



Subsecretaría de Educación Básica

PROPUESTA

ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
*Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Secundaria*

México, D.F., junio de 2005

---

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN SEP-AUTORIDADES EDUCATIVAS ESTATALES PARA LA  
NORMATIVIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

POR LA SEP\*

Subsecretaría de Educación Básica  
Coordinación de Asesores del C. Secretario de Educación Pública  
Coordinación de Asesores del C. Subsecretario de Educación Básica  
Dirección General de Desarrollo Curricular  
Dirección General de Materiales Educativos  
Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa  
Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio  
Dirección General de Educación Secundaria Técnica  
Dirección General de Evaluación de Políticas  
Dirección General de Asuntos Jurídicos  
Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación  
Dirección General de Personal

POR LAS ENTIDADES

Secretaría de Educación y Bienestar Social del Estado de Baja California  
Secretaría de Educación del Estado de Chiapas  
Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal  
Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, D.F.  
Secretaría de Educación del Estado de Durango  
Secretaría de Educación Pública del Estado de Guerrero  
Secretaría de Educación del Estado de Jalisco  
Secretaría de Educación del Estado de Morelos  
Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León  
Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado de Sinaloa  
Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora  
Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Veracruz  
Secretaría de Educación del Estado de Yucatán

SECRETARÍA TÉCNICA

GRUPO DE ASESORES

---

\* En este documento se emplean los nombres de las unidades administrativas establecidos en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005.

---

---

## Responsables de la elaboración del documento

### Integración y redacción

MARGARITA ZORRILLA FIERRO  
SECRETARIA TÉCNICA

### Secretaría técnica

LAURA ALICIA CAMPOS LUÉVANO  
JUAN CARLOS GARCÍA NÚÑEZ  
LEONOR GARCÍA PÉREZ  
JOSÉ RENÉ GASCA MONTOYA  
ARTURO GUZMÁN ARREDONDO  
EDNA HUERTA VELÁSQUEZ  
LUCÍA LÓPEZ CORTÉS  
LAURA MACÍAS VELASCO  
OXANA PÉREZ BRAVO  
MARINA QUIROZ VITE  
HUGO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

### Asesoría

ALBERTO ARNAUT SALGADO  
BONIFACIO BARBA CASILLAS  
ELISA BONILLA RIUS  
ORALIA BONILLA PEDROZA  
CUAUHTÉMOC GUERRERO ARAIZA  
ALBA MARTÍNEZ OLIVÉ  
F. JAVIER MURILLO TORRECILLA  
LAURA ELENA PADILLA GONZÁLEZ  
ENRIQUE PIECK GOCHICOA  
RAFAEL QUIROZ ESTRADA  
REBECA REYNOSO ÁNGULO  
CLAUDIA SANTIZO RODALL  
GUILLERMO TAPIA GARCÍA  
SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

### Corrección de estilo

LEONOR GARCÍA PÉREZ  
OXANA PÉREZ BRAVO

---

---

## EPÍGRAFES

La estructuración de las escuelas como organizaciones que aprenden constituye una estrategia importante de cambio en la era postmoderna, pero [...] para que el aprendizaje organizativo nos ayude a la renovación de la escuela, tenemos que renovar el mismo concepto de aprendizaje de la organización de manera que se ajuste mejor a la realidad de la escuela pública.

*Andrew Hargreaves*

Los docentes y las escuelas tienen una tradición y una cultura que no puede reemplazarse. Las innovaciones no entran en un terreno vacío, no sustituyen lo que hay, más frecuentemente añaden complejidad porque el profesorado y los centros reconstruyen las reformas.

*Michael Fullan*

De manera progresiva construiremos una escuela de calidad sustentada en la equidad social. Al niño, adolescente y joven que no tienen el privilegio de nacer o vivir en un ambiente de cultura, civilidad y saber, la educación pública tiene el deber absoluto de proponerle aquello que su familia no puede darle. La escuela se convierte así en el único contrapoder cultural que pueden compartir *todos los niños, adolescentes y jóvenes.*

*Jack Lang*

Porque a los adultos nos corresponde asumir nuestra responsabilidad ineludible: proteger lo que crece.

*Anónimo*

---

---

## CONTENIDO

	PÁG
INTRODUCCIÓN	i
MOTIVOS . . . . .	1
I. Reforma de la educación secundaria. . . . .	2
II. Calidad y equidad en educación. . . . .	5
III. Atención a la diversidad y carácter nacional de la educación básica. . . . .	10
IV. Marco normativo. . . . .	17
PROPUESTA DE ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. DEL GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA . . . . .	27
Consideraciones generales . . . . .	28
I. La comunidad escolar . . . . .	33
II. El gobierno de la escuela . . . . .	34
III. El funcionamiento de la escuela . . . . .	39
IV. Instrumentos de política escolar . . . . .	47
V. El sistema educativo al servicio de la escuela . . . . .	50
FUENTES . . . . .	56
ANEXO: IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA . . . . .	

---

## INTRODUCCIÓN

En el mes de julio de 2003, en el marco de la reunión de los titulares de educación básica de las entidades federativas, se propuso la constitución de una comisión que atendiera el tema de la normatividad para las escuelas de educación secundaria, como parte del proyecto de Reforma Integral de este nivel.

Posteriormente, en la reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas llevada a cabo los días 4 y 5 de marzo de 2004 en Nuevo Vallarta, Nayarit, se aprobó la constitución de una comisión integrada por autoridades educativas federales y de las entidades federativas que elaborara una propuesta para la normatividad de las escuelas de educación secundaria.

La Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para la Normatividad de la Educación Secundaria fue instalada formalmente por el maestro Lorenzo Gómez-Morin Fuentes, subsecretario de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública, en la primera reunión de trabajo llevada a cabo en la Ciudad de México el 19 de julio del mismo año. A dicha comisión se le encomendó proponer orientaciones generales para regular el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria en nuestro país; para tal fin, la comisión estuvo apoyada por una Secretaría Técnica.

Durante los meses en que trabajó esta Comisión, se llevaron a cabo cuatro reuniones en las cuales se analizaron, discutieron e hicieron sugerencias de mejora a las diferentes versiones de la propuesta sobre las orientaciones generales que deben regir la normatividad de las escuelas secundarias en nuestro país. A partir de este proceso de construcción colectiva, la Secretaría Técnica presenta el documento titulado: *ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Secundaria.*

La finalidad de este documento es ofrecer a las autoridades educativas de las entidades federativas un planteamiento pragmático y propositivo de un conjunto de orientaciones generales para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria que les permita, en el marco de sus facultades y competencias, elaborar su normatividad particular o, en su caso, realizar las modificaciones a las normas existentes. La finalidad es que se atiendan las

---

---

características y necesidades propias de los diferentes contextos de las entidades federativas.

Si bien el centro de atención es el gobierno y funcionamiento de la escuela, también se plantea la necesidad de revisar la gestión institucional de los sistemas educativos nacional y de las entidades, a efecto de asegurar las condiciones y apoyos que cada escuela requiere para cumplir su misión formadora y lograr que todos los alumnos –quienes son la razón de ser del proceso educativo– tengan una educación de calidad con equidad.

Se aspira a que, con base en estas Orientaciones Generales, cada entidad federativa –de acuerdo con el ámbito de su competencia señalado en la Ley General de Educación–, diseñe su normatividad

Esta versión final de la propuesta de Orientaciones Generales tuvo como insumos el análisis de la política educativa vigente y de las regulaciones en la materia, la revisión de literatura sobre la gestión escolar, las opiniones de maestros y directivos de secundaria, las aportaciones de la mayoría de los integrantes de la Comisión así como de otros estados que se sumaron a la tarea en la tercera reunión. También se recibieron observaciones de funcionarios de distintas dependencias de la Subsecretaría de Educación Básica, de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, así como de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, además, se contó con aportaciones específicas y la retroalimentación constante del grupo de expertos nacionales e internacionales que apoyaron a la Comisión.

Como se ha expresado en las distintas reuniones de la Comisión, la elaboración de esta propuesta ha enfrentado varios dilemas. Entre los que interesa destacar, por su carácter ineludible, están el de la generalidad frente a la especificidad; la distinción entre lo pedagógico organizacional y lo estrictamente laboral, así como el constante e inherente dilema entre conservar y transformar.

En lo que respecta al primer dilema, desde los inicios del proceso de construcción de la propuesta, preocupaba cómo plantear cuestiones lo suficientemente generales para que la diversidad de centros escolares tuviera cabida, al tiempo que brindar orientaciones específicas que permitieran concretar los elementos fundamentales alrededor de los cuales está fincado el gobierno y funcionamiento de la escuela, de tal manera que todas las escuelas se vieran reflejadas.

---

---

Ahora bien, no se trataba sólo de considerar la diversidad que caracteriza a las escuelas secundarias y la articulación entre las generales, técnicas, telesecundarias o para trabajadores, tanto públicas como particulares, sino también de pensar en las escuelas de educación preescolar y primaria. Ante la necesidad de crear una normatividad en el terreno de la organización y funcionamiento de las escuelas, las entidades federativas pueden incluir a todas las escuelas de educación básica, lo cual sería deseable.

Desde este punto de vista, iniciar con una propuesta de Orientaciones Generales para la normatividad de la escuela secundaria, que de suyo es más compleja por la cantidad de elementos que intervienen, puede facilitar el trabajo de generar la normatividad de las escuelas de preescolar y primaria, a fin de avanzar hacia la integración de los tres niveles de educación básica.

Así, el dilema generalidad *versus* especificidad se resolvió a partir de la identificación de los elementos básicos y comunes de toda escuela que están relacionados con su gobierno y funcionamiento. Con ello fue posible plantear orientaciones de carácter general, con base en las cuales se pudieran formular normas específicas para atender la diversidad que caracteriza a las escuelas de educación secundaria en cada una de las entidades federativas del país.

El segundo dilema refiere al desafío que representa atender la eficacia del gobierno y funcionamiento de las escuelas en el marco de la compleja situación laboral, tanto del personal directivo, docente y no docente.

No se puede obviar que la cotidianidad de las escuelas está determinada en gran medida por la asignación de horas por escuela –en el caso de las generales, técnicas y para trabajadores–, o la cantidad de maestros en telesecundaria; por el tipo de contratación de los maestros; por la manera en que se integran las plantillas de personal de cada una; por la cantidad de maestros para cada establecimiento; por las cargas horarias de los docentes y la distribución de actividades académicas de distinto tipo, además de la enseñanza directa; la compactación de horas en una misma institución y los perfiles de contratación para las distintas funciones al interior de una escuela, entre otros.

En este contexto, la propuesta de Orientaciones Generales insiste en el respeto de los derechos laborales de los trabajadores de la educación y en el hecho de que este respeto no debe convertirse en obstáculo para el gobierno y funcionamiento de las escuelas y del sistema educativo en su conjunto.

---

---

Por último el dilema entre conservar y transformar, el cual es inherente a la naturaleza de la educación y del sistema educativo: qué se conserva para que el sistema no se disuelva y al mismo tiempo qué innovaciones introducir para que mantenga su dinamismo. En educación, como en otras áreas de la acción humana, resulta difícil plantear la incorporación de elementos nuevos ya que éstos provocan incertidumbre y desconfianza. No obstante, una vía para enfrentar este dilema, que es permanente en los sistemas educativos, se expresa en la frase “innovar a partir de la tradición”. Es deseable que los sistemas educativos, las escuelas y las personas que los integran, ingresen a procesos de mejoramiento en los que la innovación es insoslayable.

