rendición de cuentas. Las reflexiones de Brennan son lentes para dialogar con algunos procesos en México, por ejemplo el Acuerdo 717, el cual en su diseño se sustenta justamente en dichos supuestos, pues establece que los programas de gestión tendientes a promover y fortalecer la autonomía de los planteles deberán concretarse en

una planeación minuciosa denominada Ruta de Mejora³⁷, la cual debe construirse a partir de un diagnóstico, definición de prioridades, objetivos, metas, acciones y su correspondiente seguimiento y evaluación (rendición de cuentas). Por otro lado, los testimonios anteriores hicieron evidente que la autonomía de gestión está obligando a las escuelas a buscar recursos económicos propios.

Para el momento de la investigación (ciclo escolar 2014 – 2015) y frente a la pregunta expresa realizada a los directores por las razones que les obligan a recaudar y las implicaciones de la tarea, expusieron escenarios emergentes que no pueden anticipar o que no son considerados por los programas federales ni por ninguna planeación exhaustiva.

Incluso, cabe decirlo, buscar y administrar recursos se ha convertido en parte de las obligaciones acotadas para su función dentro del marco normativo, pues en la señalada Guía Operativa del ciclo escolar 2014 – 2015 plantea en diversos numerales que:

- 156. Para llevar a cabo cualquier ampliación, reparación mayor, sustitución parcial o total de espacios o adaptación del edificio escolar, las escuelas incorporadas en el PEC solicitarán la autorización al nivel educativo correspondiente para los trámites administrativos a que haya lugar. Siempre y cuando estén contemplados en la Ruta de Mejora.
- 210. El director [...] tendrá bajo su cargo coordinar las funciones del Subdirector de Desarrollo Educativo y Subdirector de Operación Escolar en aras de administrar las actividades y recursos humanos y financieros con la finalidad de dirigir de manera eficaz y eficiente al plantel, además de destinar más tiempo a las actividades educativas, logrando una reducción de la carga administrativa.
- 216. [El director] deberá fomentar estrategias encaminadas al óptimo desarrollo de las actividades que se planteen en los CEPS e invitará a la comunidad educativa a integrarse en las tareas necesarias que permitan el logro de los propósitos educativos.

³⁷ Y más recientemente la Estrategia Global de Mejora, el cual es un documento complementario que las escuelas de educación básica deben desarrollar y entregar como una evidencia más de rendición de cuentas.

- 297. La Mesa Directiva de la Asociación de Padres de Familia deberá solicitar por escrito al director del plantel los requerimientos del centro de trabajo para que, en la medida de las posibilidades, sean por la Asociación y elabore a partir de éstas, un plan de acciones que darán a conocer a la comunidad educativa.
- 298. El director del plantel dará las facilidades necesarias a la Mesa Directiva de la Sociedad de Padres de Familia para realizar las acciones de mantenimiento y mejora del inmueble educativo, conforme a lo que establece el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia.

En voz de los directores, está necesidad de buscar recursos se hace evidente cuando no hay recursos federales para satisfacer por completo las necesidades de la institución porque los programas federales no contemplan su atención. Por ejemplo, la directora de la escuela de Tiempo Completo señaló:

Efectivamente las escuelas reciben un recurso bastante fuerte, las de Tiempo Completo nada más, o Jornada Ampliada, y se pueden solventar muchísimos gastos. Pero hay situaciones cotidianas como los baños, porque te enfrentas con que los niños abren las tapas del W.C. y arrancan las tripas, entonces hay que conseguir un plomero y ese plomero cuesta, la escuela, diario, día con día tiene situaciones... que se quebró un vidrio, que una llave ya se averió y ese recurso no está contemplado en ninguna partida, se tiene que sacar de algún lado. Entr. 5M1. TC. 06.02.2015. Dir.

En las entrevistas realizadas al cuerpo docente de la escuela B, por el contrario, señalaron que su director es apático porque en la escuela sólo hay recursos por el Programa Escuelas de Calidad y cooperativa. A decir de los maestros la escuela tiene muchas necesidades que están desatendidas como las goteras, los ventanales, las máquinas del salón de cómputo, el desnivel del patio. De igual forma en dicha observación se identificó mobiliario individual para los niños de estructura metálica con paleta, muchos de los cuales ya no tenían paleta quedando al descubierto los filos metálicos. La supervisora de zona a la que pertenece dicha escuela colocó en el centro de esa búsqueda de recursos propios la distribución inequitativa del presupuesto que hace la SEP o su aplicación selectiva, como lo denominé en el capítulo I:

No son cosas realmente que se dicen eh, nosotros somos escuelas regulares [es decir, de jornada ordinaria], está la escuela de Jornada Ampliada y de Tiempo Completo. A ellos sí les dieron y suficiente yo diría, y aquí ni un centavo. Entonces son las incongruencias que hace la SEP o las injusticias o la

discriminación, como tú le quieras llamar, en este sentido en que por qué a esta escuela le doy mucho y a esta nada [...] y pues se ayudan de cooperativa porque de otra forma no hay dinero eh, ¿de qué manera le hace ahorita la escuela con el dinero de PEC?, que sí fue una cantidad, creo que fueron 70 mil pesos. pero no pueden comprar nada, nada, nada que sea inventariable. O sea, si yo necesito una computadora no puedo, si necesito sillas no puedo. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Sup.

El director de la escuela C (institución de media jornada) evidenció el escenario complejo y la tensión que se genera entre las responsabilidades de su función y su sostenimiento personal al no contar con lo necesario en la primaria:

Hoy, por ejemplo, en la jornada de esta semana salió una nota, de aquí, de esta zona porque somos los inconformes del D.F., planteábamos que no se nos entregaron los recursos de un programa que se llama MANE, que es material para la limpieza de las oficinas, material para la limpieza de los salones, plomería. Y aquí esto es gravísimo, porque aquí quienes terminamos casi siempre desembolsando somos los directores, de nuestro salario, porque ahorita, por ejemplo, necesitamos cambiar una chapa que se descompuso, vino la persona hace ratito y me dice: “pues este, te cobro 110.00 pesos”, “pues hágalo”. No hay dinero, pero yo no puedo dejar la escuela abierta. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Es relevante destacar la reflexión del director en la prospectiva que considera puede presentarse en su primaria por la falta de recursos económicos indispensables para cubrir la operación diaria.

Entonces ese para mí es el gran problema, el problema de la autogestión, que desde mi punto de vista si esto no cambia en los próximos dos años, las escuelas se van a volver un caos porque van a llegar a un momento en que van a ser financieramente insostenibles por la comunidad y se van a empezar a deteriorar en gran manera. Y porque los maestros se desaniman, y yo comparto con ellos ese sentimiento ¿no?, finalmente el año pasado cuando no teníamos recursos yo les dije: “¿pues qué hacemos maestros?”, “no, pues hacemos una vendimia (decimos aquí)”, y pues “vamos a pedirle a los niños que nos traigan, porque como ya no quieren cooperar pues ahora que lo donen y lo que quedé”. Juntamos como 3,800.00, hace rato revisaba las cuentas, y con esos 3,800.00 sobrevivimos. Pero llega un momento en que los maestros, y tienen razón, no tendrían por qué estar ellos ocupándose de hacer actividades que no son propias de su quehacer profesional, los maestros no tendrían por qué estar invirtiendo tiempo, esfuerzo y dinero, y dinero, en este organizar vendimias. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

El análisis anterior es importante porque hace evidente lo que en testimonios y observaciones encontré y que más adelante analizo: los directores y su personal deben destinar tiempos de trabajo escolar a actividades distintas a la enseñanza a fin de obtener recursos económicos.

Este mismo director señaló más adelante, que de seguir así la falta recursos podría generar conflictos entre docentes, pues al menos en su escuela él se sentía con la obligación de seguir pugnando porque dichas actividades se llevaran a cabo, sin embargo, reconocía que en algún momento sus compañeros docentes podrían negarse a participar ya que no forma parte de sus obligaciones profesionales.

Para el director de la escuela D, titular de la escuela que recibió menos fondos de las cuatro, no se hace evidente, al menos durante la entrevista, algún tipo de conflicto por la disminución o ausencia de fondos públicos. De hecho, su testimonio y forma de trabajar muestran que él tiene entre sus prioridades realizar un proceso eficiente de obtención de recursos. Situación que a decir de sus compañeros docentes y padres de familia sucede de forma efectiva. En ese sentido, el profesor estima de mayor complejidad el hecho de que su escuela se encontrara impedida de solicitar la aportación de padres de familia:

No, no, no [tener fondos propios], sería un escenario bastante complicado para la vida de la escuela, nosotros no confiamos la vida de la escuela en la asignación de recursos federales, definitivamente, afortunadamente hemos sabido tomar decisiones de manera interna, convocar a los padres de manera amplia, para poder solventar la necesidades básicas de la escuela, definitivamente si nos quedáramos sólo con el recurso de escuelas de calidad, digo, ya ni le cuento no sería suficiente, las necesidades prioritarias, se van resolviendo día a día con los apoyos que nosotros mismos generamos. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

Más adelante en la entrevista reflexionó y agregó:

Como director... porque digo no me quiero ver en el escenario de verme sorprendido ante la falta de material, la falta de apoyo [de la SEP], yo creo que podría sobrevivir un ciclo escolar, un ciclo escolar y medio con los ahorros que hemos hecho, no más. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

El conjunto de entrevistas realizadas a maestros sobre los sentidos de la autonomía en las diversas escuelas también dio muestra de matices porque en el caso de una maestra con casi treinta años de servicio. Su testimonio hace evidente la idea de que los maestros casi siempre han sido autónomos, destacando la capacidad de tomar decisiones en el

aula y favorecer el aprendizaje de los niños. Para ella la noción adquiere sentido desde su experiencia en la enseñanza. Otros tantos declararon no haber escuchado como tal el término “autonomía de gestión” en sus escuelas. Finalmente, los menos señalaron sí tener algún recuerdo por haberlo leído o escuchado, aunque no pudieron detallar la fuente o el sentido en que dicho término fue utilizado.

No obstante, es imperativo avanzar pausadamente en lo anteriormente descrito. Los hallazgos me permiten establecer diálogo con Smyth (2002) quien sostiene que más allá de las aspiraciones de los maestros de que la autonomía sea una alternativa para reflexionar pedagógicamente sobre las tareas de enseñanza, la política relativa a la gestión está orientada a “soltar aspectos como el financiamiento de las escuelas” pero a controlar de forma férrea otros aspectos de la vida del plantel como la rendición de cuentas, la vida laboral de los maestros como la que impone la Normalidad Mínima que más adelante señalo.

En este sentido, identifico que para los cuatro directores son recurrentes las interpretaciones asociadas a que dicha autonomía les implica garantizar el funcionamiento de la escuela lo mejor posible; sin embargo, para ello es preciso realizar una serie de acciones dirigidas a generar sus propios recursos pues, aún en el caso de contar con fondos federales no siempre existe correspondencia del marco normativo del programa con las circunstancias escolares. Los directores están impedidos para decidir por acuerdo interno llevar los recursos federales hacia esos aspectos que requieren ser atendidos en el plantel, lo cual representa un cambio muy importante que es necesario resaltar, ya que antes de la utilización de los PSRO, las autoridades escolares poseían mayores márgenes de decisión sobre el uso de los recursos en sus instituciones.³⁸

De este modo, las observaciones y testimonios derivados del trabajo de campo develan un escenario de planeación exhaustiva, rendición de cuentas dirigidos a diversas instancias de la SEP y a los padres de familia, la consigna por hacer que la escuela opere en las mejores condiciones para la enseñanza y la tarea de buscar recursos propios por parte de los directores. Tal conjunto de circunstancias puede ser contrastado con los planteamientos de Susan L. Robertson respecto de los resultados derivados de

³⁸ Civera señala a este respecto que en nuestro país en 1926 “aunque creció el número de escuelas [normales regionales], su sostenimiento dependía de los directores, los maestros y los estudiantes, quienes literalmente construían las escuelas con el apoyo de las autoridades locales y estatales, los padres de familia y los vecinos, con quienes la SEP se veía obligada a negociar. (Civera. 2008,47).

la política de escuelas autogestionadas del Occidente de Australia. Resultados que la autora resume a un Estado que se desentiende de sus responsabilidades obligando a las escuelas a que “gestionen unos recursos económicos menguantes en el marco de políticas centralistas, y rígidas sobre currículum, evaluación y niveles” (Robertson, 2001, 159). Sus reflexiones reiteran las apreciaciones ya señaladas en el capítulo I de la presente tesis, referente a la estratificación financiera de las escuelas porque los retos de cada director estuvieron asociados al estatus que su institución significaba para las instancias educativas y, en consecuencia, a los montos de financiamiento asignado.

2. Tiempo y trabajo para generar recursos propios o de cómo el aprendizaje se extravió en “la autonomía”.

En este punto me parece importante recapitular sobre dos grandes hallazgos de la investigación hasta ahora enunciados. En primera instancia hay programas cuya entrega de fondos es selectiva, por lo que hay planteles que obtienen escasos fondos federales o incluso no obtienen apoyos. En una segunda escala, la política educativa les ha nombrado “autónomos para gestionar”, lo que para muchos directores implica obtener recursos por sus propios medios incluso ahí donde hay recursos federales. Tal conjunto de circunstancias ¿de qué manera repercute en la vida del plantel?, ¿qué tipo de circunstancias o situaciones deben generar, organizar o construir las escuelas para asegurar que el plantel siga operando a pesar de la ausencia de fondos públicos?, ¿ello impacta en los procesos educativos de los niños y niñas que asisten al plantel?

En este punto es preciso hacer evidente la contradicción disimulada en la política de la autonomía de gestión que he venido analizando con otra orientación proveniente del mismo acuerdo secretarial (717) referente la normalidad mínima.

Esto es así porque la generación de recursos escolares por cuenta propia supone disposición de tiempo y trabajo que debería dedicarse a tareas de enseñanza. Como veremos en líneas posteriores, directores y maestros³⁹ destinan tiempo de clase y concentran su trabajo y energía en recoger el bote de los tamales para la kermés, poner

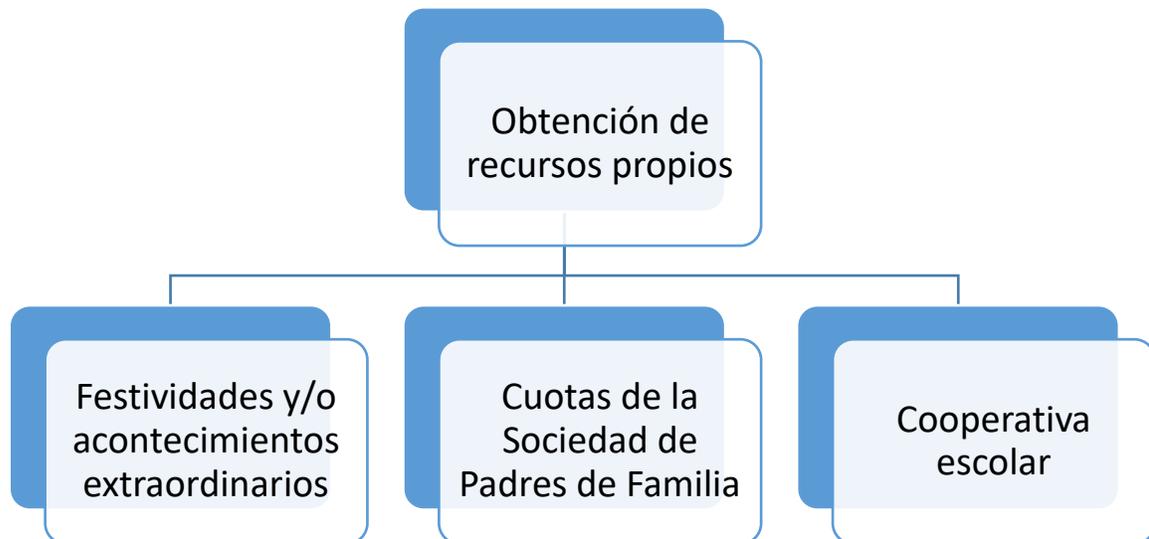
³⁹ En otro apartado abordaré las contribuciones de las familias en tiempo de trabajo y recursos por lo que aquí presentaré solo lo relativo al personal de la escuela.

películas para el cinito, vender frituras, organizar una minidisco y otras tareas distintas al proceso pedagógico.

La contradicción se hace mayor porque los rasgos de la Normalidad Mínima les obliga a garantizar que “Todos los maestros inician puntualmente sus actividades” y que “Todo el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje”⁴⁰.

Lo anterior es relevante porque a pesar de las confusiones, las implicaciones de tener que obtener recursos se hizo presente en todas las escuelas. De hecho, a partir de las visitas a campo identifiqué tres grandes rubros en los que se pueden organizar las estrategias utilizadas por las primarias para estos fines:

Esquema 4. Mecanismos de obtención de recursos propios en las escuelas visitadas



Las alternativas antes descritas pueden ser comprendidas en el marco de la noción de estrategias y tácticas de Michel de Certeau (2000), quien planteó que los sujetos lejos de ser pasivos frente a las circunstancias que les rodean (disciplina), hacen frente a las estrategias con tácticas para modificar la situación, que el autor nombra como *el escamoteo que se infiltra y gana*.