El documento se organiza en dos apartados. El primero expone los motivos en los que se fundamenta la propuesta: los rasgos de la reforma de la educación secundaria; datos en los que se basa la exigencia de una educación de calidad con equidad; información acerca de algunos elementos que muestran la diversidad de las escuelas y que permiten dimensionar lo que significa cuidar el carácter nacional de la educación básica; y, finalmente, se presentan los resultados del análisis sobre el marco normativo y la necesidad de renovación por lo que al gobierno y funcionamiento de las escuelas se refiere.

El segundo apartado plantea la propuesta de Orientaciones Generales para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria, se divide en seis apartados que atienden los siguientes aspectos: consideraciones generales, comunidad escolar, gobierno de la escuela, funcionamiento de la escuela, instrumentos de política escolar y el sistema educativo al servicio de la escuela. Esta parte ha sido elaborada con el propósito de facilitar el tránsito a un texto de carácter jurídico.

En un documento anexo se plantean algunas implicaciones que se derivan de la propuesta de Orientaciones Generales. En él se encuentran elementos de distinto orden que han sido identificados en el seno de la Comisión y que requieren ser atendidos frente a la exigencia de que el funcionamiento de cada escuela mejore de manera sustantiva.

Cabe señalar que durante los procesos de investigación, análisis, discusión y redacción del documento, la Comisión encontró diversas concepciones sobre lo que a modalidad y tipo educativos se refiere. A este respecto, la Ley General de Educación (LGE) en el artículo 37 distingue que los tipos de educación son: el

---

---

básico, el medio superior y el superior, los cuales se dividen a su vez en niveles: el básico, en preescolar, primaria y secundaria; el medio superior, comprende el bachillerato y los demás niveles equivalentes; y el superior, en licenciatura, especialidad, maestría y doctorado.

En cuanto a las modalidades, la LGE en el artículo 46 especifica que éstas son: escolar, no escolarizada y mixta; es decir, se refiere a la forma en que se estructura el proceso educativo. Por otro lado, en el nivel de educación secundaria la tradición ha puesto el énfasis en las distintas formas en que se ofrece el servicio educativo escolarizado. Así, se denominan *modalidades* general, técnica y telesecundaria; incluso suele considerarse a la secundaria para trabajadores como una modalidad más. Por tanto, de aquí en adelante, se hablará de modalidades en este sentido y se les denominará *modalidades de operación*.

SECRETARÍA TÉCNICA

## MOTIVOS

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* (PRONAE) es un documento de política educativa; como tal, es mandato del hacer educativo en México. El PRONAE<sup>1</sup> plantea como objetivos estratégicos para la educación básica: a) alcanzar la justicia y la equidad educativas; b) mejorar la calidad del proceso y el logro educativos; y c) transformar la gestión institucional para colocarla al servicio de la escuela. En el marco de estos objetivos, las características de la escuela pública que establece el PRONAE son el punto de partida de esta propuesta.

Para alcanzar los propósitos plasmados en el PRONAE, en el año 2001 se inició el proceso de reforma de la educación secundaria, el cual puso de manifiesto la necesidad de ocuparse de distintos componentes del funcionamiento del sistema educativo y de cada escuela. Entre éstos destaca lo que se refiere a la regulación de la operación de los centros escolares.<sup>2</sup>

Se asume que la reforma de la educación secundaria no debe circunscribirse sólo al ámbito curricular y pedagógico, sino que ésta también deberá incluir líneas de renovación de las condiciones para el gobierno y funcionamiento de las escuelas, de la formación inicial y en servicio de los docentes, así como de nuevos enfoques y marcos de actuación para la gestión institucional del sistema educativo, y la gestión de las escuelas.<sup>3</sup>

El proceso de reforma ha permitido constatar, con información sistematizada, lo que describe el PRONAE acerca de las condiciones desiguales de aprendizaje de los distintos grupos sociales y cómo el nivel de educación secundaria enfrenta dificultades para alcanzar la universalización con equidad y calidad. El análisis y la reflexión de los equipos técnicos estatales –conformados en el marco de la reforma de la educación secundaria– y los de la Subsecretaría de Educación Básica dan cuenta de la preocupación por salvaguardar el carácter nacional de la educación básica, a la vez que reconocen la existencia de una gran diversidad entre regiones, escuelas, docentes y educandos: diversidad que significa riqueza.

---

<sup>1</sup> *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Tercera Parte. Subprogramas Sectoriales. 1. Educación Básica pp. 105-158.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 107, 108, 111, 115-117, 119, 121-123.

<sup>3</sup> Ver Subsecretaría de Educación Básica y Normal. *Documento Base. Reforma Integral de la Educación Secundaria*. Noviembre de 2002. Consultado en la página Web <http://ries.dgmm.sep.gob.mx/>

---

---

Los motivos que sustentan esta propuesta de Orientaciones Generales se han organizado en cuatro apartados: “Reforma de la educación secundaria”, “Calidad y equidad en educación”, “Atención a la diversidad y carácter nacional de la educación básica” y “Marco normativo”.

## I. REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

En la actualidad, la educación secundaria presenta un conjunto de retos que es necesario enfrentar como la cobertura, el acceso, la pertinencia, la eficacia y la interculturalidad para lograr la formación integral de los adolescentes.

Hacer efectiva la obligatoriedad de la educación secundaria tiene al menos dos consecuencias para el Sistema Educativo Nacional (SEN) y las políticas que lo rigen. Por un lado, el Estado debe garantizar que todos los egresados de la educación primaria accedan con oportunidad a la escuela secundaria y permanezcan en ella hasta concluirla. Por otro, cada escuela debe asegurar que los educandos logren los aprendizajes referidos a conocimientos, habilidades, actitudes y valores propuestos en el currículo común. Asimismo, la escuela secundaria en cualquiera de sus modalidades de operación tiene la misión de atender la diversidad intercultural de la población e incrementar las posibilidades de igualar los logros de todos sus alumnos; para ello, no puede tratarlos de manera uniforme, sino que ha de ofrecer –a quienes más lo necesiten– oportunidades que les permitan compensar sus desventajas socioculturales y educativas previas.

El cambio del currículo y la introducción de un nuevo enfoque pedagógico en 1993 fueron insuficientes para abatir los problemas de la secundaria. A los pocos años de su implementación, se hizo evidente la necesidad de una reforma que fuera más allá de la dimensión curricular y pedagógica. Pese a la transferencia que hizo el gobierno federal de los servicios de educación básica y normal hacia los estados, la reforma del nivel educativo requería que ésta fuera acompañada también de orientaciones para la transformación de la organización y funcionamiento del sistema y de las escuelas. Sin embargo, por circunstancias coyunturales no se llevaron a cabo las acciones pertinentes.

De diversas formas el PRONAE reconoce que existen problemas serios en la gestión institucional en todos sus niveles. Así, expresa que: “La superación de los problemas de acceso, reprobación y deserción escolar, pero especialmente el

---

---

mejoramiento de los niveles de logro educativo, exigen la transformación profunda de las prácticas de enseñanza, así como de la organización y funcionamiento de las escuelas. Sin embargo, [...] es necesario reconocer que gran parte de lo que ocurre en el aula y en la escuela depende de las acciones u omisiones de las instancias dirigentes del sistema [...]”.<sup>4</sup> Continúa diciendo que a pesar de los cambios producidos en el Sistema Educativo Nacional (SEN) a partir de 1992, éstos aún no se reflejan en la transformación del aula y de la escuela, ni en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

A partir de estas afirmaciones, el PRONAE plantea la necesidad de “diseñar alternativas para aquellas cuestiones fundamentales que no han sido atendidas a cabalidad desde que fue decretada la obligatoriedad de este nivel educativo. Entre éstas destaca la gestión institucional y la revisión de las normas que regulan el funcionamiento de los servicios educativos en los diversos niveles de gestión”.<sup>5</sup>

En este marco, la reforma de la educación secundaria “se propone transformar la práctica educativa a fin de mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes. Para ello, reconoce que es indispensable fortalecer la continuidad entre los niveles que conforman la escolaridad básica, ofertar un currículo que posibilite la formación de los adolescentes como ciudadanos democráticos, desarrollar al máximo las competencias profesionales de los maestros e impulsar procesos para que las escuelas funcionen de manera colegiada y se constituyan, en efecto, en comunidades de aprendizaje”.<sup>6</sup>

El *Documento Base de la Reforma Integral de la Educación Secundaria* propone un conjunto de premisas entendidas como puntos de partida para orientar el rumbo de los procesos y las decisiones. Estas premisas son:

1. La educación secundaria es el último tramo de escolaridad básica obligatoria. En ese sentido, debe articularse con los niveles de preescolar y primaria para configurar un solo ciclo formativo con propósitos comunes, prácticas pedagógicas congruentes, así como formas de organización y relación interna que contribuyan al desarrollo integral de los estudiantes y a su formación como ciudadanos democráticos.
2. En tanto que la educación secundaria forma parte de la escolaridad básica obligatoria, debe asegurar que todos sus alumnos alcancen los

---

<sup>4</sup> *Programa Nacional de Educación*, p. 119.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>6</sup> *Documento Base*. p. 29.

- 
- objetivos de aprendizaje establecidos por el currículo común, independientemente de la modalidad en la que cursen sus estudios.
3. La escuela secundaria es el espacio que el Estado ofrece para la educación formal de los adolescentes. En este sentido, es fundamental el reconocimiento y atención de sus intereses y necesidades afectivas, cognitivas y sociales, tanto en el currículo como en el ambiente escolar en general.
  4. El logro educativo de todos los estudiantes debe ser el centro de la actividad de la escuela. Es necesario trabajar para hacer de las escuelas verdaderas comunidades de aprendizaje, donde los alumnos encuentren apoyo y estímulo para la consecución de sus retos y donde los maestros también sean sujetos activos de aprendizaje.
  5. El motor fundamental del cambio son los maestros y las maestras. Ninguna propuesta –por mejor que ésta sea– tendrá posibilidades de transformar la práctica educativa si los profesores no asumen el compromiso por el cambio y participan activamente en su construcción.
  6. Una real transformación de la cultura escolar y de las prácticas de enseñanza sólo puede darse si se consideran los distintos campos del terreno educativo: el curricular y su derivación en materiales educativos; la gestión y organización escolar y del sistema; y la formación y actualización de docentes, directivos<sup>7</sup> y equipos técnicos.
  7. El currículo debe estar centrado en el desarrollo de capacidades y competencias básicas de los adolescentes que les permitan seguir aprendiendo a lo largo de la vida e incorporarse plenamente a la sociedad.
  8. El plan y los programas de estudio de la educación secundaria conservan su carácter nacional, pero reconocen la riqueza de la diversidad intercultural y, en ese sentido, la necesidad de una mayor flexibilidad.
  9. Las escuelas no son entidades aisladas. Pertenecen a un sistema con prioridades y normas de operación que influyen decisivamente en la constitución de sus relaciones y prácticas, así como en el ejercicio de las funciones profesionales de cada uno de los actores que en él participan. Para lograr un cambio en la escuela es necesario que éste sea acompañado por un cambio en el sistema.
  10. Los centros escolares son diversos y únicos, no sólo por su dimensión o por el contexto que los rodea, sino porque sus integrantes tienen formas de relación particulares, maneras diversas de asumir la responsabilidad profesional, así como normas implícitas, tradiciones y fortalezas. Así, los procesos y acciones que se impulsen habrán de considerar ritmos e intensidades distintos de apropiación.
  11. Un sistema que asume el logro educativo de todos los estudiantes como prioridad debe asegurar que sus escuelas funcionen regularmente,

---

<sup>7</sup> Los directivos escolares incluyen las figuras escalafonarias del director de la escuela, el subdirector, los jefes de enseñanza, los supervisores, los jefes de sector. Además se encuentran las figuras de personas que ocupan puestos de responsabilidad en las escuelas por designación.