⁴⁰ Op. Cit.

Las estrategias son maneras legítimamente reconocidas para el ejercicio del dominio y provienen de quien poderoso se sabe con atribuciones sobre un lugar (simbólico, de poder, físico) que posibilita diversas formas de control sobre otros en su tiempo, de saberes, de acción:

Llamo estrategias al cálculo (o la manipulación) de las relaciones de fuerza que se hace posible desde un sujeto de voluntad y de poder (una empresa, un ejército, una ciudad, una institución científica) [...]. La estrategia postula un lugar susceptible de ser circunscrito como *algo propio* y de ser la base desde donde administrar las relaciones con la exterioridad. (De Certeau, 2000, 47)

Por su parte, las tácticas aparecen en la búsqueda de intersticios en las relaciones de fuerzas que le permite a un sujeto el ejercicio de voluntad y poder que se exterioriza en función de metas:

Llamo táctica a la acción calculada que determina la acción calculada de un lugar propio. Por tanto, ninguna delimitación de la exterioridad le proporciona una condición de autonomía. La táctica no tiene más lugar que el del otro. [...] No cuenta con la posibilidad de darse un proyecto global ni de totalizar al adversario en un espacio distinto, visible y capaz de hacerse objetivo (2000. 43)

De este modo, buena parte de las acciones (tácticas) propuestas y operadas por los directores, maestros y padres de familia aparecen en las estrecheces de la norma y las directrices institucionales (estrategias). Esas acciones emergentes les permiten *dentro de los marcos institucionales* abrir posibilidades distintas, generar alternativas que les permitan generar mejores escenarios para la institución y sobreponerse a la complejidad de garantizar el servicio por sus propios medios.

Cada una de las alternativas mencionadas en el esquema anterior, implicó para los maestros disponer tiempo previo de la jornada escolar, o restar tiempo a la jornada adicional o agregar más tiempo de la jornada escolar para llevar a cabo esta tarea.

La maestra de cuarto me llamó mucho la atención el año pasado, porque vendió creo que atole con tamales, pues se vino en taxi, se trajo un familiar para que le ayudara a bajar el bote de los tamales y atole del taxi y ahí estuvo el familiar con ella vendiendo tamales, le fue muy bien, tuvo muy buenas ganancias y en la tarde a recoger y a llevarse todas sus cosas para ir a entregar las cosas a dónde le hicieron los tamales a buen precio. Y yo digo ¿en verdad esa tendría que ser la

tarea de los docentes?, ¿no tendría que ocuparse de otras cosas que tengan más, más relación con su quehacer profesional? Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

El testimonio anterior del director de la escuela C ayuda a comprender dichas implicaciones para el trabajo docente. En adelante describiré la manera en que se llevan a cabo cada una de las acciones según lo encontrado en el trabajo de campo.

2.1 Festividades y/o acontecimientos extraordinarios

Estos mecanismos de obtención de recursos son, junto con la cooperativa escolar, los más eficientes en las primarias para allegarse de fondos. Pueden estar asociados a fechas especiales como kermés para el día del niño o simplemente significar un día diferente en la dinámica de la institución. Implican generalmente procesos amplios de organización escolar y la mayoría de los docentes se ven involucrados en su realización desde una o dos semanas previas. Para que éstas produzcan los resultados deseados por el personal escolar se requiere siempre del gasto familiar, ya sea para proveer de los insumos o para consumir lo que se vende en la escuela, pero, ¿cómo funcionan de forma específica?, ¿quién es responsable de qué aspectos para hacer operables dichos mecanismos?, ¿qué supone para el trabajo docente y para el gasto familiar? En adelante detallo los hallazgos del trabajo de campo al respecto.

2.1.1 Kermés

La más recurrente durante las observaciones y visitas a los planteles con diversos niveles de aceptación por parte de los padres de familia. Por ejemplo, se observó a la directora de la Escuela de Tiempo Completo y a una maestra destinar la primera parte de la jornada escolar a “convencer” a los padres del grupo de 5º. B para participar de una kermés que se celebraría el día del niño. Los padres se negaban argumentando que la tarea les correspondía a aquellos cuyos hijos iniciaban la primaria y que disfrutarían de los beneficios derivados de la venta y que consistían en la adquisición de dos grabadoras grandes (Obs. 5M1. 17.04.2015. Reg.14). Finalmente, los padres decidieron no participar, pero sí asistir a la kermés y consumir los alimentos a la venta. En días posteriores al 30 de abril la directora presentó en ceremonia escolar las grabadoras a la Sociedad de Padres de Familia (Obs. 5M1. 08.06.2015. Reg.17).

La escuela B no lleva a cabo actividades de obtención de recursos propios. En la escuela C la kermés, cómo se refirió renglones arriba, se realizó con la participación de padres de familia y maestros. A diferencia de otras escuelas, los productos para la venta salieron del bolsillo de los docentes y del gasto familiar, pero les fue reintegrado lo invertido. Ello, en voz del director, les proveyó de 3,800 pesos que les ayudó a adquirir cloro y jabón en polvo para el aseo, principalmente.

Una maestra de la escuela D comentó que la realización de kermés es para comprar insumos de limpieza y el resto se deposita en una cuenta:

Para [sacar] lo de limpieza, me parece que el director el año pasado han estado llevado como que muchas ferias, feria del libro, feria de esto, y kermés y me parece que el año pasado hicieron dos kermeses, una el día de muertos y la otra fue en navidad, donde se ingresaron como treinta mil pesos, en cada kermés y ese dinero se ha ido como que juntando en el banco y de ahí van retomando para materiales de limpieza, en este caso para tóner para copias. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Mtra1.

El director de esta escuela es quien expresa que no confía en los recursos públicos y dice que podría operar un año o año y medio con los ahorros que han conseguido. Como lo señalé en el apartado *b) Sin condiciones para concursar* del Capítulo I, éste director muestra actitudes de desconfianza porque los programas federales cambian sus reglas de operación, de modo que un programa puede otorgarles fondos en un ciclo escolar, pero no lo hace para el siguiente y nuevamente sí. Durante el periodo en el que se realizó el trabajo de campo esta escuela dejó de recibir fondos del MANE, y aunque estaba inscrito en Escuela Segura no recibió fondos de dicho programa.

2.1.2. Vendimia

Otra alternativa fue la venta de productos a la hora de la entrada o salida de los niños. Por ejemplo, en el caso de la escuela C el director refirió que algunas madres de familia participan cuando hay un gasto emergente que no pueden solventar:

Sí. Ahorita yo les decía a los padres, porque tuve reunión con ellas ayer, ya me está marcando la impresora falta de tóner, “cuesta 780 el cartucho mamás”, y me dicen “pues si quieres el viernes vendemos té, vendemos...” Sí, se puede hacer,

pero yo creo que las escuelas no tendrían por qué estar en estas dinámicas. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

En el caso de esta escuela, el director explicó que cada vaso de té se vende en 5 pesos y las mamás juntan al cabo de una semana de trabajo entre 180 y 200 pesos semanales. Venden hasta que recaban lo necesario o complementan con las recaudaciones de la cooperativa.⁴¹

2.1.3. Feria del libro

Particularmente en la escuela D se identificó la realización de ferias del libro, el cual, según el director posee fines más académicos que económicos porque los docentes y padres de familia participan de actividades diversas asociadas con la lectura, no obstante, una de las docentes entrevistadas refirió que entre las actividades hay venta de libros y les piden a las editoriales dejar una aportación a la escuela:

Nosotros llevamos ya ocho años que realizamos de manera consecutiva la feria del libro de nuestra escuela, en la escuela [...] se ha convertido como en una tradición académica realizar esta actividad y bueno ahí, el fondo del asunto bueno a parte generar actividades de promoción a la lectura y a la escritura, también tiene sentido buscar la inclusión de los padres de familia o de la comunidad escolar [...], ellos intervienen, en algunos casos llegan a coordinar algunos talleres, en la mayoría de los casos toman los talleres [...] lo que quiero explicarles, que no solamente los padres de familia intervienen en asuntos de infraestructura, si no, en los materiales, para beneficio de la escuela, también intervienen en otros temas. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

2.2 Otras experiencias escolares

Del trabajo de observación derivado en sesiones de actualización o reuniones informales tuve conocimiento de algunas otras estrategias puestas en marcha es escuelas primarias públicas de la ciudad: el recreo largo, el “Cinito”, la venta de semillas y la minidisco, mismas que en adelante detallo.

⁴¹ Más adelante en este mismo apartado detallaré algunos mecanismos utilizados por las escuelas para poder hacer uso de los fondos de cooperativa.

2.2.1. Recreo largo

Funciona de manera muy parecida a la kermés, sin embargo, en esta escuela la explicación que los maestros recibieron de la directora para operarlo como recreo radicó en las posibilidades de decisión sobre el dinero recabado:

Pues es una kermés que sólo se la cambia a recreo largo, porque si tú dices que es una kermés tienes que reportar las ganancias y eso sujeta el gasto y entonces la manera en que se gasta lo controla la SEP. Entonces al llamarle recreo largo no se reporta y se puede utilizar para pagar las necesidades de la escuela. Los papás llevan la comida que se vende y las ganancias son para la escuela, o sea, el papá dona la comida y las ganancias, empieza a las 10:30 y termina hasta la hora de la salida. En el pasado se les pagaba a los papás lo que ellos habían gastado, pero quedaba muy poquito. Ahora ya no. Entr. ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtro. 4

En este caso los padres al proporcionar la comida realizan una cooperación voluntaria. El fondo para la escuela se apoya en tal aportación y en lo que gastan las familias de consumo como parte de la kermés.

2.2.2. El *cinito*

Una maestra proveniente de la Delegación Venustiano Carranza relató que en su escuela se acordó destinar una semana para pasar una película del agrado de los niños en cada grupo, un día por cada grado. En este caso la escuela utilizó las frituras de una kermés anterior para vender las bolsas en cinco pesos y comprar refrescos para venderlos por vaso. A este respecto una maestra de tercero describió la tarea de la siguiente forma:

Yo lo hice con la otra maestra de tercero, ella servía y yo cobraba. La de la mesa directiva nos dijo: -no lo llenen tanto para que nos alcance-. Los niños pedían de a tres o de cuatro: -a mí me da dos, a mí deme cuatro-. Se vendían los totis a cinco y a peso el vaso. Entr. ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtra1.

2.2.3. Venta de semillas

De otra escuela al norte de Iztapalapa, una docente compartió su experiencia en la venta de semillas. Describió que la dirección provee cada semana de una bolsa de semillas (nueces, almendras, cacahuates) y de dulces a los maestros, para ser vendidas durante

el horario escolar a excepción del recreo. Son alimentos no coincidentes con los ofrecidos por la cooperativa escolar a fin de que sean atractivos para los niños y que también se acercara a los criterios nutricionales de la SEP. De este modo si un pequeño desea comprar, el o la docente debe dejar de dar clase, calificar, organizar actividades de aprendizaje para vender el producto.

2.2.4. Minidisco

En esa misma escuela, pero en voz de un docente, señalaron que otra de las alternativas ha sido instrumentar una minidisco durante el recreo, donde se les cobra a los niños por el ingreso. Para ello el docente debía dejar el grupo 10 o 15 minutos antes del recreo a fin de acarrear el equipo de sonido y conectarlo para que estuviera listo en la hora necesaria en el aula de usos múltiples, y después requería de un tiempo igual para desconectar y guardar el equipo en la bodega:

Poníamos un sonido en el aula de usos múltiples, a veces los cables y algunas cosas yo las llevaba, y durante el recreo se les permitía el acceso a los niños y se les pedía “un donativo”, así entre comillas, de 2 o 3 pesos y a veces hasta 5. Al final de recreo se juntaban las ganancias y se entregan a la dirección. Pero luego se dejó de hacer porque a los chavitos dejan de entrar, ya no les gusta eso, el gusto es temporal. Entr. ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtro. 2

De este apartado es preciso acotar algunas reflexiones. En principio que la obtención de recursos por cuenta propia es un mecanismo azaroso, porque las primarias no siempre pueden asegurar que los padres de familia (y hasta los propios maestros) participarán, tampoco pueden asegurar que dichas acciones les proveerán del monto requerido para satisfacer sus necesidades. como sucede en el caso de la primaria C que sólo pudo obtener 3,800 en una kermés y los 780 del tóner después de un mes de venta por parte de los padres.

En este sentido, a las escuelas les es indispensable la participación de los padres, la cual se realiza de manera diferenciada según la escuela o la situación, y representa un reto para los directores y maestros pues con frecuencia comentaron cómo dichas actividades son cuestionadas. El director de la escuela B señaló:

Porque bueno me dejas en una comunidad como ésta donde el papá viene en una firma de boletas vienen 10 de 20, donde las cooperaciones por ser voluntarias y por tanto *spot* que salen en la tele, ya no te quieren dar ni un peso

porque ahí dicen “maestro a usted le dan dinero”, ¿cuánto dinero?, con ese dinero no creo que podamos subsistir más de dos o tres años, ¿cuándo se empiezan a fundir las lámparas?, ¿cuándo se empiecen a fundir los focos?, o ¿cuándo empiece a despintarse la escuela? Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir.

Estas circunstancias son la puerta de entrada para el análisis a otra fuente de financiamiento y que refiere a las cuotas escolares sobre las cuales detallo en las páginas siguientes.

3. La participación de los padres en el sostenimiento educativo

Las aportaciones de los padres son fundamentales en el funcionamiento y sostenimiento de los planteles, aunque suceden de formas muy diversas al interior de una escuela y entre las propias instituciones. Como veremos más adelante, algunas escuelas *sobreviven* gracias a su trabajo y colaboración, pero ¿de qué manera se lleva a cabo ese trabajo y qué relación presenta con el sostenimiento financiero de los planteles?, ¿qué implicaciones y significados posee dicha participación?, ¿qué importancia poseen dichas formas de trabajo y colaboración para garantizar las actividades diarias de la escuela?

3.1. Los órganos de participación de los padres

En principio es necesario señalar que la participación de los padres de familia en las primarias donde se realizó el trabajo de campo se lleva a efecto en dos tipos de órganos: Mesa Directiva de Sociedad de Padres de Familia y Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Cada uno corresponde a generaciones de políticas educativas muy distintas y son considerados por las autoridades federales o locales como necesarios para el funcionamiento de los planteles.

La figura vigente y Reglamento de la Sociedad de Padres de Familia⁴², al igual que el Reglamento de Cooperativas Escolares, data de 1981⁴³ y se publicó bajo el mandato del presidente José López Portillo. En dicho documento se señala que es derecho de los padres o tutores organizarse y participar de una asociación al interior de la escuela con fines de representación frente a las autoridades educativas. Reconoce tres niveles de

⁴² Como lo señalé previamente, la figura de la Sociedad de Padres de Familia tiene su origen en 1919 y desde entonces ha sufrido múltiples reorientaciones. El papel de los padres ha sido fundamental en la historia educativa del país, los hallazgos de Mercado, Civera y Rockwell dan cuenta de ello.

⁴³ SEP. (1981) Reglamento de la Sociedad de Padres de Familia. México. SEP. Disponible en: http://www.sepyc.gob.mx/escuelaysalud/documentacion/reglamento_asoc_padres_familia.pdf

existencia: Nacional, Estatal y Escolar. Particularmente en el artículo 6º reconoce entre sus atribuciones la facultad de “Reunir fondos con aportaciones voluntarias de sus miembros para los fines propios de las asociaciones” (SEP, 1981b, 2). Y especifica que dichos fondos deben ser utilizados para “Proponer y promover, en coordinación con los directores de las escuelas y, en su caso, con las autoridades escolares y educativas, las acciones y obras necesarias para el mejoramiento de los establecimientos escolares y de su funcionamiento”⁴⁴. A la fecha dichos órganos perviven con los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y ambos son figuras presentes en el trabajo cotidiano de las escuelas.

Por su parte la aparición de los CEPS data de 1992 con la publicación de Programa de Modernización Educativa del presidente Salinas de Gortari⁴⁵. Su operación efectiva se reconoce a partir de la publicación del Acuerdo 535⁴⁶ en el sexenio de Felipe Calderón, donde ya se adelantaban gran parte de las atribuciones hoy claramente asignadas.

Son relevantes las reflexiones de Brennan (2001) para comprender esta situación. Ella apunta que, en las escuelas de Victoria (Australia), en el marco del Plan de Mejora de la Escuela, la participación se pensó como una posibilidad de vincular a los padres con las actividades escolares. Sin embargo, ello se transformó en situaciones donde su injerencia en mecanismos de planeación y evaluación cobró tal peso que la autora observó que fue sucedido por un proceso a la inversa, a fin de mantener al margen de la escuela a aquellos actores no docentes.

En charla realizada a la Funcionaria Estatal C señaló como principal rasgo de diferencia entre ambas instancias el hecho de que los Consejos Escolares no solicitan recursos monetarios porque buscan que gente de la propia comunidad interesada en ayudar realice contribuciones en especie a las escuelas. Parafraseando lo que dijo: “A la mejor la señora de la tiendita quiere donar jergas o la papelería quiere donar unos colores”. Mientras que la Asociación de Padres de Familia pueden recabar fondos económicos,

⁴⁴ Op. Cit.

⁴⁵ Pablo Latapí señala que la discusión entre la SEP y el SNTE se caracterizó porque el segundo no deseaba la incorporación del término “participación” pues consideraba que se oponía al carácter “público” de la educación. En opinión del investigador ella fue la causa para que, a pesar de integrarse a la redacción del ANMEB, el tema de la participación social no tuviera mayor efecto. (Latapí, 2004)

⁴⁶ SEP (2010) Acuerdo 535 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de Participación Social en la Educación. México. SEP. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5145508&fecha=08/06/2010

para la funcionaria de hecho son los únicos autorizados para pedir aportaciones económicas a los otros padres. Ch.FC. DGSEI. 5.02.2016.

Según el documento *Reportes Administrativos que deben rendir los directores y los docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos en el Distrito Federal*,⁴⁷ todas las escuelas deben haber constituido al 30 de septiembre de cada ciclo escolar tanto los CEPS como la Mesa Directiva de la Sociedad de Padres de Familia.

En el caso de los CEPS pueden incorporarse personas de la comunidad interesadas, exalumnos, representantes sindicales, docentes, el director escolar y por supuesto padres de familia quienes de hecho deben ser al menos el 50% más uno del total⁴⁸. Por su parte en la Mesa Directiva de la Sociedad de Padres de Familia⁴⁹, como su nombre lo indica, sólo pueden participar padres o tutores de los alumnos. A pesar de tales diferenciaciones en el marco normativo, en las primarias donde se realizó el trabajo de campo, la constitución de ambos órganos se desarrolló de forma muy similar, es decir, las madres o padres de familia que forman parte de la Mesa Directiva también lo son de los Consejos Escolares de Participación Social; y en el caso de la escuela de Tiempo Completo también fueron parte del Comité de Escuela Digna. En las observaciones realizadas durante el trabajo de campo observé que los directores establecen comunicación directa sólo con los integrantes de la Mesa Directiva y, en muchas ocasiones sólo con el o la presidente de la misma.

En el caso de la escuela de Tiempo Completo se realizaron observaciones el día que se convocó a los padres a la conformación de ambas figuras. Primero se celebró la votación de la Mesa Directiva en donde quedó la mayoría de las mamás y papás que habían sido

⁴⁷ AFSEDF (2015) Reportes Administrativos que deben rendir los directores y los docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos en el Distrito Federal. México. AFSEDF. Disponible en:

http://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/dgppee/archivos/anexo_4_secundaria.pdf

⁴⁸ SEP (2014) Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de Participación Social en la Educación. México. SEP. Disponible en:

<http://conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/494/1/images/Acuerdo%20716.pdf>

⁴⁹ Según el reglamento de 1981 en cada plantel de educación preescolar, primaria y secundaria habrá una asociación y durante los primeros 15 días de cada ciclo escolar dicha asociación elegirá una mesa directiva integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y seis vocales, todos ellos padres de familia.

vocales el año anterior, de hecho, el presidente repitió año en el cargo. Después se renovaron los miembros del CEPS que por alguna razón dejaron de estar en funciones, ingresaron tres personas nuevas y del resto permanecieron casi las mismas personas. Obs. 5M1. 3.09.2015. Reg.18

El director de la B y D fue muy coincidente al señalar que las señoras comparten cargos. Deseo recuperar el testimonio del director de la escuela B de jornada ordinaria, quien evidenció su situación de la siguiente forma:

Contamos con el apoyo de unas 15 mamás que para todo las usamos, yo creo que ni leen nuestros documentos porque son Asociación, Consejo Escolar, desayunos y si hubiera más con las mismas. Entr. FBC.MJ.19.05.2015. Dir

El testimonio del director de la escuela C es muy valioso porque sus comentarios dan cuenta de las contradicciones que enfrentan las escuelas al operar las recientes políticas y evidenciar que se están llevando puntualmente sus orientaciones a través de los múltiples informes y estadísticos solicitados por la SEP. En particular sobre los CEPS señaló:

Los Consejos Escolares de Participación Social, tienen como 10 años que existen [...] yo no conozco un solo consejo, ni los míos conozco. El Consejo Escolar se supone que fue el primer paso para la autogestión financiera y que entonces se tienen que formar brigadas de papás, unos de lectura, otros de infraestructura, diferentes brigadas. Y deben estar formadas por padres de familia, por docentes, por directivos, por exalumnos y por empresarios de la comunidad que se interesen en el bienestar de la escuela pública. No pues está bueno para película de Disney no?, y sin embargo, el gran problema es que nosotros tenemos que subir a la plataforma del registro ¿qué estamos haciendo en el Consejo?, y yo un día le decía, hace como 4 años a mi supervisora, “oye pero mi Consejo Escolar no existe, ¿puedo poner que no existe?”, “te van a sancionar”, “¿por qué, no lo has formado?”, “sí ya lo formé, las señoras existen, las que hicieron favor de darme su nombre para que yo las anotara, está formado, si eso entienden ustedes por formación, pues está formado, sí existe la señora fulana, el señor zutano, sí saben que están ahí, pero como dicen –yo tengo que trabajar, no puedo estar aquí en la escuela, también-, entonces sí está formado”. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Después profundizó sobre otros requerimientos propios de la rendición de cuentas a las que está sometido el CEPS y las encrucijadas para el director:

Entonces en el REPUSE⁵⁰ nos preguntan: “monto de los recursos que manejó el Consejo Escolar”, yo no puedo poner cero porque dice “dato inválido” le tengo que poner un peso, y eso ya le da validez al dato, y entonces viene: para lectura, para la activación, para la obesidad, para todo el programa qué hacemos y cuánto va costando el monto, le pongo cero, cero, cero.” Informe final, total ingresado para la operación de la escuela: un peso, total gastado: cero pesos, saldo: un peso”. Nosotros tenemos que meter 5 informes anuales con lo que está pasando en el Consejo Escolar de Participación Social, ¿y qué es lo que procuro?... pues mentir lo menos que se pueda no?, es decir, si hubo una jornada de lectura decir que el Consejo Escolar de Participación Social este, se hizo cargo, aunque sabemos que no es así, sabemos que llamamos algunas mamás para que leyeran con los niños, que no es el consejo sino nosotros. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

De este modo, en las escuelas, la existencia de ambas instancias es una obligación del director, independientemente de las condiciones del entorno escolar, no obstante, la participación de los padres se encuentra mediada por sus circunstancias socioeconómica y laboral. Conviene resaltar el papel de la “rendición de cuentas” a la que se ven sujetos los directores, pues no es fondo proporcionado por el Estado, pero sí es observada y sancionada la manera en que se maneja.

3.2. Las cuotas escolares

En ese contexto se hace presente el tema de las cuotas escolares. En tres escuelas donde se realizó el trabajo de campo encontré una situación común: baja recaudación de fondos por la vía de aportaciones voluntarias en las Sociedades de Padres de Familia. En una cuarta como veremos más adelante, los padres se mostraron preocupados por realizar su participación económica.

De las primeras, el porcentaje de recaudación no llegó al 10% en otras osciló entre el 10 y el 30% de la matrícula de alumnos. El presidente de la Mesa Directiva de la escuela de Tiempo Completo explicó como a pesar de instrumentar estrategias que incentiven el apoyo de los padres, en su escuela no obtuvieron buenos resultados durante el ciclo 2015 - 2016.

Hace un año se cobraba una cuota de 200 pesos de cooperación voluntaria, este año se bajó a 100, ¿sabes cuánta gente me ha dado una aportación voluntaria?,

⁵⁰ Plataforma de la SEP para rendir informes sobre los avances y la transparencia en el uso de recursos económicos al que están sujetos todos los directores del país.

dieron sólo 40 personas, ni siquiera la mitad. Y sabes de qué grupo fueron las personas que más aportaron... Primero, segundo y tercero. Sexto no quiso porque ellos van de salida. Esa es la idea que tiene la gente y creo que debería de cambiar. Y les dijimos a los papás que tuvieran dos niños o tres niños que solo dieran de uno, pues ni de uno. Entr. 5M5. TC. 14.02.2015. Pres.Mes.Dir.

Para el ciclo 2015 – 2016 la cuota disminuyó a 50 pesos y, según testimonio de la directora, recibieron solamente 18 aportaciones familiares.

Esta misma alternativa de reducción del monto se encontró en la escuela B de jornada ordinaria. En ésta se optó por señalar como monto de la cuota 100 pesos por niño, pero si tenían más de tres hijos inscritos serían sólo 100 pesos por familia. Sin embargo, la recaudación contabilizó la aportación de 17 niños de un total de 290.

En el caso de la escuela C la cuota fue de 50 pesos para el ciclo escolar 2014 – 2015; aunque no señaló el porcentaje de pago sí declaró que la disminuida participación se debe a la desconfianza sembrada por la campaña instrumentada por el Partido Verde Ecologista, el cual promovió como parte de su campaña electoral el no pago de cuotas y abonó a la imagen de directores y maestros corruptos.

Nos ha denostado mucho la investidura docente ¿no?, prácticamente somos rateros, ese comercial del partido Verde Ecologista: “usted no me lo quiere dejar entrar” y está un director ahí, que curiosamente yo no me siento eso, porque yo no uso traje, está ahí ¿no?, casi, casi diciendo: “no den cuotas porque él se las roba” Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir).

A esta explicación el director sumó dos cuestiones más, la primera las condiciones socioeconómicas de las familias (sobre las que volveremos más adelante), y la segunda, la valoración que hay sobre la escuela:

Yo creo que hay un sector de padres que no tienen expectativas eh, ni para sus hijos ni para ellos y eso los tiene completamente desmotivados del valor de la escuela, y no, no les falta razón. Desde hace mucho tiempo la escuela ha dejado de ser un motor de movilidad social ¿no?, no les falta razón. Finalmente, si voy a repartir droga aquí a la esquina no necesito ni el certificado ni de primaria, más bien el valor de que me den aquí un balazo si las cosas salen mal. Ese es un problema que tenemos, porque a la escuela no le es relevante de alguna forma para las familias. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir).

La opinión de los padres en el conjunto de las primarias visitadas es diversa respecto de las cuotas. La gran mayoría de los entrevistados no realizó el pago y refirieron de manera

inicial escasez de recursos para no realizarlo. Una vocal de la escuela de Tiempo Completo explicó al respecto:

Uy, pues ¿qué se hace con la cuota?, pues realmente nada porque ya no dan, ya no dan cuotas. Desafortunadamente, estamos hablando de que somos una población de 280 y dan... no sé... 50 o menos, o sea sí realmente dan menos, dan como 25, o sea, realmente ya no podemos decir en qué se ocupan porque... ¿2000 pesos en qué se ocupan? Entr. 5M4. TC. 13.02.2015. Madr.Fam.

La señora especificó que ella no dio cuota porque su situación económica es precaria, pero lo repone con tiempo, es decir, realiza en la escuela actividades de apoyo. En principio tomó la vocalía del grupo de su hijo mayor y permanece en la escuela cada vez que la mesa directiva debe colaborar para organizar festivales. Más adelante agregó:

Es que desafortunadamente volvemos a toda esta parte de las malas madres, los malos padres en que dicen “no es obligatorio que lo des” y sí, no es obligatorio, estamos de acuerdo, hay mamás que son de situaciones muy vulnerables, pero también son las primeras en darlo. Entonces nosotros mismos hemos hecho esta parte de “no lo des porque no es obligatorio”, o sea, “no lo hagas porque no te va a remunerar algo”. Entr. 5M4. TC. 13.02.2015. Madr.Fam.

Ya casi para concluir la entrevista, regresó al tema de las cuotas y la valoración sobre la escuela pública por parte de los padres:

Hay escuelas buenas tanto públicas como privadas [...] yo pensaría que ni siquiera los padres lo estamos valorando... pues es que no se valora nada, es un servicio público en donde realmente no nos están exigiendo [pago], y tanto los maestros como de aquí como de las privadas, salen de una misma escuela... pero no lo valoran, por eso no pagan [la cuota]. Entr. 5M4. TC. 13.02.2015. Madr.Fam.

Una madre de familia de la escuela B refirió igualmente a la ausencia de pago en su escuela y señaló:

En mi caso, pues yo creo que los papás ya no, ya han perdido, a lo mejor sí la confianza también de que cómo se maneja el recurso, yo sí, es lo que notaba como vocal que fui de mi hija, los padres tienen la desconfianza, a veces de cómo se maneja el recurso de los que ellos dan, porque hay escuelas que no dan, no dan rendición de cuentas. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Madr.Fam.

Aquí requiero hacer un paréntesis y acotar otro aspecto que el trabajo de campo evidenció, asociado al tema de la transparencia en el manejo de recursos como otra situación que influye en la decisión de los padres para realizar la aportación voluntaria

de la cuota. Esto puede verse a partir de un testimonio de un padre de familia cuyo hijo se encuentra inscrito en una escuela pública en el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México:

Es el problema de siempre y yo voy y pido cuentas y nadie entrega cuentas. Si hacemos cuentas de 35 niños por casi 900 pesos por niño, y son tres grupos [en cada grado], es un montón de lana. Los padres se quedan callados dicen -van a condicionar a mi hijo, la van a traer contra de mi hijo-. No sé a lo mejor les da miedo que la agarren con sus hijos o que los reprueben. Vamos a las juntas y siempre dicen que sí, nadie se queja, nadie pide cuentas... (Entr. 1, Ab. Oct. 2014)

En el caso de la escuela D la valoración sobre la importancia de su aportación estaba también ligada al sentimiento de apropiación sobre el espacio, en esta escuela la escuela fue de \$100.00 por niño y obtuvo la aportación de 247 niños. Uno de los días en que se realizó el trabajo de campo se citó a los padres de 2º. A, según testimonios de la vocal de grupo permanecieron al final de la junta aquellos que no habían realizado el pago de la cuota al principio del ciclo escolar. Conviene destacar el tono de las apreciaciones de la señora entrevistada, quien de manera previa había señalado sentirse muy satisfecha por el trabajo que hace la primaria, de manera que para ella pagar la cuota escolar no es algo que deba ponerse en duda:

Claro que sí, yo pagué cuota. Por eso estoy afuera, a los papis que no dieron están con la maestra, poniéndose de acuerdo para esa kermés que le hago mención porque esos papis que no dan cuota, pues la escuela de alguna forma tiene que generar ese ingreso, los papis que no tienen, que no dieron los 100 pesos de cuota y que fue voluntario pues ahora se les pide que apoyen en la kermés, yo desde que entran mis niñas yo doy la cuota, pero pues sí me dio gusto darla porque ahora ya no me voy a partir en tres en la vendimia. Entr. JAP.JO.19.11.2015.MF.

En esta escuela, fue usual que las madres entrevistadas fueran exalumnas del plantel, y que en sus expresiones se percibiera aprecio por la escuela. La presidente de la mesa directiva compartía dicha situación: su mamá había ido a esa escuela, ella misma había ido a esa escuela (y aunque extrañaba las clases de costura porque ahora les dan TICS) le parecía que la primaria trabajaba muy bien. Ella había inscrito en el plantel a un ahijado que ahora está en la prepa, una jovencita de 15 años que estudiaba la secundaria y actualmente tenía tres pequeños en diferentes grados.

De este modo, la relación entre monto de la cuota, amplitud de la matrícula y número de cooperación recabadas se sintetiza en el cuadro siguiente:

Cuadro 6. Monto solicitado y recabado en las escuelas por concepto de “Cuotas voluntarias” al inicio del ciclo escolar 2014 – 2015

	Escuela A	Escuela B	Escuela D
Monto solicitado al inicio del ciclo escolar 2014- 2015	\$100 por familia	\$100 por familia	\$100.00
Matrícula escolar total	284 alumnos	290 niños	330 niños
Número de cuotas recabadas por la Mesa Directiva del mismo ciclo	40 cuotas	17 cuotas	247 cuotas
Monto total para el ciclo escolar 2014 – 2015	\$4, 000.00	\$1,700.00	\$24,700.00

Sobre el uso que dan a esos recursos la directora de la Escuela de Tiempo Completo señaló que de manera usual la Mesa Directiva integrada por un Presidente, un Secretario y un Tesorero más dos vocales por grupo abren una cuenta bancaria donde depositan el dinero de las cuotas. Sin embargo, para el ciclo escolar 2016 – 2017 no operó así: “Se debería [abrir una cuenta] pero como esta vez entró tan poco dinero...” y explicó más adelante:

Con ese dinero se fumigó porque teníamos plaga de ratas. Mandé documentos, este correos y fotos a la Región y la Región me dijo que tenía una lista muy grande de espera para fumigar, pero entonces dije que yo iba a fumigar, entonces se tomó la primera parte de cooperativa, se fumigaron tres veces, y la otra, o sea cuando regresé como por el 29 de julio que entregamos las tablets había como 3 ratas corriendo por el patio y anidaron en la Dirección en las impresoras, y entonces se mandaron a arreglar las impresoras porque se comieron los cables, ahí tengo fotos. Esas tres primeras fumigaciones las pagó cooperativa y luego

con lo que se recibió se volvió a fumigar y la pagó Mesa Directiva con lo que recibió. Entr3. 5M1. TC. 19.02.2016. Dir.