---

- 
- promover que sus integrantes desempeñen con profesionalismo su tarea y ofrecer mayores márgenes de autonomía para la toma conjunta de decisiones.
12. La escuela secundaria tiene mayores posibilidades de constituirse en una verdadera comunidad de aprendizaje cuando las normas que la regulan laboralmente promueven la estabilidad de la planta docente y el uso efectivo del tiempo dedicado a la enseñanza. Así como si se promueve la permanencia de los alumnos hasta que éstos concluyan sus estudios.
  13. El desarrollo profesional de los directivos y docentes en servicio, no sólo depende del compromiso que éstos establezcan individualmente con el fortalecimiento de sus competencias, sino de la existencia de estructuras institucionales que aseguren las condiciones para que todos accedan a una oferta oportuna y pertinente de actualización y pongan en práctica lo aprendido.
  14. La formación inicial, la actualización y capacitación permanentes de los maestros deben articularse como un continuo, cuyo propósito común sea la construcción de una carrera profesional a lo largo de toda la vida.<sup>8</sup>

Como es evidente, la regulación del funcionamiento y organización de las escuelas está presente en las premisas citadas, por lo que la propuesta de Orientaciones Generales para el Gobierno y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias se coloca en la dirección de establecer condiciones institucionales para que los educadores puedan renovar las prácticas escolares y alcanzar los propósitos de la educación.

## II. CALIDAD Y EQUIDAD EN EDUCACIÓN

Entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, el discurso de la política educativa mexicana respecto a la educación básica transitó de la casi absoluta preocupación por la cobertura —atendida mediante distintas acciones que impulsaron de manera significativa la expansión de los servicios educativos a lo largo y ancho del país— a incorporar las nociones de calidad y equidad de la educación.

Como es conocido, el 18 de mayo de 1992, siendo testigo de honor el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El propósito de este Acuerdo fue dar solución a las desigualdades educativas nacionales y mejorar la calidad de la educación básica

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 31 y 32.

---

con tres estrategias fundamentales de política educativa, por las que se conoce como el Acuerdo de las tres “erres”: Reorganización del sistema educativo, Reformulación de contenidos y materiales, y Revaloración social de la función magisterial. Un año después se decretó la obligatoriedad de la educación secundaria, lo que tiene implicaciones sustanciales en la política educativa y exige una revisión de su quehacer.

De entonces a la fecha, se han impulsado y llevado a cabo distintos programas y acciones de política educativa encaminados a atender, desde distintos ángulos, los problemas de calidad y equidad. Lo anterior, mediante la ampliación de oportunidades educativas –más escuelas, maestros, libros de texto, materiales educativos–, a través de programas compensatorios dirigidos a poblaciones en situación de mayor desventaja social, económica y cultural, de la reforma de la formación inicial y en servicio de los docentes, la incorporación de la evaluación como un mecanismo de mejora de la calidad, la implementación de proyectos de intervención en el ámbito de la gestión escolar, entre otros aspectos.

El SEN y cada uno de los sistemas de educación de las entidades han ingresado a una dinámica de mejoramiento distinta en su concepción y manifestaciones a la de otros momentos de reforma de la educación nacional. Un elemento a destacar de dicha dinámica es el que se refiere a la producción de conocimiento sobre la situación que guardan los servicios de los distintos tipos y niveles educativos. Ahora se advierte una valoración de la información y el conocimiento de la educación, ya sea que provenga de la investigación educativa o de la evaluación.

Por ello se afirma que “la construcción de los cambios necesarios y deseables en la educación secundaria requieren de comprender los problemas que la aquejan”.<sup>9</sup> Los diagnósticos disponibles permiten identificar algunos rasgos de la problemática actual, como los siguientes:

Respecto a las oportunidades educativas, los datos de la SEP muestran que la atención a la demanda no ha sido satisfactoria. En el año 2000,<sup>10</sup> de los niños de 12 a 14 años, 58% no contaba con grado alguno de secundaria, y sólo 31% de jóvenes de 15 años habían completado el nivel.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>10</sup> Se toman los datos de 2000 por ser el año en que se llevó a cabo el XII Censo General de Población y Vivienda.

---

En el 2001, 86.3% de los alumnos que iniciaron la primaria seis años antes, la concluyeron; asimismo, en el 2002, el coeficiente de absorción en secundaria de los egresados de la primaria fue de 93%.

En cuanto al rezago educativo, se tiene registrado que en el año 2000 fue de 72% en las localidades menores a 2,500 habitantes, y en las ciudades con más de 100 mil, de 32%.

En el ciclo escolar 2000-2001, 6.5% de los alumnos inscritos en secundaria la abandonaron de manera temporal o definitiva, porcentaje ligeramente mayor a lo registrado en el ciclo 1993-1994 (6.3%). Por género, la deserción fue mayor entre los hombres que entre las mujeres: 7.7% y 5.2%, respectivamente. En cuanto a las modalidades, en telesecundaria se registró el mayor porcentaje (6.8%) y en las técnicas el menor (6.1%).

Por otro lado, el índice nacional de reprobación para el primer grado de secundaria, en el mismo ciclo escolar fue de 20.9%, llegando incluso a ser de 30% en algunas entidades del país. En el segundo grado de secundaria este índice se agudizó, ubicándose en 24.9% y descendió de manera significativa en el tercer grado (16.7%).

No obstante, el crecimiento de la matrícula en secundaria de 1993 a 2001 fue de 26% a nivel nacional. En buena medida, este crecimiento se explica por la expansión de la telesecundaria.

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) (2002), la deserción en secundaria está asociada con el poco o nulo gusto de los jóvenes por la escuela, así “lo anterior constituye una poderosa invitación a preguntarse por el sentido que tienen los aprendizajes que ofrece este nivel educativo para la vida presente y futura de los adolescentes”.<sup>11</sup>

Los resultados de las diferentes pruebas que a nivel nacional e internacional se han aplicado permiten apreciar el nivel de logro de los estudiantes de secundaria. En la prueba de PISA (por sus siglas en inglés), aplicada en el año 2000, sólo 1% de los alumnos de secundaria logró el más alto nivel en aptitud lectora (el quinto nivel); 28% estuvo en el nivel más bajo (primer nivel), y 16% ni siquiera alcanzó un puntaje suficiente para ubicarse en este último nivel.

---

<sup>11</sup> *Documento Base*, p. 7.

---

En la Prueba de Estándares Nacionales aplicada en el ciclo escolar 2000-2001, 52% de los alumnos de primer grado, 54% de los de segundo grado y 38% de los de tercer grado se ubicaron lejos o muy lejos de alcanzar los estándares de comprensión lectora.

La investigación internacional sobre eficacia escolar ha enfatizado la importancia de la escuela en su conjunto como elemento clave para el mejoramiento de la calidad y equidad educativas. Asimismo, ha aportado interesantes y sugerentes ideas acerca de los factores que contribuyen a mejorar los resultados escolares entendidos como el desarrollo integral de los alumnos. Entre ellos se encuentra el clima escolar y de aula, el trabajo en equipo de los docentes, la participación de la comunidad educativa, la labor y liderazgo de los directivos, el seguimiento y monitoreo de acciones y proyectos de trabajo, la calidad del currículo, o el tener altas expectativas acerca de la capacidad y logro de los estudiantes, pero también los recursos económicos y materiales disponibles y la formación inicial y permanente de los docentes y sus condiciones de trabajo (Schmelkes, *et al.*, 1997; Sammons *et al.*, 1998; Murillo, 2004).

Por su parte, con base en la investigación educativa nacional, el PRONAE reconoce la problemática que enfrenta el funcionamiento del SEN en general y de la escuela básica en particular; algunas frases textuales lo ilustran:

[...] partimos del convencimiento de que los problemas de equidad en la educación son consustanciales al funcionamiento y la estructura del propio sistema educativo. Si bien es cierto que la búsqueda de la justicia ha sido un propósito declarado de las autoridades desde tiempo atrás, y que se han desarrollado esfuerzos para alcanzar una educación de calidad para todos, no resulta menos cierto que el propio sistema, en su funcionamiento inercial, ha sido un factor para sostener la injusticia en educación: los mejores recursos –económicos, humanos y materiales– se concentran en las regiones de fácil acceso, al igual que los servicios de más calidad [...] a pesar de la expansión de la cobertura educativa y del crecimiento de la escolaridad media de la población nacional, no sólo no se ha alcanzado la justicia, sino que la brecha entre los marginados y el resto de la población nacional se ha hecho más honda con el tiempo. (p. 107)

[...]El acceso de la población a los servicios se condiciona [...] por el gasto que el Estado destina a la educación. [...] el gasto público no ha sido un instrumento para la búsqueda de la igualdad o la justicia educativas y [...] el peso de otros factores en la distribución del gasto es mayor que el criterio de igualdad de oportunidades. [...] Los análisis de la información disponible muestran [...] que el contexto socio-económico de las escuelas y los alumnos sigue teniendo un peso fuerte en la definición de los indicadores educativos. (p. 113)

---

En la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes intervienen numerosos factores: algunos externos al sistema educativo, como los que se han mencionado [...] y otros internos, relacionados con la operación de los servicios, el funcionamiento de las escuelas y la posibilidad de contar con los insumos que se requieren para la buena marcha de la educación. Aspectos tales como la competencia de los profesores [...]; la disponibilidad de currículos pertinentes, materiales educativos adecuados y otros recursos para la enseñanza; la infraestructura y el equipamiento [...]; el cumplimiento de las normas de operación de las escuelas y la funcionalidad de dichas normas;<sup>12</sup> el liderazgo de los directores, el apoyo de la supervisión y la organización de los colectivos escolares para alcanzar metas comunes, y la colaboración de los padres de familia en la educación de sus hijos, entre otros, han mostrado su importancia para la calidad de los aprendizajes. Es claro también que el impacto de cada uno de estos elementos considerados aisladamente es limitado y que sólo mediante su interrelación y complementariedad se alcanzan logros significativos en los niveles de aprovechamiento de los estudiantes. (p.115)

La preocupación por la eficacia del gobierno y funcionamiento de las escuelas parte de una realidad: nuestras escuelas de educación básica distan de funcionar de manera regular y enfrentan dificultades que provienen tanto del interior de los planteles, como fuera de ellos. Entre las dificultades habría que destacar la complejidad de la situación laboral que enfrenta el personal de las escuelas.

Por otra parte, la planeación del calendario y la jornada escolares también inciden en: la organización de la escuela, la posibilidad o no del trabajo colegiado, la participación social, la implementación adecuada del currículo y las innovaciones en los distintos ámbitos de la vida escolar, entre otros aspectos.

En el sentido de los párrafos anteriores, el PRONAE se pronuncia en la misma dirección al afirmar que:

Entre los principales problemas de la organización y la actividad cotidiana de las escuelas se encuentran los siguientes: la operación irregular de muchos centros escolares y el uso poco eficaz de los recursos disponibles, en especial del tiempo destinado al trabajo escolar; además de la persistencia del ausentismo, particularmente en zonas alejadas y dispersas. De este modo, el “calendario real” está lejos de los 200 días de clase que establece la Ley General de Educación.

En gran parte de las escuelas se observa la persistencia de un clima marcado por el desarrollo de un trabajo docente aislado, con escasa comunicación profesional en los planteles y al margen de propósitos colectivos; esta situación se deriva de conflictos internos, de condiciones poco propicias para el trabajo colegiado y, en la mayor parte de los casos, de tradiciones

---

<sup>12</sup> El subrayado es nuestro para enfatizar lo que se refiere al objeto de la presente propuesta.