A este respecto no se tiene información de la escuela B. En la escuela C el director enfatizó la disminuida participación de los padres a este respecto, pero no aportó ni él ni los padres mayores datos sobre el uso de lo recaudado.

En el caso de la escuela D, el director describió que en su escuela el tesorero de la Mesa Directiva recupera el fondo al principio del año escolar y se le entrega a cambio un recibo al padre de familia por sus aportaciones. También explicó que la Mesa abre una cuenta bancaria con ese fondo que sirve como un ahorro para la escuela. Si bien señaló que se realizaban asambleas para informar, no se observó ninguna de éstas durante el trabajo de campo.

3.3. Las aportaciones en trabajo, tiempo y especie por parte de los padres de familia

Los padres de familia, además de colaborar en la recaudación de fondos a partir de kermés, vendimias o la cuota escolar, participan en la escuela realizando aportaciones en especie (como pintura, cloro o brochas), destinan parte de su tiempo y trabajo para mejorar en algún sentido la infraestructura escolar, según sus posibilidades, empleo y hasta vínculos construidos con la escuela primaria.

La participación en la Escuela de Tiempo Completo es menor que en las escuelas de jornada ordinaria; sin embargo, a raíz del proceso de renovación realizado con el INIFED en esta escuela el presidente de la Mesa Directiva se vio fuertemente involucrado y significó una importante demanda de tiempo y recursos. En voz de la directora el proceso fue así:

Yo creo que bastante, pero tengo la fortuna de que ese presidente renta departamentos entonces no tiene un horario fijo y podía trasladarse, y también él ponía sus tiempos ¿no?, tiempo, dinero y esfuerzo porque sí tenía que estarle dedicando por semana como unas diez horas porque hubo días en que hubo guardias, como 10 horas por semana y pues...empezó en noviembre y terminó como por mayo. Entr3. 5M1. TC. 19.02.2016. Dir.

Debo hacer evidentes algunos hallazgos derivados de la revisión del contrato de obra que dio sustento a la obra en el marco del Programa Escuela Digna que operó en esta escuela y que refieren a la participación de los padres.

1. Se señala que quienes suscribieron el contrato es el Comité de Escuela Digna y una empresa privada. Dicho comité es un organismo integrado por padres de familia y cuya conformación se realizó *ex profeso* para la aplicación del programa y del cual, durante el trabajo de campo se identificó como al representante de mayor peso al presidente de la mesa directiva de la Sociedad de Padres de Familia.
2. No obstante, dicho comité fue directamente representado por el titular del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), Ing. Mauricio Naime Nemer, que es quien firma el documento. También suscribió el Presidente del Comité.
3. El presidente (del Comité de Escuela Digna, de Mesa Directiva y de Consejos de Participación Social) fue el responsable de firmar los informes de satisfacción que permitieron a la empresa realizar los tres cobros parciales.
4. Para la realización de las obras se contrató a la empresa privada “Proyectos Ingeniería Edificaciones y Servicios Ambientales, S.A, de C.V. Se declara en el numeral 1.4 que dicha empresa fue designada directamente por el instituto para ejecutar en el plantel educativo el proyecto técnico sujeto a un calendario elaborado por la propia empresa.

En el caso de la escuela B la presidenta de la Mesa Directiva era responsable también de los desayunos escolares durante el ciclo 2015 – 2016; según explicó el director la señora destinaba alrededor de una hora y media diaria de trabajo junto con dos mamás que le ayudaban en las tareas derivadas de su función.

En el caso de la escuela C, a decir del director los padres de familia poseen poco tiempo para destinar a la escuela:

Para nosotros es muy fácil decir: “pues que te ayude tu mamá”, o como esa payasada de “lee con tus papás 20 minutos al día”, oye la señora trabaja de sirvienta en Polanco, se va a las 6 de la mañana y regresa a las 8 o 9 de la noche, y a esa hora corre a arreglar lo que tenga que arreglar para sobrevivir al otro día, lo que menos va a estar pensando es sentarse a leer 20 minutos. [...] Y entonces

esto ¿qué está provocando?, pues que las escuelas estén abandonadas por las comunidades, y a eso le agregas pues que están los comerciales mediáticos en los que, de que no se otorgue apoyo a las escuelas económico. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

En la escuela D la participación de los padres es muy activa. En voz de los propios entrevistados colaboran en hacer una valla al iniciar y concluir la jornada escolar para la seguridad de los niños. En el momento en que se realizó el trabajo de campo ayudaron a pintar las marcas del patio para la clase de Educación Física, las vocales de la escuela coordinaron también el cambio de lámparas de algunos salones y pasillos de la escuela. También colaboran en las dos kermeses que se organizan en el plantel y acompañan al director en las gestiones fuera del plantel para la reparación de los baños como se señaló en el Capítulo I.

En todas, en ventas, en estudio con los niños, en talleres, de hecho, se inició este año con unos talleres para promover los valores y de hecho a mí ya me tocó, son 6 bimestres que se dividió el plan de trabajo, que a mí me pareció excelente por parte de la dirección, y es para promover los valores con nuestros hijos, luchar contra el bulliynng [...] La verdad es que sí nos hacen participar mucho, ha habido talleres de libros, de lectura, de obras de teatro, digo mi niña es el segundo año que está aquí y a mí me parece excelente el plan de trabajo. Cuando mandan a las señoras que hacen el aseo a capacitación venimos nosotros, desde los baños que es súper importante, y venimos lo hacemos. A mí me gusta que me involucren. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Madr.Fam2.

Más adelante explicó que ellos sólo ponen la mano de obra porque la escuela es quien pone los materiales. Frente al tema de las cuotas explicó que ella sí había realizado su aportación.

En conclusión, las madres y padres de familia aportan recursos económicos de enorme valía como parte de la escolarización de sus hijos porque de su presupuesto familiar aportan dinero para la kermés, el cinito, la feria del libro, la minidisco y todas las acciones antes descritas. Para las familias más pobres resulta más cara la escolarización de sus hijos. De forma adicional prestan algún apoyo a la escuela o colaboran como miembros de alguno de los órganos escolares destinan un periodo variable de trabajo en horas-hombre. Particularmente se tienen datos de la escuela A y B, no obstante, son aproximativos porque no existe en ningún plantel un registro del tiempo real donado por los padres, y en muchas ocasiones se trata de más de una persona. Los datos fueron obtenidos a partir de las entrevistas a directores y los propios padres de familia.

Cuadro 7. Estimación sobre las horas – hombre destinadas por padres de familia para actividades dentro de la escuela primaria

Escuela primaria	Función desarrollada por el padre o madre de familia	Tipo de actividades desarrolladas	Horas de trabajo prestadas a la escuela primaria	Salario mínimo equivalente en 2015
A	Presidente de la Mesa Directiva de la Asociación de Padres de Familia. Presidente del Consejo de Participación Social Representante del Comité de Escuelas Dignas	Coordinar las actividades de la mesa directiva relativas a festejos, apoyo a la dirección, verificación de la obra, realización de trámites de obra, firma de informes parciales.	Al menos una hora diaria por la Mesa Directiva, durante todo el ciclo escolar. Total 200 horas 10 horas semanales de noviembre a mayo solo por el Comité de Escuelas Dignas Total: 260	Total por colaborar en la Mesa Directiva \$1, 752.20 Total por colaborar en el Comité Escuelas Dignas: \$1, 752.00
B	Presidente de la Mesa Directiva Responsable de los Desayunos Escolares Presidente del Consejo de Participación Social.	Recibir los desayunos, distribuirlos y cobrarlos por grupo. Llevar la contabilidad y entregar cuentas de los desayunos. Organización de las vocales para los festejos de navidad, día del niño y día de la madre.	Dos horas diarias para la distribución de desayunos y ayuda administrativa al plantel: llevar oficios, firmar formatos. Establecimiento de acuerdos con otras madres y profesores para festivales. Total: 400	\$ 3, 505.00

Esta tabla, aunque aproximativa, tiene la intención de reconocer lo que los padres proveen para el funcionamiento del plantel en horas de trabajo no remunerado y escasamente reconocido.

En este contexto es muy relevante considerar las condiciones económicas de los papás, que a decir de los directores entrevistados son muy comprometidas; no obstante, ello se hace más notorio en las escuelas de media jornada donde los fondos federales son

menores o casi inexistentes. Por el contrario, en la escuela de Tiempo Completo los padres eran apoyados, por ejemplo, con la partida de Cruzada contra el Hambre (le otorgó a cada niño 7 pesos diarios a cada niño para el pago del comedor) y no se les requería de aportaciones para darle mantenimiento a la infraestructura escolar.

De las escuelas de jornada ordinaria, el director de la escuela B describió a las familias de sus alumnos de la siguiente forma:

Híjole, pues un buen número de porcentaje de familias son monoparentales... pero grosso modo, la gran mayoría son obreros. Yo creo que contamos con un 5% de papás que tienen alguna profesión y otros subempleados, ¿no?, se dedican al comercio, no sé a la economía informal, hay albañiles, trabajadores de fábrica. Aquí en la colonia muchas familias tienen negocios en casa, talleres, y muchas de las mamás trabajan para esos talleres (FBC.MJ.19.05.2015. Dir).

El director de la escuela C apuntó otras consideraciones, por ejemplo, que buena parte de los hogares están a cargo de mujeres con jornadas amplias de trabajo que les dificulta el acompañamiento de sus hijos:

El otro problema que tenemos es que, nuestras comunidades, que yo pienso que es bastante común, pero que yo puedo afirmarlo casi muy categóricamente [...], tenemos muchas madres solteras que tiene que trabajar todo el día. Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

Por su parte el director de la escuela D acotó las condiciones de las familias cuyos hijos asisten a la escuela de la siguiente forma:

La mayoría de los alumnos son de clase baja, recursos económicos allegados a las familias son pocos, aunque al pasar de los años en el turno vespertino según nos comentan maestros que han tenido más tiempo laborando en el vespertino dice que las condiciones económicas de los alumnos ha mejorado, antes decían que venían los alumnos en otras condiciones, zapatos rotos, no traían uniforme etcétera, nuestra escuela en el vespertino se ha logrado digamos que equilibrar esas situaciones, a veces el uniforme nos ayuda en eso, no notar mucho las diferencias, yo veo una parte positiva en ello, pero en general las necesidades son amplias entre las familias de nuestros alumnos, aun así existe colaboración, pocos son las familias que, digamos pertenecen a una clase media, una clase alta no me he enterado que tengamos una familia así, pero en general son de pocos recursos (JAP.MJ.19.11.2015. Dir.).

A esta escuela pertenecen los padres cuyas familias llevan generaciones asistiendo al plantel, y como vimos anteriormente, aquellos que por alguna razón no aportaron la cuota deben participar en la kermés con alimentos que deben ser puestos a la venta. Frente a la pregunta expresa sobre la manera en que dichas aportaciones realizadas ya

sea por la vía de las cuotas, la kermés o la feria del libro pudieran afectar la asistencia de los niños a la escuela el docente explicó:

Sí hay casos identificados de problemas graves en la economía familiar, por ejemplo, el caso de Santiago un alumno de segundo grado, él no aprobó el segundo grado, ahorita está repitiendo fue el único niño que no aprobó, muchas condiciones que no le permitieron hacerse de los conocimientos indispensables fueron justamente originadas por la condición muy complicada de la familia, esa familia vivía en una barranca que esta por el CIDE⁵¹ [...] ellos vivieron un buen rato manteniéndose allí, en ese espacio de manera provisional con láminas con lo que encontraran, con plásticos, eso, porque la madre lo contó de viva voz, en aquel momento y que provocó que los niños no vinieran a la escuela, hemos tenido a más niños de esa familia y eso provoca pues sí desatenderse del aspecto escolar porque no representa prioridad en la familia, la prioridad lamentablemente es otra ¿no?, sobrevivir, comer, no, pero si hay casos identificados que repercuten de manera esencial, el aspecto económico deficiente de las familias, claro que no todas las familias son así, pero si hay casos muy difíciles. Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir.

Posteriormente aportó más datos sobre la condición económica de la población escolar:

Entr: ¿Y cuántos alumnos tiene usted?

Dir: 330

Entr: Ah pues, es una escuela numerosa

Dir: Sí,

Entr: ¿Cuántos grupos son?

Dir: Son 16 grupos

Entr: Y por ejemplo de esos 330, ¿qué porcentaje se encontrará en esa condición precaria?

Dir: Pues... muy, muy complicada... un 20 por ciento, los demás se pueden sobrellevar.

Entr. JAP.MJ.19.11.2015. Dir

Y agregó más adelante:

Por ahora no nos queda otra alternativa, no tenemos otra opción, más que hacer que la escuela funcione, yo vería el asunto con ese riesgo, a mí me parece que es lo que está pasando, hay intenciones de privatizar la educación, de que se controle de otra manera, que funcione de otra manera, yo no veo otra alternativa por ahí, sin embargo, en la realidad en los hechos, no tenemos otra opción más

⁵¹ El Centro de Investigación y Docencia Económica es una institución educativa de carácter privado ubicada en la zona de Santa Fe.

que seguir trabajando con nuestro propios recursos, me parece que el gobierno está cumplimiento finalmente su objetivo de privatizar la educación (JAP.MJ.19.11.2015. Dir.).

El testimonio anterior sirve para dialogar con otras experiencias, como lo señalado por un padre de familia cuyo hijo se encontraba inscrito en un plantel de educación primaria del Municipio de Ecatepec; es relevante porque describe en principio que en la escuela de su hijo no es tan “opcional” pagar la cuota, y en segundo lugar el tipo de gastos que dice sostener la escuela a partir de dichas aportaciones, pero sobre todo su perspectiva respecto del carácter gratuito de la escuela:

Yo pienso que [la escuela] no [es gratuita] porque me están cobrando \$380.00 por la *cuota voluntaria* de inscripción y \$500.00 que de clases extracurriculares, que dicen que es inglés y computación. Es como si un niño de 6 o 7 años estuviera pagando la preparatoria o la universidad, entonces no le veo que sea gratuito. Es una escuela de gobierno, el gobierno le tiene que estar proporcionando lo que es la escuela, lo de los maestros o la mejora de la escuela, pero el Municipio ha hecho muy poco por la escuela, prácticamente nada. No le veo donde está la escuela gratuita, ahí es donde yo me quejo, no sé los demás papás [...] Está bien difícil, tuve que pedir mis vacaciones pagadas por adelantado para pagar los útiles, la mochila y las mentadas cuotas. (Entr. 1, Ab.Oct. 2014)

En este recuento es preciso destacar algunos aspectos identificados en el trabajo de campo. Por un lado, se encuentra la heterogénea existencia y funcionamiento de los órganos que deben formarse según lo indica la Secretaría, pues en los hechos los padres de familia firman los documentos presentados por los directores, pero su participación está mediada por sus condiciones económicas y laborales.

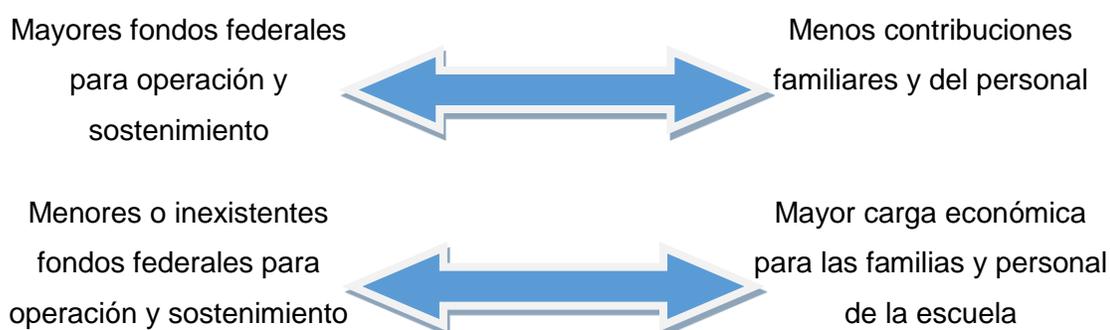
En tres primarias visitadas (A, B, C), el trabajo recaía en uno o dos padres de familia quienes eran responsables desde verificar el avance de las obras hasta repartir los desayunos escolares. En el caso de la escuela D, el involucramiento más notorio se encontraba asociado al aprecio por el espacio y el reconocimiento a su trabajo. No obstante, y de forma independiente al grado de funcionamiento alcanzado, todas las escuelas están obligadas a realizar la rendición de cuentas de sus actividades donde lo ficticio se formaliza.

Las aportaciones de los padres (en forma de dinero en efectivo, en horas de trabajo o en especie) se encuentran estrechamente mediadas por diversos aspectos siendo los

principales la solvencia económica de las familias y el aprecio que poseen por la escuela y el trabajo de los maestros. Aunque también pone en evidencia la influencia que ha generado el uso político del pago de la cuota en los planteles que se vincula con el sentimiento de desconfianza (fincado o no) frente a la ausencia de la rendición de cuentas en algunos espacios escolares.