---

pedagógicas y culturales fuertemente arraigadas entre los profesores; esta situación es grave en las escuelas secundarias, y también se presenta en las de nivel primaria y en los jardines de niños. La necesidad de formar a los directivos escolares [...] y de crear condiciones para que en su actividad favorezca los asuntos académicos, sigue siendo urgente e impostergable, pues del ejercicio de esta función depende en gran parte el funcionamiento eficaz de la escuela. (p. 116)

Reconocer que el gobierno y funcionamiento escolares requieren de nuevos marcos para su realización, es condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en la dirección deseada de una educación de calidad para todos.<sup>13</sup>

### III. ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD Y CARÁCTER NACIONAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Una consecuencia del conocimiento producido por la investigación en las ciencias sociales en general, y en particular por la investigación educativa, se refleja en el concepto *diversidad*.

Hoy día existe una conciencia creciente de la diversidad social –de género, edades, culturas, oportunidades y otras–, y por ello se señala de manera insistente en distintos ámbitos –en la investigación social y educativa, en la política, en los derechos humanos–, la complejidad de la realidad humana, social y educativa; por tanto ahora se tienen más posibilidades de valorar la diversidad como una oportunidad.

La conciencia que se tenga de la diversidad y la complejidad, para muchos significa que es necesario aumentar nuestra capacidad de cooperación para resolver de la mejor manera el incontable número de situaciones que hay que enfrentar en lo individual y en lo colectivo.

---

<sup>13</sup> La expresión “educación de calidad para todos”, aunque se ha utilizado *supra* en este mismo documento y se seguirá usando, merece ser explicada. La frase supone hablar de varias dimensiones. Cuando se dice “para todos” hace referencia a la *equidad* y ésta se convierte en el criterio para juzgar la calidad; esto es, una educación no puede ser de calidad si no es para todos. Ahora bien, la *calidad* supone la *pertinencia* de la educación para los sujetos que la reciben y la *relevancia* de la misma para la sociedad; ambas, pertinencia y relevancia, se materializan en el currículo, tanto por lo que se refiere al enfoque pedagógico que se utilice como a los contenidos –conocimientos, habilidades, actitudes y valores–. Además de estas dimensiones, hablamos también de la *eficacia* que se refiere a la consecución de los propósitos y objetivos educativos cuya referencia más importante es el logro de aprendizajes. Asimismo, la dimensión de la *eficiencia* tiene que ver con el buen uso de los recursos de todo tipo para lograr los propósitos. Finalmente está la dimensión del *impacto* de la educación, que tiene que ver con que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales, con lo que la educación será fructífera para la sociedad y el propio individuo.

Lo anteriormente expuesto es una síntesis de la reflexión sobre lo que distintos investigadores educativos mexicanos han venido desarrollando en los últimos veinte años acerca de una conceptualización de la calidad de la educación.

---

En el SEN también están presentes la diversidad y complejidad en las instituciones, procesos y resultados educativos en los que se encuentran involucrados sujetos y actores sociales de disímil procedencia. Esta característica del sistema educativo puede aprovecharse si se le entiende como riqueza que abre diferentes posibilidades o caminos para alcanzar las metas educativas que se han propuesto.

En el caso de la educación secundaria, ésta ha crecido y se ha instalado a lo largo y ancho de México con diferentes modalidades de operación: secundaria general, secundaria técnica, telesecundaria y secundaria para trabajadores. Dadas las diferencias que existen entre estas modalidades, es necesario conocer y valorar los problemas que enfrenta cada una de ellas, el desarrollo y transformaciones que han sufrido desde su creación, así como los puntos que tienen en común al ser parte del mismo nivel educativo, con la finalidad de apoyar su mejoramiento.

En el Cuadro 1 se plantean algunos de los rasgos que diferencian a una modalidad de otra.

CUADRO 1. PRINCIPALES DIFERENCIAS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD ESPECÍFICA PARA EL GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Aspecto	Secundaria general	Secundaria técnica	Telesecundaria	Secundaria para Trabajadores
<b>Propósito original</b>	Atención a jóvenes en edad de cursar la secundaria.	Atención a jóvenes en edad de cursar la secundaria. Ofrece un acercamiento sistemático a la educación tecnológica y a un ámbito particular a través de talleres.	Atención a jóvenes en edad de cursar la secundaria habitantes de comunidades rurales con menos de 2,500 habitantes.	Atención a personas mayores de 15 años y que son trabajadores. Suelen funcionar en horario vespertino o nocturno.
<b>Ubicación</b>	Predominantemente urbana.	Urbana, semiurbana y rural.	Predominantemente rural.	Predominantemente urbana.
<b>Personal docente</b>	1 maestro por asignatura establecida en el currículo nacional.	1 maestro por asignatura establecida en el currículo nacional. Y el personal necesario para las actividades tecnológicas que imparta el plantel.	1 maestro por grado. Nota: existe un número considerable de escuelas telesecundarias multigrado.	1 maestro por asignatura. Se utiliza parcialmente el currículo nacional para educación secundaria.
<b>Personal de apoyo y administrativo</b>	Varía de acuerdo con el tamaño y contexto de la escuela.	Varía de acuerdo con el tamaño y contexto de la escuela.	Este tipo de personal es escaso o inexistente en esta modalidad.	Varía de acuerdo con el contexto y tamaño de la escuela.
<b>Duración de las clases o módulos</b>	50 minutos reglamentarios. ★	50 minutos reglamentarios. ★	50 minutos reglamentarios. ★	45 minutos de clase directa sin intervalos entre una y otra, excepto el descanso

				de 15 minutos a la mitad de la jornada.
<b>Normas de alcance nacional que actualmente rigen su funcionamiento</b>	Acuerdo Secretarial No. 98	Acuerdo Secretarial No. 97	Manual de operación.	No tienen una norma específica, utiliza el Acuerdo Secretarial No. 98

★ Cabe señalar que en la práctica no necesariamente se cubre con los 50 minutos reglamentados para cada sesión de clase.

Se debe tener presente que la concepción original de cada modalidad ha experimentado cambios que hoy día impiden hacer afirmaciones generales sobre ellas. Incluso, las diferencias en la organización y funcionamiento de los centros escolares de una misma modalidad pueden resultar significativas y obedecer a los cambios en los contextos en donde cada uno se ha desarrollado. Por ejemplo, aunque la telesecundaria originalmente fue ideada para comunidades rurales pequeñas, ahora cuenta con planteles en zonas semiurbanas y urbanas con una organización y una cantidad de personal que dista mucho del modelo de operación original.

A fin de ilustrar el tamaño actual de este nivel y observar algunas diferencias entre las modalidades que predominan, en el Cuadro 2 se muestran la matrícula, los docentes y los planteles por modalidad de la educación secundaria correspondientes al ciclo escolar 2003-2004.

CUADRO 2. MATRÍCULA, DOCENTES Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR MODALIDAD DE OPERACIÓN. CICLO ESCOLAR 2003-2004

Modalidad	Alumnos		Docentes		Escuelas	
General	2'925,334	50.61	188,414	56.83	9,585	31.61
Técnica	1'629,180	28.19	81,507	24.59	4,160	13.72
Telesecundaria	1,181,980	20.45	56,737	17.11	16,231	53.52
Para Trabajadores	43,387	0.75	4,867	1.47	349	1.15
Total	5'780,437	100.00	331,525	100.00	30,325	100.00

Fuente: INEE, a partir de las bases de datos de la DGPPP, SEP ciclo escolar 2003-2004.

El contraste más importante se observa entre las secundarias generales que tienen más de la mitad del alumnado y casi las tres quintas partes de la planta docente del nivel, y la tercera parte de los planteles; en el lado opuesto, las telesecundarias atienden a la quinta parte de la matrícula, pero representan más de 50% de las escuelas. En tanto las secundarias técnicas atienden a casi 25% de los estudiantes en cerca de la catorceava parte de las escuelas. Por su parte, las secundarias para trabajadores, cuya mayor concentración se encuentra en el

---

Distrito Federal con 96 escuelas, en el estado de Nuevo León con 67 y en Veracruz con 42, representan en conjunto 0.75% de la matrícula, 1.47% de los docentes y 1.15% de las instituciones.

Con información obtenida de la misma fuente citada en el Cuadro 2, 92.28% de la matrícula se encuentra en las escuelas públicas y sólo 7.72% en las particulares; en tanto que estas últimas cuentan con 11.43% de los establecimientos y tienen 14.10% de los docentes. Por otro lado, las escuelas secundarias que atienden los particulares son en su mayoría de la modalidad general, muy pocas de la técnica y sólo 16 de telesecundaria.

Además de la diversidad que introduce cada una de las modalidades de operación existentes en las escuelas secundarias, se reconoce que éstas son distintas por su tamaño –cantidad de alumnos, grupos, docentes y personal de apoyo–, por su ubicación en distintos contextos geográficos, sociales, económicos, culturales; por las características lingüísticas –monolingüismo, bilingüismo o multilingüismo– de la población a la que atienden, por la cantidad y calidad de los insumos con los que cuentan, por la formación profesional de sus maestros, por su historia o por la manera en cómo conducen los procesos de enseñanza y aprendizaje, por los resultados que obtienen y también por las tradiciones culturales que se han formado en cada modalidad, entre otros.<sup>14</sup>

Una de las preocupaciones que se han manifestado sobre la diversidad de las escuelas secundarias está relacionada con su tamaño, ya que se considera que éste es un elemento determinante para su organización y funcionamiento. En el Cuadro 3 y en el análisis subsiguiente se aprecia la variedad de tamaños de las escuelas.

---

<sup>14</sup> El PRONAE en distintos lugares del capítulo referente a educación básica hace alusión al tema de la diversidad, ver de manera particular la p. 116, primer párrafo.

CUADRO 3. ESTRUCTURA DE GRUPOS POR GRADOS. ESCUELAS SECUNDARIAS PÚBLICAS

2002-2003	Grupos por grado			Escuelas de modalidades de sostenimiento público									
	1°	2°	3°	Tres modalidades		Acumulado	General		Técnica		Telesecundaria		
1	1	0	0	201	0.8	0.8	20	0.3	12	0.3	169	1.1	
2	1	1	0	490	1.9	2.7	26	0.4	13	0.3	451	2.8	
3	1	1	1	11,689	44.9	47.6	688	10.8	262	6.9	10,739	67.7	
4	1	1	2	239	0.9	48.5	18	0.3	9	0.2	212	1.3	
5	1	2	1	446	1.7	50.2	19	0.3	7	0.2	420	2.6	
6	1	2	2	194	0.7	50.9	16	0.3	13	0.3	165	1.0	
7	2	1	1	677	2.6	53.5	97	1.5	58	1.5	522	3.3	
8	2	1	2	222	0.9	54.4	19	0.3	11	0.3	192	1.2	
9	2	2	1	698	2.7	57.1	123	1.9	101	2.6	474	3.0	
10	2	2	2	2,954	11.4	68.5	913	14.4	570	14.9	1,471	9.3	
11	2	3	2	111	0.4	68.9	25	0.4	8	0.2	78	0.5	
12	3	2	2	340	1.3	70.2	96	1.5	85	2.2	159	1.0	
13	3	3	2	451	1.7	71.9	177	2.8	147	3.9	127	0.8	
14	3	3	3	1,241	4.8	76.7	577	9.1	393	10.3	271	1.7	
15	4	3	2	54	0.2	76.9	30	0.5	21	0.6	3	0.0	
16	4	3	3	209	0.8	77.7	97	1.5	71	1.9	41	0.3	
17	4	4	3	273	1.0	78.7	133	2.1	116	3.0	24	0.2	
18	4	4	4	954	3.7	82.4	524	8.3	365	9.6	65	0.4	
19	5	4	3	57	0.2	82.6	39	0.6	15	0.4	3	0.02	
20	5	4	4	154	0.6	83.2	86	1.4	61	1.6	7	0.04	
21	5	5	4	197	0.8	84.0	106	1.7	89	2.3	2	0.01	
22	5	5	5	779	3.0	87.0	473	7.5	293	7.7	13	0.08	
23	6	5	4	88	0.3	87.3	46	0.7	42	1.1			
24	6	5	5	117	0.4	87.7	74	1.2	41	1.1	2	0.01	
25	6	6	5	194	0.7	88.4	96	1.5	97	2.5	1	0.01	
26	6	6	6	2,012	7.7	96.1	1,339	21.1	671	17.6	2	0.01	
Total escuelas combinaciones				25,041	96.1	96.1	5,857	92.3	3,571	93.6	15,613	98.5	
Total escuelas modalidades de sostenimiento público				26,017	100.0	100.0	6,347	100.0	3,815	100.0	15,855	100.0	

Fuente: Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Cuadro elaborado con base en las formas 911, inicio de cursos 2002-2003. Observación: los porcentajes restantes corresponden a otras 160 posibles combinaciones de estructura.

Con base en la información sobre la estructura por grados y grupos de las escuelas secundarias recabada mediante la forma 911 para el inicio de cursos 2002-2003, es posible un análisis de la heterogeneidad de las mismas en las modalidades predominantes. En la información mencionada se encontró que 96.1% (25,041) de las escuelas de sostenimiento público de las tres modalidades tiene una organización de seis grupos por grado (6,6,6) o menos. Algunas inferencias posibles de los datos presentados en el Cuadro 3 son las siguientes:

La distribución según el tamaño de 96.1% de las escuelas es:

Tamaño	Cantidad de Escuelas	%
De 1 a 5 grupos	14,856	59
De 6 a 12 grupos	6,644	27
De 13 a 18 grupos	3,541	14
Totales	25,041	100

---

Es evidente el predominio de las escuelas pequeñas (con 5 grupos o menos), lo que en buena medida se explica porque 85% de las mismas (13,344) son telesecundarias. En contraste, de las escuelas más grandes (13 a 18 grupos), 99% son secundarias generales y técnicas. Un dato adicional sobre el que hay que llamar la atención, es que las escuelas con un grupo por grado representan casi 47% (11,689) del total de establecimientos, donde 92% (10,739) son telesecundarias.

Los datos anteriores muestran que si bien hay tendencias claras respecto de la relación entre las modalidades y el tamaño de las escuelas, también indican que dentro de cada modalidad hay escuelas que salen de la tendencia y, aunque la cantidad de escuelas no sea significativa en términos estadísticos, sí debe serlo para la elaboración de una normatividad específica que incluya esta diversidad. Considerar esta información es uno de los grandes retos de cada entidad federativa, sobre todo para pensar en diversas formas de participación y de propiciar el trabajo colegiado de los maestros, así como para generar mecanismos de apoyo flexibles por parte de las autoridades educativas.

No obstante la diversidad existente en las escuelas, la responsabilidad del Estado mexicano, consignada en el artículo 12 fracc. XIII de la LGE es asegurar el carácter nacional de la educación básica que imparte, el cual se busca garantizar por medio del currículo y de una base de gobierno y funcionamiento común para los centros escolares de todo el país, que reconozca la diversidad e interculturalidad como una oportunidad para enriquecer el trabajo de las escuelas.

En consecuencia, a partir de lo que establece el PRONAE<sup>15</sup> la reforma de la educación secundaria ha propuesto un conjunto de rasgos de la escuela que necesita México:

La escuela es el espacio formal que el Estado ofrece para asegurar el derecho de todos a aprender. Esta afirmación constituye el punto de partida obligado, ineludible, en la definición de la escuela que queremos, pues pone en el centro su quehacer fundamental: el logro del aprendizaje de todos los estudiantes.

¿Pero qué tipo de aprendizajes han de lograr nuestras escuelas?, ¿cómo han de funcionar y organizarse para que el aprendizaje de todos sea posible?, ¿qué profesores requieren y qué vínculos han de establecer con la comunidad a la que atienden? En conjunto, las respuestas a éstas y otras preguntas

---

<sup>15</sup> Ver en el PRONAE el apartado “Hacia una nueva escuela pública”, pp. 126 y 127.

---

permiten delinear los rasgos característicos de la escuela secundaria que deseamos construir y que enseguida se enuncian:

1. Una escuela que asegure que todos sus alumnos comprendan las ideas de una manera profunda y aprendan a operar con ellas de modo efectivo, a la vez que alimente su curiosidad natural y su gusto por el estudio.
2. Una escuela que enseñe de manera tal que ayude a todos sus estudiantes a encontrar vías provechosas y diversas de acceso al conocimiento, estableciendo para cada uno altas expectativas y alentándolos a realizar siempre el máximo esfuerzo.
3. Una escuela que ofrezca a todos sus estudiantes la posibilidad de aprender a vivir juntos de una manera constructiva, mediante la valoración de la diversidad intercultural, la paz y el rechazo a la desigualdad.
4. Una escuela que responda a las necesidades e intereses de los adolescentes, ofreciéndoles múltiples posibilidades para desplegar sus potencialidades individuales, a partir del reconocimiento de sus diferencias físicas, psicológicas y lingüísticas, entre otras.
5. Una escuela que funcione como unidad educativa, donde el logro de los aprendizajes se asuma como tarea principal y responsabilidad colectiva.
6. Una escuela que funcione regularmente, que disponga de los recursos materiales necesarios para realizar su tarea y que utilice de manera efectiva el tiempo destinado a la enseñanza.
7. Una escuela que promueva el desempeño profesional de sus directivos y maestros e impulse el trabajo conjunto como estrategia central para la toma de decisiones, a partir del establecimiento de metas compartidas.
8. Una escuela en que el conjunto del personal docente y directivo asuma su responsabilidad respecto de los resultados educativos, que evalúe su quehacer sistemáticamente y utilice la evaluación tanto para fortalecer lo que hace bien como para corregir lo que no funciona y propiciar una mejora continua.
9. Una escuela abierta a la comunidad, que informe a las madres y los padres acerca del trabajo que en ella se realiza y los involucre como aliados en la tarea educativa.

Muchas secundarias aún deben recorrer un trecho para parecerse a esta escuela ideal. Lograr que los casi 30 mil establecimientos se conviertan en verdaderas comunidades de aprendizaje implica cambios complejos, profundos y articulados en diversos ámbitos y, por tanto, es una aspiración de largo plazo. De cualquier manera, esta imagen ideal es la que orienta el cambio.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Texto íntegro tomado de “La escuela secundaria que necesita México: una aspiración de largo plazo”, en <http://ries.dgmm.sep.gob.mx/html/mexico.php>

---

#### IV. MARCO NORMATIVO

La educación nacional está regida por el artículo 3° de la Constitución, así como por su ley reglamentaria y demás normatividad derivada.

Antes de 1993, la situación jurídico normativa en materia de educación era distinta. En los años setenta del siglo pasado se llevó a cabo una reforma educativa importante, la cual requirió que el marco normativo se actualizara. Así, en 1973 se promulgó la Ley Federal de Educación. En el periodo de su vigencia y con un enfoque centralizador, esta ley reguló la educación que impartía la federación, los estados y los municipios.

En el proceso de modernización del Estado mexicano, el SEN ha sido objeto de cambios importantes en su configuración. Entre ellos destacan los surgidos a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. Una de las líneas prioritarias de este acuerdo fue la reorganización del sistema educativo, la cual se diseñó e implementó mediante lo que se conoce en México como la federalización descentralizadora.<sup>17</sup> En este proceso, el gobierno federal transfirió a los 31 estados del país los recursos y la responsabilidad de operar sus sistemas de educación básica —preescolar, primaria y secundaria—, así como los de formación y actualización de maestros para este tipo de educación.<sup>18</sup> A doce años del inicio de este complejo proceso de reforma de la educación y del SEN, se puede afirmar que sus efectos han sido positivos.

En lo relacionado con la normatividad fundamental en materia educativa —el artículo 3° constitucional y su ley reglamentaria—, los cambios también han sido sustantivos. En la actualidad, la educación básica se conceptúa como aquella integrada por los niveles de preescolar, primaria y secundaria, con lo que se amplió a doce años la escolaridad básica obligatoria.

---

<sup>17</sup> Se hace esta distinción debido a que el término “federalización” se utiliza de manera ambigua. Así, en los años treinta se habló de “federalizar la enseñanza” pero con un sentido centralizador. A partir del ANMEB, se habla de la federalización de la educación con un sentido descentralizador. Ver Alberto Arnaut. (1998). *La Federalización Educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa 1889-1994*. México: El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

<sup>18</sup> Recordar que antes de 1992, la configuración de los sistemas educativos en la mayoría de los estados se caracterizaba por tener un conjunto de escuelas de origen estatal y otro, federal. La proporción de escuelas “estatales” y “federales” varía entre estados. Con la federalización descentralizadora, todas las escuelas son responsabilidad de los estados, aunque subsisten regímenes laborales distintos, según los maestros tengan plazas estatales o federales. No obstante las dificultades de la fusión de los sistemas al interior de cada estado, es claro que el funcionamiento y operación de las escuelas es facultad exclusiva de la autoridad local.

---

Por su parte, la nueva ley reglamentaria del artículo 3º, es decir la LGE de 1993, se distingue de la que le antecedió porque distribuye la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno. En los artículos 12, 13, 14 y 15 se definen las atribuciones y facultades que son exclusivas de la autoridad educativa federal, de la autoridad educativa local, aquéllas que son concurrentes para ambos órdenes de gobierno y la responsabilidad del nivel municipal. (Ver Recuadro 1, p.21)

Además, se introducen en la LGE como novedades: el principio de equidad del cual se deriva la acción compensatoria; la evaluación como un instrumento de mejora de la calidad y de rendición de cuentas; la responsabilidad sobre el financiamiento de la educación y la participación social a favor de la educación. En reformas recientes<sup>19</sup> a la LGE, se explicita y enfatiza la atención educativa a las poblaciones indígenas y el respeto a sus derechos lingüísticos, entre las más importantes.

Una consecuencia de la LGE fue impulsar que los estados se ocuparan de reformar o promulgar nuevas leyes estatales de educación. Sin embargo, probablemente la complejidad que supuso la transferencia de los servicios educativos fue uno de los motivos por los que no se dedicó el tiempo necesario para definir una *nueva* normatividad específica, dirigida a regular la vida cotidiana de las escuelas de educación básica y del sistema. Por ello, la mayor parte de las escuelas secundarias del país continúa rigiéndose por normas que datan de los años 80 y que tuvieron como marco la Ley Federal de Educación de 1973, previa al ANMEB y a la obligatoriedad de la educación secundaria.

Todas esas normas se revisaron para comprender el marco general de funcionamiento de las escuelas, así como para retomar aquello que les ha aportado beneficios. En tanto se busca innovar a partir de la tradición, es necesario reconocer lo que existe y tomar lo que sea pertinente para las condiciones actuales del sistema educativo en su conjunto y de las escuelas secundarias en particular; esto no significa “hacer remiendos”, sino inspirarse en la tradición para dar respuesta a las necesidades actuales y elaborar un diseño nuevo, pero factible.

En 1982, se emitieron los Acuerdos 97 y 98, los cuales se refieren a la organización y funcionamiento de las escuelas secundarias de las modalidades

---

<sup>19</sup> Ver *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003, 10 diciembre de 2004, y 4 de enero de 2005.