De este modo, la relación entre financiamiento federal y gasto familiar para apoyar la operación de la escuela es proporcionalmente inversa. En las primarias donde se encontraron menos fondos públicos, mayor es el sostenimiento que la escuela debe obtener de las familias. Ello sucede particularmente en la escuela D, que sólo recibió 35 mil pesos para el ciclo escolar 2014 – 2015.

Esquema 6. Relación entre fondos federales y aportaciones familiares



Existe otro tipo de participación indirecta que los padres realizan, y se refiere al gasto que realizan los niños como parte del consumo diario en la cooperativa escolar y sobre el cual detallo en adelante.

4. Cooperativas escolares

En este apartado describiré la última de las fuentes de captación de recursos propios en las escuelas donde se realizó el trabajo de campo y que refiere a la cooperativa escolar en tres aspectos: selección de vendedores, acuerdos de colaboración entre vendedores e institución y finalmente, mecanismos para la utilización de fondos. Cabe decirlo, las cooperativas escolares bien pueden ser consideradas una estrategia con los lentes de

De Certeau porque constituyen un instrumento señalado por las autoridades educativas para la obtención de fondos, que conviven con las tácticas desarrolladas por las escuelas de formas muy diversas.

Según lo expresado por los entrevistados, la operación de las cooperativas escolares es una fuente de recursos internos para las escuelas primarias visitadas. La manera en que funcionan en cada institución posee matices en la manera en que se establecen acuerdos con los vendedores y generan acuerdos de colaboración. No obstante, existen algunos rasgos compartidos, por ejemplo, para hacer distribuir y utilizar el dinero.

Conviene traer al análisis que el marco normativo es el Reglamento de Cooperativas Escolares, publicado en 1981, cuando Fernando Solana Morales fungía como Secretario de Educación Pública en el periodo de José López Portillo⁵². A juzgar por el sentido de dicho documento y su relación con los hallazgos del trabajo de campo es posible reconocer modificaciones en el sentido que se le otorga a este órgano en la escuela. Particularmente, el artículo 9 enfatiza el sentido educativo de la cooperativa como el primordial, sin embargo, un estudio realizado por la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. en 2008 refiere que los niños perciben a la cooperativa como un expendio de alimentos –se cita un testimonio: “Para mí es como un mercado, pero muy chiquito y donde compro comida” (AFSEDF. 2008)- y la reconocen como una solución a sus necesidades alimentarios -otra cita: “Para mí la cooperativa es como si nos ayudarían a no quedarnos sin comer a la hora del recreo” (AFSEDF. 2008)-.

En el caso de la Escuela de Tiempo Completo la directora del plantel explicó que en su escuela algunos de los vendedores fueron seleccionados al inicio del ciclo escolar 2014 – 2015 debido a que presentaban irregularidades en su composición, aunque no ofreció detalles de cuáles eran las irregularidades. Es de destacar que es la única persona entrevistada que hace alusión a la imposibilidad de los padres de familia para participar como vendedores:

⁵² El modelo de cooperativas escolares surge en 1919 en Francia de forma posterior a la Primera Guerra Mundial, su función era ayudar a las escuelas devastadas por las acciones bélicas y que no contaban con recursos. En México, las cooperativas escolares se hacen obligatorias durante el periodo del presidente Lázaro Cárdenas y tenía como función prioritaria educar a los niños en el cooperativismo y la ayuda mutua. AFSEDF (2008) Las cooperativas escolares en el Distrito Federal. Un estudio diagnóstico.

Disponible en:

<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/99684/1/COOPERATIVAs082008.pdf>

Cuando yo llegué a esta escuela había muchos problemas porque había proveedores que eran padres de familia, y eso no se puede, y entonces dije “no puede haber una escuela donde no haya comida porque necesitamos alimentar a los niños”, así lo pensé eh, no es choro. E inmediatamente conseguí un proveedor de..., le pregunté a mi jefe que cual era el proveedor que estaba funcionando mejor en las escuelas y me dijo el de tal escuela, hablé con él, me dijo que sí. Para esto hicimos la prueba para que las mamás, perdón, los niños y las maestras y quedó, ese fue el de tacos. De paletas este, era la misma señora con ella no hubo problemas y de semillas se solicitó una persona y ya, vino una señora de fruta, pero vino una temporada, pero después se fue porque dijo que encontró un trabajo y ya no regresó, pero es lo que queremos hacer, queremos que se venda fruta. Entr3. 5M1. TC. 19.02.2016. Dir.

Respecto de los acuerdos y convenios en el caso de la Escuela A de Tiempo Completo los vendedores deben aportar un monto inicial, después deben entregar una cantidad fija y realizan donaciones para el día del niño. La directora del plantel lo expresó de la siguiente forma:

No les pido nada más, más que mantengan limpio su lugar. Cooperan con... dan un donativo inicial, dan un donativo para día del niño en especie, que son pelotas, y el donativo inicial se registra en el libro de cooperativa, que son 140 pesos [...] ahora tenemos 3 [proveedores], dan 40 pesos de la cooperativa... diarios y eso se va a un fondo. La cooperativa tiene tres fondos: el fondo social, el fondo repartible y el fondo para gastos de administración. Es 20, 40 y 40. Entr3. 5M1. TC. 19.02.2016. Dir.

Durante las visitas realizadas en el trabajo de campo, se observó la kermés del Día del Niño, donde se identificó los costales de pelotas, que en aquella ocasión la Directora explicó habían sido donadas por los proveedores de cooperativa. Obs.5M1. 29.04.2015. Obs. 15. Éstas aportaciones son acuerdos de palabra, bienes “obtenidos” por los acuerdos que la directora promueve con los proveedores. En consecuencia, no se registran ni se informan.

Otro aspecto indagado con los directores de las instituciones donde se realizó el trabajo de campo fueron los mecanismos o procedimientos empleados para utilizar los fondos captados por la cooperativa. En la Escuela de Tiempo Completo la directora de la escuela describió el proceso para la utilización de fondos donde interviene la dirección escolar, la supervisión, el tesorero de la cooperativa y, dependiendo del monto, puede ser necesario organizar una asamblea representativa de todos los socios:

Le solicitó al tesorero de cooperativa, es un decir “necesito para lo de la fumigación, necesito que se fumigue” y le dije al jefe “necesito que me firme que es un gasto que tenemos que hacer, que no es un gasto que estoy pidiendo hacer de la noche a la mañana”. Contestó: “sí como no”, y ya le solicitó. Si pasa más de 300 pesos se tiene que hacer un acta en el libro donde se convoca a todo el Comité, por ejemplo, tenemos que cambiar el gas estacionario y ya tengo la autorización, la indicación de la DGSEI y la autorización de mi jefe, entonces ahora lo tenemos que cambiar. Entonces se hace asamblea donde se pide el 5% de cada grupo de niños para que se les explique para que se va a utilizar el recurso y ellos voten, porque como todos pertenecemos a la cooperativa, si quieren. Entr3. 5M1. TC. 19.02.2016. Dir.

En el periodo en que se realizó el trabajo de campo, no se realizaron asambleas de esta naturaleza, aunque sí se tuvo conocimiento de la utilización de fondos para componer el mecanismo interno de dos sanitarios, así como la compra de regalos para el día de madre que consistieron en cubetas, coladores y palanganas. OBS.16. 5M1. 11.05.2015.

En la escuela B, también de Iztapalapa el proceso de selección de vendedores se basó, según lo expresó el director escolar, en el tipo de productos, la calidad de su elaboración, la manera de atender a los niños y el precio, como lo detalla en el fragmento posterior:

Bueno acá el de las paletas, digamos que lleva muchísimos años... este hubo en algún momento, se invitó a la comunidad, inclusive algunos padres y llegaron, se prueban a ver cuál es que mejor hasta trato tiene con los niños, el que mejor da o más barato su producto pero que sea de buena calidad a la vez. Entonces bueno, el de las paletas ya lleva aquí en la escuela como más de 15 años. Este, la de la comida sí se han hecho cambios porque ya cuando los maestros o los niños se empiezan a quejar de la mala calidad entonces se cambia, se busca entre los papás o gente de la comunidad, se ponen letreros para que en algún momento vengan y quién quiera. Entr2. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

En la entrevista el director explicó que los acuerdos de colaboración consisten en aportaciones diarias de los vendedores a la escuela. No obstante, no fue claro en señalar si son aportaciones fijas o depende del monto vendido: “Es una cuota fija, acá en algún momento depende de lo que vendan, este, dan 50 pesos todos los días. Y el agua que creo que es de 4 pesos, creo que la compramos a 3.33 o 3.50 pesos”. Entr2. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

En el caso de la escuela B se preguntó a los niños el monto de su gasto diario en cooperativa y los niños respondieron que podían comer bien con \$10.00, cantidad que usualmente les daban sus padres de familia, algunos otros señalaron que sólo les daban

\$5.00. En un ejercicio hipotético las familias de los niños estarían gastando entre \$1,000.00 y \$2,000.00 anualmente en alimentos durante el recreo.

Respecto del proceso para hacer uso de los recursos, el director del plantel destacó el papel de la comunidad, pues es a ella a quien se le explican la manera en que esos fondos serán utilizados:

Hacemos una junta, se presentan los órganos de cooperativa, este, se invita a todos los maestros, inclusive a los niños, se expone lo que se quiere comprar y ya en algún momento por medio de la votación pues ya se decide la compra, solamente así. No nada más nosotros que somos órgano podemos hacer las compras. Tenemos que explicar por qué y cuáles son las necesidades de esa compra. Entr2. FBC.MJ.15.02.2016. Dir.

En el caso de la escuela D, escuela de jornada ordinaria, el proceso de selección de vendedores, según palabras del director, se lleva lo más apegado posible a lo señalado por el Reglamento de Cooperativas:

“También de acuerdo a Lineamientos se emite una convocatoria pública que se pega en el portón de la escuela y ahí se hace una invitación a las personas que estén interesadas en participar como proveedores, se aclara en la convocatoria que quien esté interesado tiene que venir a la escuela, dejar sus datos y comprobar su identidad. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Como en otras escuelas la decisión definitiva se realiza, según dijo el director, después de haber conocido la calidad de los alimentos. No obstante, acotó aspectos distintos a los señalados por otras escuelas donde destaca el papel de la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

Y después se le cita en otro momento para una sesión de prueba, este, como degustación en un recreo donde todos pueden probar el alimento y opinar, buenas o malas y después se decide, se define quienes son los proveedores de la cooperativa. Puede ser cualquier persona de la comunidad, pero hay determinados requisitos sobre todo con Salubridad, tienen que tomar un curso de manejo de alimentos. Salubridad se encarga de decirles todos los lineamientos al respecto, sobre todo para garantizar que éstos sean con la higiene necesaria y que esto sea todos los días. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Por su parte, para la Escuela D en el tema de los acuerdos y convenios de colaboración, el director destacó el proceso de formalización del vendedor para darle ingreso a la escuela, donde se hace partícipe a la supervisión escolar.

Entonces los proveedores hacen una carta compromiso al principio del ciclo escolar en donde viene toda una serie de lineamientos que tienen que cubrir, entre ellos los que le acabo de mencionar, este, firman el convenio lo mantenemos en archivo y se da el visto bueno de la Supervisora también y con ello se legaliza su situación dentro de la escuela, sobre todo por seguridad de los niños porque no se puede dejar pasar cualquier persona. Debe estar legalmente acreditados. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Y más adelante detalló la forma que se realiza la aportación económica de los proveedores de cooperativa en su escuela y además explicitó la manera en que se venden los productos a los niños y la forma en que se calcula la aportación diaria:

Las aportaciones de los proveedores son del 50% y es determinado por la escuela. Lo importante ante todo es garantizar que los niños estén bien alimentados, lo alterno es la ganancia que pueda generar la cooperativa. En el tema de la captación de recursos lo define la escuela, hay escuelas que piden determinada cantidad de dinero todos los días como ganancia para la escuela, pero en el caso de nuestra escuela no lo hemos decidido así, aquí se lleva un sistema de boletaje como si fuera usted al banco y comprara sus boletos [...] le vendemos a los niños los boletos, hay un órgano de control que se encarga de hacer eso, los maestros llevan el control de las ventas de todos los días con los boletos y el encargado recupera el dinero de todos los días. Y al finalizar la semana se contabilizan los boletos captados por cada proveedor y se le paga al proveedor todos los productos vendidos de acuerdo al precio que se estipula y lo que queda es la ganancia a la escuela, eso se va depositando periódicamente en la cuenta de la cooperativa escolar la cual está a cargo de un socio de la cooperativa escolar que generalmente es un profesor o profesora de la escuela, este, y pues se deposita las ganancias y estas se van acumulando. También hay determinados lineamientos que seguir para poder gastar. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Para la Escuela D, el director de la institución detalló la manera en que se gasta el dinero, considerando el Reglamento de Cooperativas, documento en el cual se señala cuánto es posible disponer en la primaria:

Hay diversos rubros, por ejemplo el fondo social, eh ..., la SEP define mediante lineamientos, entonces de la cantidad captada en la cuenta de banco la SEP hace una distribución del dinero conforme lineamientos, estoy hablando que un 40% puede gastar en lo que le llama fondo social es decir en un tóner para la fotocopidora por ejemplo, o sea un bien de beneficio colectivo, en beneficio de los socios, sólo así es permitido gastar, tal vez hace falta un vidrio en los salones o que tenemos que comprar material bibliográfico para la biblioteca que también está permitido. Hay otro fondo que es el repartible, que se reparte

aproximadamente en el mes de mayo de todos los ciclos escolares, se divide entre todos los socios escolares y a cada uno se le reparte. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

En particular sobre la manera en que en la institución distribuye el dinero del fondo repartible, el director fue enfático en señalar que en su institución se realiza de manera pública en el patio escolar:

Aquí acostumbramos, este no le entregamos la bolsita completa al profesor y que él se la reparta a sus niños, aquí acostumbramos repartirla niño por niño un día a la hora del recreo y que todos vean que se está entregando el dinero a los socios en mano y se tenga evidencia. Esa es una situación que a muchos no les gusta “ay y por qué hacemos tanta filotea para entregar el dinero, deberíamos hacerlo más corta”. Pero al menos es una situación que yo como director suelo impulsar porque eso le da transparencia. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Según señala el reglamento, dicho fondo correspondiente al 40% del total debe entregarse al final del ciclo escolar. Aunque no señala los mecanismos en que dicho procedimiento debe llevarse a cabo. Lo antes descrito corresponde con una estrategia específica del director de este plantel. Después agregó respecto del uso que en su escuela se le da al último fondo de la cooperativa:

Y el otro es el fondo de reserva, de aproximadamente 20%, estoy dando aproximaciones porque luego cambia de un ciclo escolar a otro, ese fondo igual para una situación inesperada, casi no se usa ese fondo, por ejemplo, los baños, que no funciona algo se puede utilizar ese fondo de reserva para cubrir esa situación emergente o para trámites administrativos de la propia cooperativa escolar. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

Finalmente, el director especificó que para hacer uso de los recursos la escuela lleva a cabo una asamblea con las siguientes características:

La normatividad dice que hay que reunir a un porcentaje de los socios, no tienen que ser todos, se tiene que hacer una asamblea, el presidente de la cooperativa, de acuerdo a la orden del día hace una propuesta de gastos y si la asamblea está de acuerdo pues se aprueba y después se aplica en aquello que se dijo que se iba a ocupar. Entr2. JAP.MJ.25.02.2016. Dir.

A partir de lo expresado por los directores, un proveedor aporta a la cooperativa escolar entre 8 mil y 10 mil pesos en un ciclo escolar, y aunque varió de una institución a otra, en general las escuelas observada tenían 3 proveedores como mínimo y 5 como máximo.

De este modo, el funcionamiento de la cooperativa es otra fuente de ingresos para la escuela, particularmente en lo que respecta al fondo social. En algunas escuelas, según lo señalado por los directores dicho fondo se ocupó para pagar la fumigación, sustituir vidrios rotos o comprar material. No obstante, durante el trabajo de campo solo pude observar las aportaciones en especie que realizaron los proveedores de una escuela en el marco del día del niño.

5. Aportaciones adicionales del personal de la escuela

Un supuesto presente desde el inicio de mi investigación radicaba en identificar la manera en que los directores y maestros intervenían de alguna manera en el costo económico que representaba para sus alumnos. Previo al trabajo de campo presumía que ellos podían incidir en que los niños y sus familias gastarían más o menos por el proceso educativo. Sin embargo, un hallazgo de gran importancia en mi investigación tiene que ver con el grado en que los maestros, directores y hasta trabajadores manuales realizan aportaciones tanto para el trabajo estrictamente de enseñanza como para apoyar en la operación del plantel y que desarrollo más adelante.

El significado e importancia de dichas aportaciones debe ser analizado en contexto, es decir, reconocer que se producen frente a condiciones familiares adversas donde los niños se encuentran limitados para tener lo necesario escolarmente y en el marco de fondos federales precarios o insuficientes.

De este modo, el accionar de los docentes juega como medida de equidad en el contexto escolar. Medida en la que su valor es proporcional a la injusticia que ello representa para el sostenimiento del propio docente, como lo muestro en las páginas siguientes.