---

técnica y general, respectivamente. Para el caso de la modalidad de telesecundaria, es importante mencionar que se elaboró un documento relativo a su funcionamiento, pero no llegó a emitirse el acuerdo secretarial correspondiente; su organización y funcionamiento se ha regido por el Manual de organización de la escuela telesecundaria de 1983. En el mismo año también se publicó la Circular 720, relativa al horario de clases en secundaria.

Cabe destacar que estos Acuerdos y la Circular mencionada no están en plena consonancia con la LGE y las innovaciones o cambios que se han derivado de ella. En la práctica, algunas entidades siguen teniendo como referencia normativa los documentos citados, y otras, por ejemplo Baja California, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Sonora, el Distrito Federal,<sup>20</sup> por mencionar algunas, han elaborado recientemente lineamientos destinados a regular la organización y funcionamiento de sus escuelas.

La revisión de las normas relativas al funcionamiento de las escuelas permitió observar una desarticulación entre la LGE y la normatividad que se aplica hoy día en esta materia; ya que la generación de regulaciones particulares no avanzó al mismo ritmo que el dinamismo del SEN. Ésta es otra razón que pone de manifiesto la necesidad de elaborar nuevas normas que regulen el funcionamiento de los centros escolares y del sistema educativo en su conjunto, a fin de que se pueda enfrentar el contexto actual.

En materia de evaluación educativa, se renovó el Acuerdo Secretarial 165 al emitirse en 1994 el Acuerdo 200. En éste se establecen los criterios para la evaluación del aprendizaje de los alumnos de educación primaria, secundaria y normal. Además, existen regulaciones específicas para la acreditación y certificación de estudios, las cuales son emitidas por la SEP, a través de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR).

---

<sup>20</sup> En los últimos años, el Distrito Federal —única entidad que aún se encuentra centralizada a la autoridad educativa federal— emitió a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el DF, un documento denominado “Orientaciones para la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria”, el cual se ha ido ampliando. El documento para el ciclo 2004-2005 refiere una serie de actividades en torno a la organización y control escolar, así como las funciones del personal directivo y de los docentes. Se observa que su contenido está basado en los Acuerdos antes mencionados, pero a su vez incorpora nuevos elementos como son el proyecto escolar, Carrera Magisterial y el papel del consejo escolar de participación social, que aparecen en el sistema educativo después del ANMEB. Asimismo, a través de la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa, D.F., desde el ciclo escolar 2001-2002, los “Lineamientos para la organización y funcionamiento de los servicios de educación inicial y básica en Iztapalapa” establecen regulaciones específicas para los distintos aspectos de la vida interna de la escuela así como de los apoyos externos como la supervisión y los servicios de apoyo técnico pedagógico entre otros.

---

---

Existen otros documentos legales que regulan distintos aspectos laborales de los trabajadores de la educación como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963), el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública (1946), el Reglamento de Escalafón SEP-SNTE (1973), los cuales siguen regulando las relaciones laborales y condiciones de trabajo del personal transferido a los estados, así como los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial (1998). Otras disposiciones análogas de carácter estatal regulan lo que se refiere a los trabajadores de la educación de sus estados.

Las regulaciones antes enunciadas tienen efectos en el funcionamiento de las escuelas, por lo que habrá de cuidarse que su aplicación no vaya en detrimento de la operación del servicio educativo en cada escuela y en el sistema escolar en su conjunto.

Para ello, es necesario considerar que debe salvaguardarse el carácter nacional de la educación y respetar la definición que hace la LGE de la distribución de la función social educativa. De acuerdo con ella, la responsabilidad de operar los servicios educativos es facultad exclusiva de las autoridades locales. Por esta razón, el establecimiento de la normatividad específica para el gobierno y funcionamiento de las escuelas y del sistema educativo de la entidad es competencia del ámbito local. Sin embargo, esto no significa que el nivel federal carezca de responsabilidad al respecto. La fracción XIII del artículo 12 de la LGE, que a la letra dice: “[...] las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables”, deja clara su atribución respecto al establecimiento de orientaciones generales comunes que permitan garantizar el citado carácter nacional de la educación.

### Recuadro 1 De la Distribución de la Función Social Educativa

#### Artículo 12

Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del Artículo 48;
- II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
- IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
- V.- Fijar orientaciones generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;
- VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;
- X.- Fijar las orientaciones generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;
- XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar las orientaciones generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
- XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y
- XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

#### Artículo 13

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros,
- II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;
- IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;
- V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los orientaciones generales que la Secretaría expida;
- VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y
- VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

#### Artículo 14

Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los Artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

- I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;
- II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Artículo 12;
- III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del Artículo 13, de acuerdo con los orientaciones generales que la Secretaría expida;
- IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
- V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del Artículo 12;
- VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;
- VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
- VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;
- IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;
- X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y
- XI.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los Artículos 12 y 13.

#### Artículo 15

El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del Artículo 14. El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

#### Artículo 16

Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los Artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el Artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría. El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los Artículos 25 y 27.

#### Artículo 17

Las autoridades educativas federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN  
TEXTO VIGENTE

ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL DOF, 4 DE ENERO DE 2005

---

En suma, los trabajos de revisión, análisis y discusión realizados permitieron observar la necesidad de que una normatividad para el gobierno y funcionamiento de las escuelas incorporara lo siguiente:

- El desarrollo e implementación del currículo y del plan y programas de estudio, así como las condiciones que para ello se requieran
- La construcción de un liderazgo académico del director en cada escuela
- La integración del colectivo docente
- El mejoramiento de las condiciones materiales y profesionales de trabajo del personal de las escuelas
- La organización y funcionamiento de los cuerpos colegiados
- La conceptualización del trabajo académico y sus condiciones: materiales y organizativas
- La construcción de una visión de futuro de cada institución escolar con la introducción de la planeación del desarrollo de la escuela y de la planeación de la enseñanza
- El uso eficiente del tiempo escolar destinado a la enseñanza directa, las actividades extraescolares y el trabajo colegiado
- La concepción de la disciplina escolar entendida como un medio que asegure la convivencia, el adecuado clima en el aula y en la escuela, y el respeto a la dignidad e integridad del educando y demás personal que forma la comunidad escolar
- La necesidad de atender la singularidad de cada alumno, de cada escuela, de cada región o entidad federativa, derivada de una conciencia creciente de la diversidad social
- La concepción de la interculturalidad como una expresión de la diversidad de la población que se refleja, entre otros elementos, en la dimensión lingüística y que se plantea como un elemento transversal en el currículo
- Los apoyos que se deben brindar a los estudiantes para favorecer su desarrollo integral: la orientación educativa y la tutoría, entre otros

- 
- La conceptualización de la gestión educativa y escolar, así como el papel de la supervisión y los servicios de apoyo técnico pedagógico externos a la escuela
  - Las tareas y responsabilidades de las distintas instancias de autoridad sobre el gobierno y funcionamiento de las escuelas
  - La rendición de cuentas sobre los resultados educacionales de las diferentes instancias de autoridad y de las escuelas
  - La conceptualización de la evaluación y la acreditación de los aprendizajes, la autoevaluación y la evaluación de la escuela
  - La formación profesional de los docentes en servicio, dentro y fuera de la escuela, como un componente fundamental de su desarrollo profesional
  - La participación de los padres de familia como agentes primordiales del proceso educativo de sus hijos
  - La participación social de los diferentes actores involucrados en la vida escolar
  - La flexibilidad para el tránsito de alumnos entre escuelas de la misma o diferente modalidad de operación, dentro de la misma entidad o entre entidades distintas

Éstos son algunos de los elementos que hoy forman parte de la vida del sistema educativo mexicano en general y de las escuelas en particular, los que requieren de marcos de regulación para su mejor funcionamiento.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

La exposición de los motivos que fundamentan la labor de la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para la Normatividad de la Educación Secundaria, permite apreciar que cuando se planteó y operó la federalización del sistema educativo en 1992, no se realizó una revisión de la normatividad específica que regulaba el servicio. En este sentido, el trabajo de diagnóstico realizado por cada una de las entidades federativas sobre el estado de su servicio de educación secundaria, así como la revisión de la normatividad existente sobre el nivel educativo, han mostrado que las normas que hoy día regulan la vida cotidiana de los

---

---

centros escolares ya no responden plenamente a las necesidades actuales de estudiantes, maestros, directivos y personal de apoyo, ni a la función social que en la actualidad tiene la escuela en donde la calidad y la equidad han adquirido una mayor relevancia.

Existe una conciencia creciente acerca de la necesidad de que los jóvenes adolescentes comprendan lo que se les enseña y estén realmente en condiciones de aplicar lo aprendido en su vida diaria: personal, familiar, social y laboral. Para que la educación sea pertinente a las necesidades de los alumnos y relevante a las exigencias de la sociedad, se requiere de una propuesta curricular adecuada y de una organización y funcionamiento que contribuyan a que las escuelas cumplan sus objetivos. Se sabe que el currículo y el plan y programas de estudio, por sí solos, no pueden cumplir con lo que se espera de la educación secundaria. Tampoco una nueva normatividad lo garantizaría; sin embargo, ambas son condiciones necesarias para promover una transformación de la cultura escolar.

La normatividad puede contribuir a la articulación de la educación secundaria como un nivel educativo que en sus modalidades actuales comparten objetivos comunes, siendo el principal tener en el centro de sus acciones el aprendizaje de los alumnos. Para ello, la gestión de la escuela y sus relaciones con otras instancias también deberán estar encaminadas a apoyar el desarrollo de los educandos.

En suma, las escuelas deben contar con el sustento legal que favorezca las mejores condiciones para que el trabajo de los docentes se realice de manera regular y se logren los objetivos educativos propuestos.

En este trabajo se consideraron tres elementos críticos o premisas para la construcción de orientaciones generales para el gobierno y funcionamiento de los establecimientos escolares:

1. Construir un conjunto de regulaciones que permitan caminar hacia una situación deseable para la educación de los mexicanos.

*La normatividad ha de verse como un elemento que impulsa y favorece la calidad y la equidad en los centros escolares y en el sistema educativo en su conjunto.*

2. Dirigir más la atención hacia lo preventivo que hacia lo remedial.

*Se trata de una norma que cuida la salud de las instituciones escolares por lo que ha de dirigirse a fomentar su desarrollo continuo.*

3. Ver la normatividad como algo dinámico capaz de adaptarse a los cambios de la propia vida del sistema y las escuelas.

*La vida humana es dinámica por naturaleza y así lo es también el sistema educativo y las instituciones que lo conforman. La normatividad que se genere ha de identificar el orden jerárquico que deba tener una norma jurídica sobre el gobierno y funcionamiento de las escuelas.*

---

## PROPUESTA

### ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

#### *Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Secundaria*

La propuesta de Orientaciones Generales se basa en la identificación de los componentes básicos de la vida escolar susceptibles de ser regulados y que cualquier normatividad específica deberá incluir. De hecho la estructuración de la propuesta se hizo a partir de estos componentes.

Estas Orientaciones Generales son un medio para la construcción jurídica de la normatividad que corresponda a fin de regular el gobierno y funcionamiento de los centros escolares públicos y particulares que cuenten con autorización oficial para impartir educación secundaria.

Cabe insistir en que la propuesta no es un manual ni fue organizada como tal. Como se ha dicho, las Orientaciones Generales se construyeron atendiendo las características generales del trabajo escolar que son comunes y básicas a toda escuela de educación secundaria; son enunciados amplios, generales y flexibles, de tal manera que las entidades federativas, de acuerdo con sus atribuciones, facultades y competencias, cuenten con un marco común a partir del cual generen la normatividad que atienda las particularidades de su contexto específico.

La propuesta de Orientaciones Generales se ha organizado de la siguiente manera: Se inicia con el planteamiento de un conjunto de consideraciones que dan sustento y sintetizan los motivos de la propuesta; un primer capítulo habla de la comunidad escolar y sus responsabilidades; el segundo se refiere a los órganos unipersonales y colegiados, en los cuales se asienta el gobierno de las escuelas; el tercero trata sobre el funcionamiento de las escuelas; en el cuarto capítulo se aborda lo relativo a los instrumentos básicos de política escolar; y, finalmente, en el sexto se habla de algunas condiciones necesarias que la administración de un sistema educativo debe poner al servicio de la escuela, entre ellas, como parte de su estructura organizativa, se destaca la existencia del Servicio de Apoyo Técnico Pedagógico (SATP), el cual se entiende como el conjunto de instancias externas a la escuela, cuya razón de existir es apoyar su funcionamiento.

---

## Consideraciones generales

Este apartado expresa el conjunto de elementos en el que se fundamentan las orientaciones generales para la elaboración de la normatividad del gobierno y funcionamiento de las escuelas. Por tanto, se hace referencia a la finalidad y naturaleza de la educación básica, los alumnos y maestros como actores centrales del proceso educativo y del funcionamiento de las escuelas, el soporte jurídico constitucional y de la Ley General de Educación, el funcionamiento de la administración del sistema educativo y la competencia de las entidades federativas respecto a la operación de sus escuelas.

a. La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo de las personas y a la transformación de la sociedad. Es factor relevante para el aprendizaje de valores, conocimientos y habilidades que se traducen en competencias para la vida, y para formar a los seres humanos de manera que tengan sentido de solidaridad social. La educación, además de ser un servicio público prioritario, es un bien social y por tanto es responsabilidad tanto de la sociedad como del gobierno, es decir: de todos.

b. La educación obligatoria en México es la educación básica e incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Por ello debe asegurarse que todos los niños y niñas accedan a la escuela, permanezcan en ella, egresen oportunamente de cada nivel educativo, así como garantizar la igualdad de oportunidades para aprender. Así, se ha de conseguir que todos y cada uno de los educandos logren los aprendizajes propuestos en el currículo nacional, referidos al desarrollo de competencias para la vida, las cuales se sustentan en un conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores. Las competencias definidas en el perfil de egreso de la educación básica pretenden ser pertinentes para la vida presente y futura de los educandos, así como relevantes para la sociedad en la que viven.

c. El artículo 3° constitucional establece los preceptos de obligatoriedad y gratuidad de la educación básica. De conformidad con éste, todo individuo tiene derecho a recibir educación y es deber jurídico del Estado mexicano asegurar la vigencia de este derecho para todos los individuos, sin discriminación alguna.

---

Además, establece que la educación se basa en los principios de democracia, igualdad de derechos de todos los individuos, unidad nacional, laicidad, así como en el avance científico, tecnológico y humanístico.

d. La formación integral de los niños, adolescentes y jóvenes es el propósito central del sistema educativo. La escuela de educación básica en nuestro país es responsable de igualar los logros educativos de todos sus alumnos y para ello deberá ofrecer, de manera especial a quienes más lo necesiten, oportunidades que les permitan compensar sus desventajas socioculturales y educativas previas, así como la integración de personas con capacidades diferentes.

e. La educación secundaria en nuestro país se constituyó a lo largo del siglo xx, con base en políticas y programas que buscaron atender necesidades y objetivos propios de cada época. De ese modo, se conformó un nivel educativo con distintas modalidades para atender a poblaciones diversas o lograr propósitos de formación y capacitación específicos. Por tanto, en el presente coexisten las escuelas secundarias “generales”, “técnicas”, “telesecundarias”, “para trabajadores” y los programas de educación comunitaria de CONAFE. Las modalidades de operación tienen como misión responder a los requerimientos y condiciones de los diferentes sectores de la población.

Las escuelas son distintas por su tamaño –cantidad de alumnos, grupos, docentes y personal de apoyo y asistencia a la educación–, por su ubicación en distintos contextos geográficos, sociales, culturales y económicos, por las características de la población a la que atienden, entre lo que destaca el componente lingüístico; las escuelas también son distintas por la cantidad y calidad de los insumos con los que cuentan y cómo los usan, por la formación profesional de sus maestros, por su historia y por la manera en que conducen los procesos de enseñanza y aprendizaje, por los resultados que obtienen y por las tradiciones culturales que se han formado en cada modalidad de operación, entre otros rasgos de diferenciación.

No obstante la diversidad, a través de los distintos mecanismos con que cuenta el sistema educativo, el Estado debe asegurar el carácter nacional de la educación básica por medio del currículo común y de una base general para el gobierno y funcionamiento de los establecimientos escolares.

Las escuelas de las diferentes modalidades se encuentran en distintos estadios de desarrollo. A las autoridades educativas, federales y de cada una de las entidades

---

---

federativas, les corresponde generar estrategias y recursos de apoyo para que las distancias entre ellas –organizativas, de infraestructura y materiales educativos, de capacidades de gestión– disminuyan y se asegure una educación de calidad con equidad.

f. De acuerdo con los diagnósticos disponibles de la educación secundaria, los indicadores de acceso, permanencia y aprendizajes muestran la problemática de la de la calidad educativa, la que a su vez refleja las desigualdades sociales. Con el fin de ofrecer alternativas educativas pertinentes, el currículo de la educación secundaria, como último tramo de la escolaridad básica obligatoria, ha de atender la formación integral de todos los educandos, desarrollando las competencias necesarias para enfrentarse a un mundo complejo, en constante cambio, así como para participar activa y productivamente en la construcción de una sociedad democrática y en el mundo del trabajo.

g. Una reforma de la educación secundaria, además de lo estrictamente curricular y pedagógico, exige la transformación del gobierno y funcionamiento cotidiano de las escuelas. La reforma de la escuela resulta ineludible para asegurar que el personal docente y directivo de cada una asuma de manera colectiva la responsabilidad por los resultados educativos de todos sus alumnos, establezca relaciones de colaboración entre sí y con el entorno social de la escuela, y se comprometa con el mejoramiento continuo de la calidad de la educación.

h. El sistema educativo se desarrolla y funciona en el marco de la administración pública, de su legislación y reglamentación. El sistema educativo está regulado también por la esencia de los ordenamientos jurídicos del derecho público. En ese sentido, los trabajadores del sistema educativo son servidores públicos.

Los diferentes niveles de organización que estructuran el sistema educativo –cada uno de ellos en su ámbito de competencia y en su nivel de atribución– están obligados a negociar, acordar y generar las condiciones materiales, laborales y políticas necesarias para que los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren en cada escuela se den de manera adecuada; es decir, que los espacios físicos, los materiales didácticos, el aprovechamiento del tiempo y de los recursos, y fundamentalmente las personas que los realizan, entre otros aspectos, se encuentren en el sitio y en el momento oportunos, cuidando que la calidad de estas condiciones se distribuya de manera equitativa entre todas las escuelas.

---

---

Es la democracia el principio fundamental que orienta el gobierno y funcionamiento del sistema educativo y de cada una de las escuelas públicas y particulares que lo integran.

i. La Ley General de Educación distribuye la función social educativa. Según la Ley, es facultad exclusiva de la autoridad educativa federal el establecimiento de un currículo nacional, así como del plan y programas de estudio para los tres niveles de la educación básica (art. 12), a fin de garantizar el carácter nacional de la educación.

Además, establece que es facultad exclusiva de las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación básica –preescolar, primaria y secundaria–, la normal y demás para la formación de maestros de este tipo de educación (art. 13). Lo anterior significa que el gobierno y funcionamiento –administración y organización– de las escuelas es un asunto primordial de quienes están a cargo de la autoridad educativa local, misma que habrá de garantizar el desarrollo de la tarea educativa de las escuelas con apego al currículo nacional.

j. La complementariedad entre las atribuciones de la autoridad federal y de las autoridades educativas locales establece el marco de una relación federalista en materia educativa, y es la que da lugar a la formulación de las presentes Orientaciones Generales para el gobierno y funcionamiento de las escuelas secundarias. Se entiende que son la base común para todo el SEN y, con estricto apego a ellas, cada entidad federativa de la República, a partir del reconocimiento de las características de su contexto, de sus escuelas y de la necesidad de establecer políticas para la gobernabilidad de su sistema educativo, establecerá en sus respectivas regulaciones las particularidades que se requieran.

k. Cada escuela debe llegar a ser una comunidad de aprendizaje mediante la construcción social de competencias y conocimientos compartidos. Una organización aprende cuando logra optimizar el potencial formativo de los procesos que tienen lugar en su seno, al tiempo que se adapta a las necesidades específicas de sus integrantes y su entorno.

Para llegar a ser una comunidad de aprendizaje, la escuela ha de procurar los espacios en los que todos los colectivos implicados –alumnos, familias, docentes, directivos y personal de apoyo– participen de forma activa para lograr los propósitos de la educación básica en general y del currículo en particular. Por su

---

---

parte, las autoridades educativas locales habrán de proporcionar las condiciones adecuadas a la escuela y regular la participación de los colectivos mencionados.

El fomento de la democracia en las escuelas por parte de las autoridades educativas locales, implica que aquéllas dispongan de márgenes de acción para tomar decisiones en los distintos ámbitos de la gestión escolar –pedagógico y curricular, organizativo y administrativo y de la relación con los padres de familia y la comunidad–, así como en la promoción de la participación responsable y activa de los integrantes de la comunidad escolar en dichas decisiones. En particular, los padres de familia tienen derecho a estar informados de lo que acontece en la escuela de sus hijos; también tienen derecho a opinar, sugerir y ser escuchados.

Para que todas las escuelas se conviertan en auténticas comunidades de aprendizaje, se requieren cambios complejos, profundos y articulados, con una visión de largo alcance que impulse acciones consistentes en el tiempo, por parte de cada autoridad educativa local y con el apoyo concurrente de la autoridad educativa federal. Asimismo, cada integrante de la comunidad escolar, alumnos, maestros, directivos y padres de familia, asumirá de la mejor manera sus responsabilidades.

l. El currículo, las normas administrativas y cualquier otro elemento del sistema educativo y del funcionamiento de las escuelas, se entienden como medios para el desarrollo humano del alumno y no como fines en sí mismos. Su implementación deberá tener la capacidad de adaptación para que siempre estén al servicio de los alumnos y su desarrollo integral.

Por ello y a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de la educación, es necesario enfatizar como prioridades del SEN: el desarrollo de los alumnos y de todas aquellas personas que intervienen en el proceso educativo; el desarrollo profesional de los maestros, directivos escolares y personal de apoyo; el cuidado del buen gobierno de las instituciones escolares y el establecimiento de mejores condiciones de trabajo para lograr los propósitos de la educación.

m. La decisiva y decidida participación de las autoridades educativas federales y locales, así como de los docentes y directivos escolares, en el esfuerzo de procurar y hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos, parte de que el pleno ejercicio de los derechos laborales y sindicales no deben contravenir la operación del proceso educativo.

---

---

Los aspectos laborales de los trabajadores de la educación se rigen de conformidad con la normatividad correspondiente. Su aplicación será congruente y consistente con el aseguramiento y salvaguarda del derecho a la educación de todos los alumnos.

## I. La comunidad escolar

En este apartado se define la integración de la comunidad escolar, el tipo de interacción y relación que deberá existir y promoverse entre sus integrantes, así como la responsabilidad que se tiene sobre el buen funcionamiento de la escuela.

1. Se entiende por comunidad escolar la totalidad de alumnos, docentes, directivos escolares, personal de apoyo a la educación y padres de familia o tutores.