5.1. En el aula... desde el lápiz hasta el silabario.

Los maestros apoyan la permanencia de sus alumnos proporcionándoles materiales de estudio, higiene y/o alimentarias por razones de empatía, solidaridad, placer por compartir. A partir del trabajo de campo identifiqué cómo frente a las condiciones de los niños y sus familias, sobre todo en las escuelas de jornada ordinaria, los docentes expresaron apoyar la permanencia de los pequeños brindando apoyos de diversa índole

que atendieran sus necesidades. Particularmente en este apartado la información presentada refiere sólo a las voces provenientes de la escuela D, quienes fueron los docentes que hicieron más patente la situación.

Una maestra explicó cómo provee a sus alumnos de colores, transportadores y hasta libros a fin de que puedan avanzar en sus aprendizajes o realizar las actividades que ellos dirigen en el aula:

Pues yo por ejemplo, tengo un niño que tiene problemas de lenguaje, se llama Alberto, éste, él está en el club de la lecto-escritura y yo tenía unos libros, ahí, que yo había comprado hace mucho sobre, para el proceso de la lecto-escritura y se los regalé, o sea en aquel tiempo me costarían creo que ciento veintitantos el paquetito, no de cómo un año, para apoyarme pero, se los regale, tenía dos, tres libros, para que escriba, y luego por ejemplo, llevo este colores aunque sea chiquitos para los que no traen, llevo transportadores que tengo yo material en mi casa, ahí los pongo en una cajita. (JAP.MJ.19.11.2015. Mtra2).

Y más adelante detalló:

Sí, sí he comprado libros. El ciclo escolar pasado compré bastantes libros para bastantes niños, siquiera económicos porque me voy al centro, me echo un clavado en las casas del centro, pero sí les he comprado libros a los niños, les he comprado colores, les he regalado las reglas, les he regalado el transportador, o sea, lo que tengo a la mano, a la mejor tengo dos tres tijeras las llevo y ya veo que la toma y no las devuelve, no les digo nada porque yo sé que no lo tiene, el Resistol a la mejor no se los compro a ellos, pero lo llevo yo, lo pongo como en mi escritorio y- es que no traigo-, -pues ahí está-, y se van acabando los lápices adhesivos, y uno compra el paquete como maestra al centro y lo pone de uno en uno y se van acabando porque los niños no traen, no traen Resistol, entonces sí se les llega a dar esto (JAP.MJ.19.11.2015. Mtra2).

Otro maestro explicó que después de trabajar en el Estado de Michoacán y venir a la Ciudad de México esperaba encontrar una situación económica diferente en las familias. Sin embargo, descubrió lo contrario, que en la Ciudad de México y en la escuela donde trabaja son frecuentes las familias en condiciones precarias.

Copias, material concreto como silabarios, que costó cien pesos cada uno, compré dos, dos silabarios, copias, lápices, tenía como unos veinte lápices y así, niños que no llevan sus lápices y se los regalaba y al otro día igual no llevaban y otra vez se los regalaba, pero son alumnos que no se si están en condiciones, más bien están en malas condiciones y posiblemente pues no trabajan sus papas, son muy descuidados con ellos, entonces a la niña que le regalé el lápiz, me imagino que se lo dio a su hermano más pequeño y luego ella se quedó sin lápiz, le volví a dar otro. (JAP.MJ.19.11.2015. Mtro3).

Frente a la pregunta de por qué les regala cosas a sus alumnos y cómo le hace sentir el docente respondió:

Pues también desesperado, pero luego a veces, tranquilo y satisfecho cuando le doy el lápiz y ya se sienta a trabajar, es con lo que uno se queda, con la satisfacción de que con un detallito ellos ya, empiezan a trabajar, trabajan, se van contentos (JAP.MJ.19.11.2015. Mtro3).

Otra maestra expuso que incluso, en términos alimenticios proveen a veces a sus alumnos que provienen de familias de escasos recursos y describió esas situaciones como:

Muy frustrante, muy desesperante, de ver a los niños que no tienen con que trabajar y este o a veces llegan también sin desayunar, y a medio recreo te dicen, -maestra me presta cinco pesos-, pero luego desafortunadamente ahí, esta lo contradictorio, lo que yo le decía de la institución, porque si tú le das los cinco pesos y al niño se le ocurre decirle a la mamá, te va decir la mamá que por qué se los diste, que quien sabe, esa parte eh, digo como te puede evaluar la SEP, cuando tú a veces tienes que darle al niño cinco pesos, para que coma, porque sino sabes que después del recreo no te va a funcionar, todavía si en la mañana no funcionó y no come aunque sea, que, de que te va a rendir el niño (JAP.MJ.19.11.2015. Mtra2).

Casi al final de la entrevista, la misma maestra compartió sus reflexiones respecto de lo que anímicamente significa enfrentar condiciones tan adversas de trabajo:

No somos de piedra, no somos de piedra, o sea, ahora yo sí, sí luego digo chin, chin, yo salgo llorando porqué digo, no es posible no, no somos de piedra y nos quieren hacer de piedra, entonces les dije no somos de piedra, el niño tiene que llegar y sufre y uno los ve y dices “bueno cómo le hago”, o llegan comiendo cada cosa, pura chatarra, comen pura comida chatarra, les duele el estómago, les hablan a su mamá y nada y nadie, dices “bueno cómo hago, cómo mi niña puede sacar”, porqué son niños inteligentes, pero ¿cómo lo van a sacar, si tienen esa problemática, este social y familiar no, o sea cómo lo van a sacar? (JAP.MJ.19.11.2015. Mtra2).

5.2. Recursos para que su fuente de empleo siga funcionando: aportaciones adicionales en tiempo, especie o dinero.

En particular el director de la escuela C relató cómo frente a la ausencia del recurso provisto por Metodología Anual de Necesidades (MANE) debieron optar por organizar una kermés donde los alimentos fueron financiados por el bolsillo de cada familia o de cada maestro. Se identificó incluso al personal de apoyo comprando su material de trabajo:

...yo les decía “¿qué vamos a hacer en enero con los baños?”, a mí me dan mucha ternura mis compañeros trabajadores, sobre todo el hombre, el varón porque de pronto ya no hay cloro y le digo: “oye ¿qué ya no hay cloro?”, “uy profe, tiene como un mes que no hay cloro”, “¿y con qué has estado limpiando?”, “pues voy al de la camioneta y compro un litrito”. Si yo me pongo a pensar lo que mi compañero gana... Entr. 24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.

En el caso de algunos de los maestros entrevistados relataron que en ocasiones la escuela les proporciona hojas o tóner, a veces ambas y a veces ninguna; y ellos son quienes de su bolsillo pagar las copias o el material didáctico necesario para trabajar con los niños. En las observaciones realizadas en aula se identificó en una clase de matemáticas de primer año cómo el maestro compró los cereales que utilizaría sus alumnos para actividades de conteo (5M1. 23.02.2015.OBS.9). A este respecto una maestra señaló:

...en este caso para copias, (...) no te piden que pagues la copia, pero sí llevas tu bonche de hojas que vas a utilizar, o sea, no te niegan el tóner, pero sí llevas tus hojas y la otra es de si requieres apoyo de plumones, tu estante o pizarrón, pues ya sale ti, porque no hay recursos para eso. (JAP.MJ.19.11.2015. Mtros.)

De este modo, el apoyo de las y los docentes resulta coyuntural en la vida de los niños y en la vida de la institución escolar. Su importancia es notoria en un contexto de depreciación del salario que perciben y de las condiciones socio políticas que rodean su labor.

6. Conclusiones del capítulo

El contenido de este capítulo centrado sobre los mecanismos internos de financiamiento ha buscado describir los desafíos que enfrentan los planteles escolares cuando los fondos federales resultan insuficientes para garantizar la vida operativa de la primaria.

Los hallazgos en el trabajo de campo hacen evidente que, más allá de la mera implementación, las escuelas “generan intereses, apoyan o rechazan las reformas y se disputan los recursos asignados a la educación” (Rockwell. 2008, 12). La política de la SEP que busca promover la autonomía de gestión se traduce en múltiples sentidos en las instituciones. No obstante, fue común reconocer que en la vida cotidiana dicha orientación está asociada a dejar a las escuelas obtener por su cuenta aquellos recursos

que la federación no provee o que limita el margen de decisión sobre aquellos que sí llegan, algo que Brennan ha denominado “la falacia de la autonomía”, que se deriva de la planeación exhaustiva y que se vincula con la identidad de las políticas neoliberales orientadas a centralizar un conjunto de decisiones que podrían recaer en la escuela (Brennan, 2001).

Otro aspecto que es resultado de la investigación refiere a la existencia de órganos que buscan garantizar la participación. En tres de las primarias visitadas no existen como tales, por el contrario, el aumento en el control que la federación ejerce sobre los procesos escolares se expresa de diversas formas en las instituciones pues el trabajo recae sobre algunos padres y madres que aportan alrededor de dos horas diarias de trabajo voluntario o que se simula es realizado. Estos hallazgos me permitieron dialogar con las reflexiones de Smyth sobre las políticas asociadas a la autonomía escolar.

Una situación más entremezclada con estos afanes de autonomía es la existencia de criterios selectivos de financiamiento donde las escuelas de entornos profundamente precarios son las más afectadas por la ausencia de recursos públicos, pues los fondos obtenidos por cuenta propia son escasos y más espaciados que en aquellas donde las familias presentan mejores condiciones socioeconómicas, de este modo sus necesidades adquieren un carácter acumulativo: focos fundidos, chapas que no cierran, un sanitario inhabilitado, pisos levantados, que cada vez más les resultado complicado atender a directores, maestros y padres de familia.

Ninguno de los programas federales –Escuelas de Calidad, Escuela Digna, Escuelas de Excelencia-, provee de los montos suficientes para satisfacer completamente cada una de las necesidades escolares pues a veces son insuficientes, están etiquetados (solo sirven para ciertos rubros, aunque su necesidad sea otra) y/o su entrega es selectiva (con criterios impuestos por la autoridad federal y local).

Como lo señalé en el capítulo anterior, debido a que esos recursos (entregados con fondos selectivos) están etiquetados, en cada escuela una serie de necesidades quedan fuera de las partidas oficiales como reparaciones de infraestructura (cambio de barandales, arreglo de drenajes, goteras, cambio de ventanales), arreglos o sustitución de mobiliario (sanitarias, de luz, chapas) y gastos de operación (mantenimiento de impresoras, compra de hojas, tóner por mencionar algunos) las que son atendidas de forma diversas a través de cooperativa o con las aportaciones de directores, maestros y

padres de familia, por ejemplo las cuotas escolares. En ocasiones son realizadas en especie o en efectivo y, sin embargo, no logran sustituir la ausencia de recursos públicos.

Otro aspecto de gran relevancia para este estudio es que la participación de los padres es fundamental para la obtención de recursos propios por parte de las escuelas, pues sobre ellos (con la coordinación de los directores y maestros) está recayendo la operación de los planteles donde se encuentran sus hijos cursando la primaria. No obstante, las consecuencias son adversas para las familias pues deben proveer de recursos económicos, tiempo y trabajo a costa de sus condiciones. Adicionalmente, los niños que asisten a las escuelas ubicadas en los entornos más desfavorecidos enfrentan las peores condiciones para el estudio, planteles con lámparas fundidas, puertas descompuestas, baños averiados.

El caso emblemático de la escuela D, cuyo director se compromete con garantizar el funcionamiento del plantel a través del autofinanciamiento, es el contexto más claro donde una parte de las familias no logra responder a las exigencias económicas representadas por la escuela a costa de la escolaridad de sus hijos.

Esta condición también orilla a las escuelas a desplegar tácticas (De Certeau, 2000) algunas más cercanas a las formas conocidas (la cuota de la Sociedad de Padres de Familia) y otras más inusitadas (como la implementación de *cinitos*) antes descritas.

IV. Conclusiones generales

En este apartado final pretendo mostrar de forma breve los resultados mi investigación. Para ello me es importante distinguir tres niveles de escritura: hallazgos, categorías y conclusiones. Rubros en los que doy cuenta de los aspectos más relevantes.

Al principio de este documento expuse mi interés por conocer y comprender la manera en que algunas escuelas primarias de la Ciudad de México obtenían recursos económicos para garantizar su operación cotidiana y la forma en que ello repercutía con la gratuidad. También señalé que deseaba saber qué había pasado respecto de décadas anteriores y cómo ello podría tener relación o no con el derecho de los niños a la educación. Por ello, anclada en un enfoque etnográfico realicé un trabajo de búsqueda de información en cuatro primarias públicas de esta entidad.

Encontré que, haciendo una retrospectiva de casi un siglo (1917 – 2014), puede hablarse de niveles de gratuidad ejercidos de manera diferenciada según la región y el momento histórico. Esa revisión histórica (Mercado, 1997; Rockwell, 2007; Civera 2008) también me llevó a reconocer la trascendente participación-material, financiera y laboral-- de las comunidades para hacer viable el proyecto escolar y los afanes de diversas instancias del Estado por concretar la gratuidad durante buena parte del siglo XX.

Para el ciclo escolar 2014 – 2015 en las escuelas donde realicé el trabajo de campo se hacen evidentes la presencia y las consecuencias de la puesta en marcha de una política de financiamiento selectivo bajo la nominación de Programas Sujetos a Reglas de Operación que aparecieron a principios del presente siglo con el sello de las políticas neoliberales implementadas en diversos sectores del continente y país.

Esa política de financiamiento comenzó con el Programa Escuelas de Calidad (2002), que fue el primero en canalizar recursos directamente de la federación hacia los planteles. Más tarde aparecieron otros programas como Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Escuela Digna, entre otros. Este es un primer hallazgo de mi investigación y es preciso resaltarlo. *La implementación de estos mecanismos de financiamiento institucionalizó una nueva forma de sostenimiento a las escuelas. Transformó la obligación del Estado por sostener las escuelas a fondos federales que*

deberían ser ganados por los planteles a condición de cumplir diversos requisitos. Es decir, las escuelas han de ganarse el financiamiento y compiten por él.

En los hechos el presupuesto de dichos programas se destina para una mayoría de escuelas preescolares, primarias y secundarias regulares, y prácticamente ninguna telesecundaria, escuela para trabajadores, escuelas de educación especial, como lo mostré en el capítulo I. De este modo, las escuelas de condiciones más precarias son las que menos condiciones tienen de acceder a los fondos federales.

Esos requisitos están en el origen de procesos de mayor diferenciación, marginación y competencia porque las escuelas deben poseer atributos que otras no tienen para ser ganadoras de los fondos federales. Requisitos que algunas escuelas por su contexto, historia y condiciones pueden no alcanzar nunca.

En voz de Alejandro Tiana Ferrer (2002) las instituciones educativas han pasado por un proceso en el que se ha pretendido sustraerlas del ámbito de actuación del Estado para “entregarlas a la acción de las fuerzas del mercado”. Para el autor, las consecuencias de las políticas de mercado son la profundización de la crisis del sector que tanto se proponía abatir, y la disminución de “la igualdad [de los alumnos] ante la educación como consecuencia del énfasis en la eficiencia” (2009, p. 59).

Por ello en el capítulo II utilicé la metáfora de las puertas y candados para hablar del financiamiento federal a los planteles públicos. Los programas son puertas con montos dispuestos para su aplicación pero, y este es un segundo hallazgo también muy relevante, *ningún programa federal asegura al 100% la satisfacción de las necesidades operativas y de mantenimiento de un plantel. Las escuelas pueden recibir fondos públicos por un PSRO y aun así verse en la necesidad de conseguir fondos adicionales para atender necesidades que no están considerados en los marcos normativos de los programas.*

De forma adicional, esas puertas poseen candados de diversa índole. Es decir, están acompañadas de requisitos que pueden verse modificados de forma inusitada o intempestiva por las autoridades locales que los coordinan. Este fue un tercer hallazgo de la investigación: *los directores escolares en su búsqueda por fondos federales deben además afrontar los criterios movibles, impredecibles, espontáneos que las autoridades educativas federales y locales les determinan, a veces de manera discrecional o implícita.*

Para significar este aspecto fue de gran importancia el reconocimiento del Estado como construcción histórica que se concreta en imágenes y prácticas (Migdal, 2011) de los sujetos que le dan vida. De este modo es posible comprender la apropiación que experimentan funcionarios de diverso orden en torno de los marcos normativos y la consecuente interpretación en criterios operativos.

De estos datos emergió, como hallazgo, otra constante. *Son las instancias centrales del Estado las que, aún sin proveer los fondos, deciden por las escuelas en qué rubros han de requerir los recursos, la manera en que deben ser empleados y comprobados frente a la federación.*

Ello genera en el mejor de los casos, ilógicos procesos de gasto de los fondos federales y acentúa la diferenciación y marginación entre instituciones, pues, aunque un plantel presente enormes necesidades por la instalación de puertas y ventanas debe volver a colocar un piso sobre otro recién estrenado. En el peor, esta forma de actuación de las instancias centrales pasa por encima del gasto de las familias, del trabajo de los maestros y reclama el control de las acciones y la rendición de cuentas como presupuesto público.

Por otro lado, los criterios movibles, impredecibles o espontáneos que los directores afrontan en el ejercicio del gasto, me llevó a reflexionar sobre los márgenes del Estado (Das y Poole, 2008), concepto que alude no a las fronteras físicas sino a los juegos de poder, a las fisuras en el aparato administrativo estatal y a las formas de relación que los directores deben saber sortear si desean acceder a los fondos federales.

En los hechos, los actores buscan salidas, realizan negociaciones que les permiten garantizar el funcionamiento de sus planteles en condiciones donde parece no haber salida o al menos, una salida fácil. Una directora lo nombró como “saberse mover”, pero en estricto sentido ninguna escuela pública tendría que depender de ello para garantizar su operación.

Ello me llevó a evocar lo que las autoras Das y Poole denominan como “la excepción” o la “pérdida de la membresía”, para dar cuenta justamente de esos márgenes, lo cual conduce a la existencia de sujetos que son “asesinables”. En su caso, las autoras citan a Agamben, cuyo concepto de homo sacer se refiere a personas a quienes no es correcto matar pero que quien lo haga no será castigado por hacerlo.

Al transferir este concepto al contexto de la educación básica, yo denomino de manera atrevida “*escuelas prescindibles*” aquellas que para el Estado no tienen cabida en los programas federales, las que sí desaparecen por falta de recursos, por falta de instalaciones o por falta de mantenimiento pueden simplemente dejar de operar sin que nadie en la estructura del Estado sea responsable o sea castigado. Quiero ser explícita. Al utilizar esta categoría quiero poner de manifiesto que quienes son en los hechos prescindibles para el sistema educativo son los niños y los maestros que ahí se encuentran.

Mi estudio puso de manifiesto las condiciones de cuatro planteles; todos ellos contaron en algún sentido con fondos federales, pero presentaron condiciones muy desiguales de apoyo financiero estatal. Debe tomarse en cuenta también que existen miles de escuelas en nuestro país que no son visibles para las autoridades educativas federales; hay instituciones (como las escuelas multigrado) que seguramente enfrentan condiciones más adversas que las de mi muestra. Una posible vía de continuidad de este trabajo sería documentar sus circunstancias concretas a la luz de estas políticas de financiamiento y las consecuencias en la vida de los sujetos involucrados.

Esa pérdida de *la membresía* en el sistema educativo parece estar asociada a la condición de autonomía de gestión nombrada por primera vez en el marco del PEC y que después se hizo extensiva a todas las escuelas públicas de educación básica a partir del Acuerdo 717. Es una conclusión que construyo a partir de los hallazgos.

Para los directores entrevistados dicha autonomía es una forma sutil de llamar a la nueva situación donde ellos deben buscar por sus propios medios las soluciones a problemas y necesidades, sobre todo de orden financiero. Robertson lo denominó la falacia de la autonomía (Robertson, 2001), porque en la vida cotidiana de las escuelas lo que se encuentra es la gestión de fondos públicos precarios, con políticas profundamente centralistas sobre currículum y evaluación.

Ciertamente las escuelas están impedidas para tomar determinaciones de orden financiero porque los recursos provenientes de programas federales deben ser gastados en los aspectos etiquetados, tampoco pueden tomar amplias decisiones de carácter curricular porque están obligadas a llevar los programas nacionales y se encuentran sometidas a continuas rendiciones de cuentas, sobre los resultados en los informes de Ruta de Mejora y en las evaluaciones censales, en las evaluaciones del desempeño y otras

más. En cambio, sí deben mostrar el ejercicio de dicha autonomía para resolver por sus propios medios las necesidades que generalmente están asociadas a la operación cotidiana y el mantenimiento de la infraestructura.

Para las escuelas visitadas, en un siguiente hallazgo, *la llamada autonomía de gestión se traduce en los hechos en dedicar cada cierto periodo tiempo de trabajo a la obtención de recursos propios a costa del trabajo educativo*. En todas las escuelas que formaron parte de la muestra los maestros debieron concentrarse en organizar una kermés, un cinito, una minidisco, la venta de semillas a costa del trabajo con contenidos.

De este modo, yo concluyo que *las escuelas de los contextos más precarios enfrentan un escenario cíclico de deterioro y desigualdad*. Por un lado, su rezago adquiere carácter acumulativo, es decir, no existe comunidad de padres de familia o planta docente que sea capaz de sustituir los fondos del Estado. En consecuencia, a la chapa descompuesta, se le anexan los focos fundidos, los pisos levantados, los vidrios rotos, los sanitarios fuera de servicio, la pobreza del material didáctico. Por otro lado, sus esfuerzos por garantizar la operación del plantel les lleva a distraer tiempo de enseñanza para la obtención de recursos propios impactando en los procesos de aprendizaje de los niños. En conjunto ello hace que estén cada vez más lejos de los fondos federales, sus resultados no les permiten cubrir los requisitos señalados por lo que son los docentes y padres de familia los que intentan contrarrestar sin éxito la ausencia de fondos público y así sucesivamente.

Así, un siguiente hallazgo fue que *los directores y docentes buscaron espacios dentro la institucionalidad para obtener fondos a través de ferias de libros, cinitos, recreos largos, venta de semillas y otros mecanismos de donde obtenían, según su contexto socioeconómico, fondos para la operación*. En esta búsqueda de soluciones se ponen en práctica de diversas tácticas frente a las estrategias (De Certeau, 2000) de las autoridades en torno de la obtención de recursos.

Todas las acciones descritas en el capítulo II de esta tesis implicaron una fuerte participación de los padres de familia, que proveen tiempo, dinero y esfuerzo en la medida de sus posibilidades y, cabe decirlo, de su valoración por la escuela.

Las familias participan de diversas erogaciones como la cuota voluntaria, los alimentos para la kermés, el dinero para el cinito, la compra de material didáctico, la cooperativa. También donan su tiempo para repartir los desayunos escolares, para organizar los

eventos de la escuela, para organizarse con otros padres o para hacer gestiones frente a las instancias educativas en busca de mejoras para el plantel. Su fuerza de trabajo como aportación no está documentada de forma suficiente, pero sin su colaboración buena parte de las iniciativas escolares no sería viable. Otra posible vía de continuidad del presente estudio radicaría en documentar de forma más precisa tanto el trabajo no asalariado de los padres como sus implicaciones para la vida cotidiana de sus familias.

Sin embargo, para los padres y madres el respaldo al funcionamiento de las primarias se lleva a efecto a costa de sus fondos familiares y, en los casos más comprometidos, a costa de la permanencia de los niños en la escuela. El caso de la escuela D es el mejor ejemplo, su lógica de trabajo demuestra la genuina preocupación de un director que debido a su desconfianza en el presupuesto federal opta por recargarse en el trabajo y aportaciones de la comunidad. De este modo, como lo señaló Alejandro Márquez (2012), para las familias más pobres es más cara la educación de sus hijos.

En voz del director de ese plantel es una forma exigua pero muy real de “privatizar la educación”. Coincido en esa perspectiva. Considero que, particularmente para los más pobres, *los padres de familia deben pagar por el servicio educativo en términos de fondos económicos, tiempo, trabajo o especie*. Lo que encontré fue que a mayores fondos públicos menores contribuciones realizaron los padres de familia, a menores fondos públicos más amplia fue la erogación del gasto privado.

Finalmente es necesario destacar la enorme importancia de los docentes en su compromiso y empatía por los niños como medida de equidad. Lo que señalé hacia el final del capítulo II fue un hallazgo de la investigación porque en algún sentido supuse que ellos jugaban un papel trascendental para mediar los gastos que las familias realizarían de forma cotidiana. Sin embargo, fue sorpresivo identificar en qué medida ellos destinan de sus propios recursos para proveer de material didáctico, material de limpieza, hacer composturas en el plantel y hasta para proveer de alimentos a los niños con los que trabajan.

En este contexto en el que los docentes son descalificados por sus faltas—su falta de compromiso, su falta de control grupal, su falta de liderazgo—*resulta profundamente necesario reconocer su sensibilidad para reconocer el entorno adverso de sus alumnos, para tomar postura en el medio de una política que los acusa y un contexto que los demanda, para sobreponerse a la situación y seguir trabajando cotidianamente*.

En conclusión: *encontré indicios suficientes para reconocer mayores tensiones en torno del derecho a la educación asociadas a la gratuidad.* Es decir, las familias destinatarias de un servicio público deben realizar gastos o aportaciones para garantizar el sostenimiento de los planteles donde estudian sus hijos, su funcionamiento, su mantenimiento, la adquisición de material didáctico y otros aspectos. Ello vulnera en algún sentido el acceso y permanencia de los niños en la escuela.

Es verdad que la gratuidad ha estado siempre en debate y que nunca se ha cumplido del todo. También es cierto que hoy más que nunca parece incluso cuestionarse si es deseable. No obstante, las consecuencias del abandono gradual de la gratuidad de la educación pública son muy graves, pues de ella depende que los niños y jóvenes de los sectores más vulnerables permanezcan en la escuela.

V. Referencias

- Abrams, P. (2011, e.o. 2001). *Notas sobre la dificultad de estudiar al Estado*, en J. Migdal. *Estados fuertes, Estados Débiles*. México, FCE, pp 17 – 63.
- Abric, J. (2004). *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.
- Agamben, G. (2010) *Estado de excepción*. Buenos Aires. Adriana Hidalgo editores, pp. 23-70.
- AFSDSF (s/d) *Metodología aplicadas a la Distribución de los Recursos de “Mane Planteles”, DGOSE, DGSEI, DGEST*. México, AFSEDF. Disponible en: http://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_general/archivos/METODOLOGIA-MANE.pdf
- AFSEDF (2008) *Las cooperativas escolares en el Distrito Federal. Un estudio diagnóstico*. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/99684/1/COOPERATIVAs082008.pdf>
- AFSEDF, (2014) *Guía operativa para la organización y funcionamiento de los servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos de Escuelas Públicas en el Distrito Federal*. México, AFSEDF. Disponible en: <http://documents.tips/documents/guia-operativa-2014-2015-escuelas-publicas.html>
- AFSEDF (2014) *Catálogo de categorías y tabulador de sueldos y salarios del personal docente de educación básica*. México. AFSEDF. Disponible en: https://www2.sepdf.gob.mx/info_dga/remuneraciones/archivos-2016/DEB_JA_1_ENERO_2015.pdf
- AFSEDF, (2015c) *Lista de escuelas incorporadas. PEC*. SEP. México. Disponible en: http://www2.sepdf.gob.mx/programa_escuela_calidad/archivos-xiv/BD_ESCUELAS%20PEC%20XIV%20actualizado.pdf
- AFSEDF (2015) *Reportes Administrativos que deben rendir los directores y los docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos en el Distrito Federal*. México. AFSEDF. Disponible en:

http://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/dgpppe/archivos/anexo_4_secundaria.pdf

Brennan, Marie (2001) “La reinención de la rueda cuadrada: planificación de las escuelas para ignorar la realidad”. En: Smyth J. *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. España, Ediciones Akal, pp. 99 – 117.

Cámara de Diputados (2009) *Perfil socioeconómico del Distrito Federal*. México, Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0372009.pdf>

Cámara de Diputados (2015) *V. Evolución jurídica del artículo 3 constitucional en relación a la gratuidad de la educación superior*. Revisado en:

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm>

CIEP (2016) *Gasto público para una educación de calidad*. México. CIEP. Disponible en: <http://gastoeducativo.ciep.mx/Gasto-publico-para-una-educacion-de-calidad.pdf>

CESOP (2015), *Evaluación del gasto educativo en México*, CESOP, México, Disponible en:

file:///C:/Users/Mar%C3%ADa%20Elena%20G%C3%B3mez/Downloads/Reporte-9_Evaluacion%20Gasto%20Educativo.pdf

Civera, A. (2008) *La escuela como opción de vida. La formación de maestros normalistas rurales en México. 1921 – 1945*. México, El Colegio Mexiquense.

CONEVAL (2013) Ficha de Evaluación Programa Escuelas Dignas 074. Disponible en:

https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4871/1/images/FE_U074.pdf

CONEVAL (2014) *Medición de la pobreza*. México. Disponible en:

http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

CONEVAL (2014), *Evolución de la pobreza por la disminución en el ingreso 1992 – 2014*. Disponible en:

<http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>

- CONEVAL (2012) Iztapalapa. Distrito Federal. Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. México. Disponible en:
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32197/Distrito_Federal_007.pdf
- Cruz, A. (2013) “La educación como derecho humano. Aportes de la Reforma Constitucional”. En: Ramírez, R. (coord.) (2013) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México. Instituto Belizario Domínguez. Senado de la República, pp. 153 – 168.
- Das, Veena; Deborah Poole (2008). *El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas*. Cuadernos de Antropología Social, Sin mes, 19-52. Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180913917002>
- De Certeau, M. (2000) *La invención de lo cotidiano. 1 Las artes de hacer*. México, UIA. Disponible en:
<http://www.minipimer.tv/txt/30sept/De%20Certeau,%20Michel%20La%20Invencion%20de%20Lo%20Cotidiano.%201%20Artes%20de%20Hacer.pdf>
- De Ibarrola, M. y Silva G. (1995) *Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos [versión electrónica] Vol. XXVI, No. 2, pp. 13-69. Disponible en:
http://www.cee.iteso.mx/BE/RevistaCEE/t_1996_2_02.pdf
- Duran, G. (2009) *Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- DOF, (2008), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Disponible en;
http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/desarrollo_rural/Informacion%20sector%20rural/REGLAS%20DE%20OPERACION%202009/06%20sep/29%20_ProgramaEscuelasdeTiempoCompleto.pdf
- DOF, (2013), Lineamientos Generales para operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2014. México, DOF. Disponible en:
http://www.inifed.gob.mx/escuelas_dignas/pdf/LINEAMIENTOS-PED-2014.pdf

- DOF, (2014) Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el Ejercicio Fiscal, 2015. Disponible en:
<http://basica.sep.gob.mx/ro2015/pdf/RO%20PETC%202015.pdf>
- DOF, (2014) Reglas de Operación del Programa Escuela Segura para el año Fiscal 2015. Disponible en:
<http://basica.sep.gob.mx/ro2015/pdf/RO%20PES%202015.pdf>
- DOF, (2015) Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Disponible en:
<http://basica.sep.gob.mx/ro2015/pdf/RO%20PEC%202015.pdf>
- DOF, (2016) Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- Duran, G. (2009) Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Eisner, E. (1998) *El ojo ilustrado*. Barcelona. Paidós Educación.
- Feldfeber, M; Gluz N. (2011) *Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "Nuevo signo"*. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011 Disponible en:
<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>
- Holland, Dorothy, et al. (2001) *Identity and agency in cultural worlds*. London, England. Harvard University Press.
- INEGI (2013) *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial (CEMABE). Resultados definitivos*. Disponible en:
<http://www.uv.mx/personal/kvalencia/files/2013/09/INEGI-2014-Censo-Escolar.pdf>
- INEGI (2016) Información para niños. México. Disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- INIFED (2014) Padrón único de beneficiarios programa “Escuelas Dignas 2014”. México. INIFED.

- INIFED, (2016) Inicia Escuelas al CIEN. Blog oficial. Disponible en:
<https://www.gob.mx/inifed/articulos/inicia-escuelasalcien-con-atencion-a-2-mil-483-planteles-este-ano-17285>
- Juárez E., (2015) *Ridículo decir que Bonos de Infraestructura no son deuda: Alma Maldonado*. En: Educación Futura. Fecha de consulta 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/ridiculo-decir-que-bonos-de-infraestructura-no-son-deuda-alma-maldonado/>
- Latapí, P. (2004) *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992 – 2004)*. México, FCE.
- López, S., Flores, M. (2006) Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 2006, 8 [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015] Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15508106>
- Márquez, A. (2012). El costo de estudiar en México. *Perfiles educativos*, XXXIV (136), 190–194. Disponible en:
<http://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/rrodriguez/CreditosEducativosEnMexicoNo.pdf>
- Melgar M. (2001) *Las Reformas al artículo tercero constitucional*. Recuperado de:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/19.pdf> (último acceso: febrero de 2015).
- Mercado, R. (1997) *La educación primaria gratuita, una lucha popular cotidiana*. México. DIE.
- Migdal J. (2011) *Estados débiles, estados fuertes*. México, FCE.
- OCDE, (2015) Panorama de la Educación 2015. Nota país. México. OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/education-at-a-glance-2015-mexico-in-spanish.pdf>
- OCDE, (2014) *Panorama de la Educación 2014. Nota país. México*. OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>

- Olivares, E. (24 de noviembre de 2015). *Registra México bajo gasto público en educación*. Recuperada de:
<http://www.jornada.unam.mx/2015/11/24/politica/003n1pol>
- Presidencia de la República. (2014) *Resultados del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos*. Revisado el 12 de octubre, 2014. Tomado de:
<http://www.presidencia.gob.mx/resultados-del-censo-de-escuelas-maestros-y-alumnos/>
- Proceso (2017) *Nuño entra al quite por el gasolinazo: sin él se habrían cerrado escuelas*. Proceso, [en línea], [6 de enero de 2017]. Disponible en:
<http://www.proceso.com.mx/469051/nuno-entra-al-quite-gasolinazo-sin-se-habrian-cerrado-escuelas-dice>
- Robertson, Susan (2001) “La política de la delegación, autonomía y postfordismo en las escuelas”. En: Smyth J. *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. España, Ediciones Akal, pp. 139 – 161.
- Rockwell, E. (2007) *Hacer escuela, hacer estado. La educación posrevolucionaria vista desde Tlaxcala*. México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, CINVESTAV.
- Rockwell, E. (2009) *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires, Paidós.
- Roldan, N. (2015) *Hacienda fusiona 16 programas educativos y elimina Escuela Segura*. Animal Político. Disponible en:
<http://www.animalpolitico.com/2015/07/hacienda-fusiona-16-programas-educativos-y-elimina-escuela-segura/>
- Salas, L. (2009), *Migración y Feminización de la Población rural 2000-2005. El caso de Atitanac y La Encarnación*, Villanueva, Zac.
- SG. (2015) *Guía del Catálogo de Programas Federales*. México. SG. Pág. 26.
- SEP. (1981) *Reglamento de la Sociedad de Padres de Familia*. México. SEP.
Disponible en:
http://www.sepyc.gob.mx/escuelaysalud/documentacion/reglamento_asoc_padres_familia.pdf

- SEP (1981) Reglamento de Cooperativas Escolares. México. DOF. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4728645&fecha=23/04/1982
- SEP (1992) Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica. México. SEP. Disponible en:
<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- SEP (2010a) Acuerdo 535 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de Participación Social en la Educación. México. SEP. Disponible en
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5145508&fecha=08/06/2010
- SEP (2010b) Modelo de Gestión Educativa Estratégica. Programa Escuelas de Calidad. México, SEP. Disponible en:
<http://formacion.sigeyucatan.gob.mx/formacion/materiales/5/d3/p3/3.%20EL%20MODELO%20DE%20GESTION%20EDUCATIVA%20ESTRATEGICA.pdf>
- SEP (2011) Acuerdo número 609 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Disponible en:
<http://www.educacion.michoacan.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/a609.pdf>
- SEP (2013a) Acuerdo número 703 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328360&fecha=28/12/2013
- SEP (2013b) Programa Escuelas de Excelencia para abatir el Rezago Educativo. México. SEP. Disponible en:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5015/1/images/programa_excelencia_u082.pdf
- SEP/AFSEDF. (2013) *Anexo III. Reportes administrativos que deben cumplir los directivos y docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos del D.F.* Disponible en:
http://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/dgppee/archivos/anexo_3_primaria.pdf

- SEP/AFSEDF. (2013) *Manual de Organización de la Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa*, México, SEP/AFSEDF. Disponible en:
http://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/manuales-2014/MO-DGSEI.pdf
- SEP (2013a) *Programa Escuelas de Excelencia para abatir el Rezago Educativo*. México. SEP. Disponible en:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5015/1/images/programa_excelencia_u082.pdf
- SEP (2013b) Ley General de Educación. Artículos reformados el 11 de septiembre de 2013. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5313841%26fecha%3D11/09/2013
- SEP (2014a) Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de Participación Social en la Educación. México. SEP. Disponible en:
<http://conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/494/1/images/Acuerdo%20716.pdf>
- SEP (2014b) Acuerdo 717 por el que se emiten los Lineamientos para Formular los Programas de Gestión Escolar. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- SEP (2014c) Lineamientos de operación del Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. México. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014
- SEP (2014d) Lista preliminar de escuelas incorporadas. Ciclo 2014 – 2015. México, SEP.
- SEP (2014e) *Orientaciones para establecer la Ruta de Mejora Escolar. Consejos Técnicos Escolares. Fase Intensiva. Educación Básica. Preescolar, Primaria, Secundaria. Ciclo escolar 2014 – 2015*. Disponible en:
<https://dgoricardo.files.wordpress.com/2014/07/cte-rutademejora.pdf>

- SHCP (2012) Catálogo de categorías y tabulador de sueldos y salarios del personal docente de educación básica. México. SHCP. Disponible en:
https://www2.sepdf.gob.mx/info_dga/remuneraciones/archivos-2016/2012-01-docencia-edu-bas.PDF
- SHCP (2013) Catálogo de categorías y tabulador de sueldos y salarios del personal docente de educación básica. México. SHCP. Disponible en:
https://www2.sepdf.gob.mx/info_dga/remuneraciones/archivos-2016/2013-01-docencia-edu-bas-jor-ampliada.PDF
- SHCP (2014) Catálogo de categorías y tabulador de sueldos y salarios del personal docente de educación básica. México. SHCP. Disponible en:
https://www2.sepdf.gob.mx/info_dga/remuneraciones/archivos-2016/2014-01-docencia-edu-bas-jor-ampliada.pdf
- SHCP (2015) *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. México. SHCP.
- Tiana, F. Alejandro (2002) “La educación hoy: una mirada a las políticas de mercado en educación”. En Ruiz Aurora (Coord). *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*. Biblioteca Nueva, Madrid. Pp. 49-70.
- Torres, G. (2009) *El papel de los directivos escolares y la gestión del cambio: reforma de secundaria*. Disponible en:
http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_13/ponencias/1176-F.pdf
- Zorrilla, M. (2006) *Los directores escolares frente al dilema de las reformas educativas en el caso de México*. REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2006, Vol. 4, No. 4e. Disponible en:
<http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art8.pdf>

Índice de cuadros, tablas y esquemas

	PÁGINA
Gráfica 1. Disponibilidad de servicios básicos en la escuela, 2013.	14
Cuadro 1. Escuelas y programas federales en operación. Ciclo 2014 – 2015	27 - 28
Esquema 1. Catalogación de los programas según marco normativo	29
Cuadro 2. Criterios normativos de los Programas Sujetos a Reglas de Operación	35
Cuadro 3. Porcentaje de escuelas atendidas por Programas Sujetos a Reglas de operación en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2014 - 2015	36
Cuadro 4. Análisis comparativo entre los criterios normativos y los empleados por funcionarios de diverso nivel	43
Esquema 2. Instancias responsables de gestionar mejoras en los planteles según descripciones de una entrevistada	51
Esquema 3. Financiamiento recibido por la federación en las primarias visitadas	59
Cuadro 5. Trayectorias y saberes de los directores por escuela visitada	59 - 60
Esquema 4. Mecanismos de obtención de recursos propios en las escuelas visitadas.	78
Cuadro 6. Monto solicitado y recabado en las escuelas por concepto de “Cuotas voluntarias” al inicio del ciclo escolar 2014 – 2015	92
Cuadro 7. Estimación sobre las horas – hombre destinadas por padres de familia para actividades dentro de la escuela primaria	96
Esquema 6. Relación entre fondos federales y aportaciones familiares.	100

Anexos

Anexo 1. Listado de registros obtenidos en el trabajo de campo

- **Registros de observación**

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
5M1. 04.02.2015.OBS.1	Visita inicial a la escuela
5M1. 06.02.2015.OBS.2	Primer día de estancia en la escuela.
5M1. 13.02.2015.OBS.3	Observación desde la dirección escolar
5M1. 16.02.2015.OBS.4	Observación desde la dirección escolar
5M1. 20.02.2015.OBS.5	Observación desde la dirección
5M1. 23.02.2015.OBS.6	Observación desde el salón de clases de sexto
5M1. 27.02.2015.OBS.7	Observación de la reunión de Consejo Técnico Escolar
5M1. 10.03.2015.OBS.8	Observación desde el patio de la escuela
5M1. 23.02.2015.OBS.9	Observación desde el patio y el salón de primer año.
5M1. 17.03.2015.OBS.10	Observación desde el patio escolar
5M1. 18.03.2015.OBS.11	Observación desde la dirección escolar
5M1. 20.03.2015.OBS.12	Observación desde la dirección escolar
5M1. 25.03.2015.OBS.13	Observación desde la dirección escolar
5M1. 17.04.2015.OBS.14	Observación desde las mesas de la entrada de la escuela, después el comedor y el salón de 5º B.
5M1. 29.04.2015.OBS.15	Observación de la kermés escolar
5M1. 31.08.2015.OBS.15	Observación de la constitución de la mesa directiva de la Sociedad de Padres de Familia y del Consejo Escolar de Participación Social.

- **Archivos de audio**

Entrevista con un padre de familia de Ecatepec

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
ESCECAT. MJ. 12.10.2014. Padr Fam	Padre de familia / Estación del metro

Escuela Primaria C

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
24F1. MJ. 16.12.2014. Dir.	Director / Dirección Escolar

Charla informal con docentes en un Centro de Maestros

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtra1	Maestro / Centro de maestros
ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtra2	Maestro / Centro de maestros
ESCVAR. MJ. 01.02.2014. Mtra3	Maestro / Centro de maestros
Entr.SUPTAB.27.06.2015.	Supervisora / Centro de Maestros

Entrevista con un padre de familia de Ecatepec

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
ESCECAT. MJ. 12.10.2014. Padr Fam	Padre de familia / Estación del metro

Escuela Primaria A

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
5M1. TC. 06.02.2015. Dir.	Directora / Comedor de la escuela
5M2. TC. 16.02.2015. Maes. Ter.	Maestra de tercer grado / Salón de 3º A
5M3. TC. 23.02.2015. Maes. Sex.	Maestra de sexto grado / Salón de 6º B
5M4. TC. 13.02.2015. Madr.Fam.	Madre de Familia, vocal de grupo / Salón de inglés.
5M5. TC. 14.02.2015. Pres.Mes.Dir.	Presidente de la mesa directiva y su esposa / Dirección escolar
5M5. TC. 11.02.2015. Sup	Supervisor de la zona escolar

Escuela Primaria B

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
FBC.MJ.19.05.2015. Sup.	Supervisora / Supervisión escolar
FBC.MJ.19.05.2015. Dir	Director / Dirección Escolar
FBC.MJ.20.05.2015. Maes.	Maestra / Salón de 6º C
FBC.MJ.13.09.2016. Maes.	Maestro /Fuera de la escuela
FBC.MJ..20.05.2015.Sria.	Maestra Secretaria / Dirección Escolar
FBC.MJ.20.05.2015. Madr. Fam1.	Madre de familia / Bodeguita de intendencia
FBC.MJ.20.05.2015. Madr. Fam2.	Madre de familia / Fuera de la escuela

Escuela Primaria D

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
JAP.MJ.19.11.2015. Dir.	Director / Dirección Escolar
JAP.MJ.19.11.2015.Mtra1.	Maestra / Salón de UDEEI
JAP.MJ.19.11.2015.Mtra2.	Maestra / Salón de UDEEI
JAP.MJ.19.11.2015. Madr Fam1	Madre de familia / Pasillo de la escuela
JAP.MJ.19.11.2015. Madr Fam 2	Madre de familia / Pasillo de la escuela
JAP.MJ.19.11.2015. Pad.Fam.	Padre de familia /Pasillo de la escuela

Entrevistas a funcionarios y exfuncionarios

Clasificación del archivo	Personajes/Lugar
Entr. FFSEP. 25.12.2015.	Funcionario federal / VIPs
ExFunFed. 16.01.2016.	Ex funcionaria federal / Sanborns
Entr.FDGSEI.8.01.2016.	Funcionaria Estatal A /Oficinas DGSEI
Ch.FC. DGSEI. 4.02.2016	Funcionaria Estatal B / Oficinas DGSEI
Ch.FD. DGSEI. 5.02.2016.	Funcionaria Estatal C / Oficinas DGSEI

Anexo 2

Distribución de Fondos del Programa Escuelas de Tiempo Completo

TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS APOYOS			
EFFECTIVO O ESPECIE	PERIODO	CRITERIO GENERAL DE GASTO	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS AEL
1. Pago de apoyo económico			
Transferencia de recursos	Ciclo escolar 2015 - 2016	Apoyos económicos a: -Personal directivo - Personal Docente - Personal de apoyo (intendentes) Hasta el 61% del recurso total transferido.	En relación a las escuelas o servicios participantes: a) Número de directoras/es. b) Número de docentes. c) Número de Personal de apoyo (intendente) uno por cada seis grupos de alumnas /os.
2. Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas			
Transferencia de recursos	Ciclo escolar 2015 - 2016	-Asistencia técnica. - Acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares. - Adquisición de materiales educativos para uso del alumnado en las escuelas y servicios participantes \$70, 000.00 para cada escuela o servicio.	a) Número de escuelas o servicios participantes.
3. Convivencia escolar			
Transferencia de recursos	Ciclo escolar 2015 – 2016	- Asesoría especializada. - Adquisición y/o producción de materiales. - Eventos y actividades escolares para fortalecer la convivencia. - Acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares. \$20, 000.00	a) Número de escuelas participantes.
4. Apoyos para el servicio de alimentación			

Transferencia de recursos	Ciclo escolar 2015 – 2016	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo para el suministro de alimentos en las escuelas. - Compra de insumos y enseres vinculados con la presentación del servicio de alimentación. - Apoyo económico al coordinador del servicio de alimentación en la escuela. 	a) Matrícula de alumnos (15 pesos por alumnos) de las escuelas seleccionadas.
5. Apoyo a la implementación local			
Transferencia de recursos	Ciclo escolar 2015 - 2016	Apoyo a la implementación de las acciones del Programa, así como a acciones necesarias para el logro de sus objetivos y en apoyo del sistema básico de mejora educativa.	a) Hasta el 2% del total asignado a la entidad federativa.

Tomado de: DOF, (2014) Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el Ejercicio Fiscal, 2015.

Anexo 3

RM-08 OFICIO DE SOLICITUD DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO

Reporte que genera el SIIEP

 <p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p>		<p>ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA</p>			
México, D.F. a ____ de ____ de 20__					
<p>C. DIRECTOR (A) Presente</p> <p>Por este conducto deseamos manifestar que, previo acuerdo de la comunidad de los distintos turnos que laboran en este plantel, se han detectado todas las necesidades de mantenimiento preventivo y correctivo del inmueble escolar, señalando la prioridad con que son requeridas, a efecto de que sean atendidas de acuerdo a presupuesto y se integren al Programa Integral de Mantenimiento de la Delegación: _____ del Gobierno del Distrito Federal.</p>					
Nombre de la Escuela: _____		Clave: _____			
Ubicación: _____					
C.C.T.	09 MATUTINO	09 VESPERTINO	09 T. COMPLETO	09 J. AMPLIADA	09 NOCTURNO
SECCIÓN	PRIORIDAD	DESCRIPCIÓN PRECISA DE LA NECESIDAD		LUGAR DONDE SE LOCALIZA	
SEGURIDAD					
FUNCIONALIDAD					
IMAGEN					
FIRMAN DE COMÚN ACUERDO					
_____ Nombre y Firma del Director(a) T. Matutino			_____ Nombre y Firma Asoc. Padres de Fam. T. Matutino		
_____ Nombre y Firma del Director(a) T. Vespertino			_____ Nombre y Firma Asoc. Padres de Familia T. Vespertino		
_____ Nombre y Firma del Director(a) T. Completo			_____ Nombre y Firma Asoc. Padres de Familia T. Completo		
_____ Nombre y Firma del Director(a) T. Jornada Ampliada			_____ Nombre y Firma Asoc. Padres de Fam. T. Jornada Ampliada		
Nota: Si las escuelas tienen distintos nombres según el turno favor de anotar sólo el nombre y clave económica del turno matutino.					

Fig. 1. Tomado de: SEP/AFSEDF. (2013) Anexo III. Reportes administrativos que deben cumplir los directivos y docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos del D.F.

RM-10 SOLICITUD DE MOBILIARIO Y EQUIPO ESCOLAR

Formato que envía el área normativa



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA



ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL
DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS IZTAPALAPA

México D.F. a ___ de mayo de 20__.

**C. Directora de Educación Inicial
o Director General de Servicios
Educativos Iztapalapa.
Presente**

Por este conducto deseamos manifestar que, previo acuerdo de la comunidad de los distintos turnos que laboran en este plantel, se han detectado las siguientes necesidades de mobiliario y equipo escolar, a efecto de que sea gestionada, de acuerdo al presupuesto autorizado, su integración al Programa de Dotación de Mobiliario correspondiente a 20__.

Nombre de la Escuela: _____ Delegación: _____

CCT:

Matutino Vespertino T. Completo J. Ampliada

Mobiliario o equipo	Dotado en 20_ y 20_.	Existencia total actual	Reparable por el plantel	Requiere sustitución	Necesidad adicional

FIRMAN DE COMÚN ACUERDO

Nombre y firma del Director(a) T. Matutino	Nombre y firma Asoc. Padres de Fam. T. Matutino
Nombre y firma del Director(a) T. Vespertino	Nombre y firma Asoc. Padres de Fam. T. Vespertino
Nombre y firma del Director(a) T. Completo	Nombre y firma Asoc. Padres de Fam. T. Completo
Nombre y firma del Director(a) T. J. Ampliada	Nombre y firma Asoc. Padres de Fam. T. J. Ampliada

Nota: Si las escuelas tienen distintos nombres según el turno, favor de anotar sólo el nombre en el turno matutino.

Fig. 2. Tomado de: SEP/AFSEDF. (2013) Anexo III. Reportes administrativos que deben cumplir los directivos y docentes de las escuelas de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos del D.F.