La interacción y relación democrática entre alumnos, docentes, directivos, personal de apoyo y padres de familia o tutores exige que cada uno de ellos sea informado y escuchado para que las decisiones que se tomen, estén orientadas al mejoramiento de los procesos educativos y a lograr los aprendizajes propuestos en el currículo nacional.

2. La comunidad escolar en su conjunto es responsable del buen funcionamiento de la escuela y de garantizar que los alumnos logren los rasgos del perfil de egreso establecido mediante la consecución de los aprendizajes esperados, así como su desarrollo integral.

La comunidad escolar, tiene derecho a estar informada de todo lo relacionado con el sistema educativo en el cual se encuentra inserta, así como también de todo lo que incide en su funcionamiento. Asimismo, tiene derecho a realizar las sugerencias pertinentes para la toma de decisiones que la implican.

3. Cada miembro de la comunidad escolar es responsable, desde su ámbito, de asegurar que la escuela cumpla con su misión formadora de valores, actitudes, habilidades y conocimientos en los que se basan las competencias para la vida que exige el desarrollo integral de los alumnos.

Los derechos y obligaciones de los diferentes miembros de la comunidad escolar son elementos correlativos. El pleno ejercicio de los derechos se ve favorecido con el cumplimiento responsable de las obligaciones.

---

La autoridad educativa de la entidad federativa establecerá en su normatividad específica los derechos y obligaciones de cada uno de los miembros de la comunidad escolar, salvaguardando la dignidad e integridad humanas.

## II. El gobierno de la escuela

La escuela es una organización social y por ello requiere de una estructura de autoridad que garantice la gobernabilidad de su funcionamiento cotidiano. En este apartado se plantean las orientaciones generales relativas a la autoridad escolar, así como a los principales rasgos de sus atribuciones.

4. El gobierno de la escuela está asentado en cargos de responsabilidad unipersonales y en órganos colegiados, y con ellos colaboran los diferentes servicios de apoyo técnico pedagógico.

La autoridad escolar es responsable de tomar decisiones para el funcionamiento de la escuela en los ámbitos: curricular y pedagógico; organizacional; administrativo referido a los recursos materiales y financieros, así como de la gestión de personal; y, de relación con los padres de familia o tutores y la comunidad.

5. El Director es la máxima autoridad de la escuela por lo que es el responsable de dirigir, organizar –coordinar y distribuir–, supervisar y evaluar el trabajo que realiza el personal escolar para garantizar el adecuado funcionamiento de la escuela, a través del ejercicio eficaz de la autoridad que le ha sido conferida.

Le corresponde al Director asegurar que las decisiones sobre la organización y el funcionamiento de la escuela se realicen de manera coordinada y colegiada, involucrando a todo el personal, así como a los padres de familia o tutores y a la comunidad en la que se ubica la escuela, según sea el caso.

El Director, como autoridad de la institución y en el ejercicio de su liderazgo, encabeza la responsabilidad de cumplir con la misión que socialmente se le ha encomendado a la institución escolar; así como de orientar la construcción colectiva de la visión sobre el desarrollo de su escuela.

Asimismo, le corresponde al Director conducir y coordinar el diseño, ejecución y seguimiento de la planeación del desarrollo de su escuela y evitar en lo posible los

---

elementos que interrumpan la enseñanza y, en general, el trabajo educativo de la comunidad escolar.

También le corresponde al Director coordinar el cuidado de la infraestructura escolar, los libros de texto y demás materiales educativos con que cuente.

De igual manera, el Director encabeza, junto con el personal docente, la responsabilidad de los resultados educacionales de sus alumnos y de la rendición de cuentas ante los padres de familia o tutores, la comunidad y las autoridades competentes.

Además el Director es responsable de promover el desarrollo profesional de los docentes y demás personal que labore en su escuela, así como el propio.

6. En las escuelas que por su tamaño sea posible la existencia de un Equipo Directivo, éste se integrará además del Director, por otras figuras de autoridad unipersonal como el Subdirector y distintos Coordinadores. Funcionará como un cuerpo colegiado, por lo que su organización específica deberá atender los principios de estas Orientaciones Generales a fin de contribuir al gobierno y funcionamiento de la escuela.

7. Entre los órganos colegiados corresponsables del funcionamiento de la escuela se encuentran:

- Consejo Escolar de Participación Social
- Consejo Técnico Escolar
- Equipo Directivo, en las escuelas en las que por su tamaño sea necesario
- Academias de profesores
- Sociedad de Alumnos
- Aquellos otros que determine el centro escolar de acuerdo con sus necesidades o, en su caso, los que defina la autoridad educativa de la entidad federativa

8. El Consejo Escolar de Participación Social se define en los artículos 68 y 69 de la LGE como un órgano de participación de la sociedad, cuyo objeto es fortalecer y elevar la calidad de la educación pública en cada escuela.

Está conformado por padres de familia o tutores y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la

---

---

escuela, ex alumnos, representantes de los alumnos, así como por los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela.

Su función es colaborar en el funcionamiento de la escuela, así como conocer los resultados obtenidos por los alumnos y ayudar a identificar aquellos elementos que requieren ser atendidos y corregidos por las autoridades escolares.

La autoridad educativa de la entidad federativa determinará el funcionamiento específico de este órgano colegiado, así como los mecanismos para su conformación.

9. El Consejo Técnico Escolar, presidido por el Director, es el órgano colegiado más importante en términos de su colaboración en la toma de decisiones para la organización y funcionamiento de la escuela.

Es competencia de este Consejo: conocer y opinar sobre la implementación curricular y pedagógica, así como estar informado, emitir su opinión y dar seguimiento a las decisiones respecto de la organización y funcionamiento cotidiano de la escuela.

En la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Escolar deberán estar presentes el Director, docentes y el personal de apoyo y los alumnos. De acuerdo con el tamaño de la escuela, esta integración se llevará a cabo por representatividad democrática de cada uno de los colectivos mencionados.

El Consejo Técnico Escolar tiene como funciones conocer las decisiones del director o del Equipo Directivo, según sea el caso. Opina en las materias de su competencia. Recomienda o sugiere innovaciones que faciliten la gestión escolar. Participa, conoce y emite su opinión sobre la planeación del desarrollo de la escuela, su programa anual de trabajo, la organización, monitoreo y evaluación de los procesos pedagógicos y administrativos que se llevan a cabo en la escuela en correspondencia con lo que se establezca en la planeación y el programa anual de trabajo.

El Consejo Técnico Escolar coadyuva en la definición de las políticas para la implementación del currículo, la organización de la vida cotidiana de la escuela y la administración de recursos materiales y financieros, según corresponda y le da seguimiento a su consecución. Asimismo, participa en la definición y ejecución de tareas estrechamente relacionadas con los padres de familia o tutores y la comunidad.

---

---

La participación de quienes sean los representantes de los alumnos en el Consejo Técnico Escolar, se hará previa solicitud de ellos para tratar y ser escuchados sobre los asuntos que les preocupen. Asimismo, el Consejo requerirá la presencia y participación de los estudiantes para temas del funcionamiento escolar en los que se encuentren implicados.

La autoridad educativa de la entidad federativa precisará, para las escuelas que por su tamaño lo requieran, los criterios que habrán de cumplir quienes integren el Consejo Técnico. Este proceso se hará mediante elección democrática según corresponda a cada colectivo, a saber: alumnos, docentes y personal de apoyo.

La autoridad educativa de la entidad federativa establecerá el marco general para el funcionamiento de este órgano colegiado en lo que se refiere al tiempo y espacios necesarios para ello.

Así, y en el marco que establezca la autoridad educativa de la entidad federativa, cada escuela definirá mecanismos específicos para el funcionamiento de su Consejo Técnico Escolar. En particular se atenderá la delimitación del espacio y tiempo que este Consejo requiera para dar cauce a la participación entre docentes y directivos, así como entre alumnos, docentes y directivos.

10. La Academia de Profesores representa la organización del colectivo docente para atender las necesidades de la enseñanza, así como las que se refieran al aprendizaje de los alumnos.

La existencia de la Academia de Profesores se define por la necesidad de atender la problemática que se gesta en cada grupo de alumnos y por los requerimientos propios de los contenidos que se enseñan, tanto por las características de cada asignatura o actividad de orientación y tutoría, como por los enfoques pedagógicos y didácticos más adecuados para su enseñanza y aprendizaje. Así, el trabajo de la Academia de Profesores habrá de reflejarse y concretarse en el documento que se refiere a la planeación de la enseñanza.

Las Academias podrán integrarse de manera flexible a partir de las diversas necesidades de cada escuela o grupo de escuelas. Las agrupaciones de maestros serán, entre otras, por grado, grupo, materia, proyecto de trabajo específico con los alumnos o un proyecto particular para la formación profesional de los docentes.

La Academia de Profesores tiene como funciones primordiales:

---

---

Analizar, planear, implementar y evaluar estrategias pedagógicas y didácticas adecuadas a cada asignatura y a otras actividades centrales del currículo como son la tutoría y la orientación educativa, es decir, que atiendan la naturaleza de los distintos objetos de aprendizaje planteados en el currículo nacional.

Analizar, planear, implementar y evaluar estrategias pedagógicas y didácticas pertinentes a las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos a fin de asegurar sus oportunidades para aprender tomando en cuenta las características particulares de los alumnos, así como las dimensiones intercultural y lingüística.

Monitorear el progreso del aprendizaje de los alumnos en cada uno de los grupos y grados que tenga la escuela a fin de realizar los ajustes pertinentes en el proceso de enseñanza.

Discutir y proponer estrategias de solución para los problemas de los adolescentes que incidan en su desempeño escolar –de disciplina, familiares, salud o emocionales–, así como para los problemas de enseñanza planteados por los profesores.

Analizar de manera conjunta con los estudiantes los problemas, que a juicio de éstos inciden en su desempeño escolar. Asimismo, corresponde a los maestros escuchar lo que los alumnos planteen como alternativas para la solución de esos problemas.

Constituir un espacio de intercambio de experiencias y aprendizaje entre los docentes que favorezca el desempeño de cada uno y apoye la incorporación de los nuevos maestros.

El trabajo colegiado de la Academia de Profesores es apoyado por el Director. Este trabajo colegiado se concibe como una estrategia privilegiada para la formación en servicio que apoye el desarrollo profesional de los docentes dentro de la escuela, en la que se atienden los problemas específicos de enseñanza y aprendizaje identificados por el propio colectivo en cada escuela.

La Academia de Profesores se reúne con la periodicidad que cada escuela determine según sus objetivos. Se sugiere que se reúnan cuando menos una vez cada dos meses para analizar las necesidades de cada grupo de alumnos, cada grado y cada asignatura, y para tomar los acuerdos conducentes para al mejoramiento de las actividades de la enseñanza.

---

---

La cantidad de Academias de Profesores y el número de integrantes dependerá del tamaño de la escuela. Varias escuelas pequeñas, independientemente de la modalidad operativa a la que pertenezcan, podrán constituir en común este órgano colegiado. Por otra parte, en las escuelas grandes podrá existir más de una Academia.

11. La Sociedad de Alumnos es la organización de participación de los alumnos en la escuela.

El máximo órgano de participación de los estudiantes es la Asamblea de Alumnos, la cual es presidida por la directiva de la Sociedad de Alumnos y estará conformada, de acuerdo con el tamaño de la escuela, por todos los alumnos que estudian en ella o por los delegados representantes de cada uno de los grupos, estos últimos elegidos a través de procesos democráticos.

Por medio de un proceso democrático, en la Asamblea de Alumnos se elegirán a los representantes ante el Consejo Escolar de Participación Social y ante el Consejo Técnico Escolar.

Con ayuda de los docentes tutores o asesores de grupo, los alumnos elaborarán su plan de trabajo para tratar asuntos relacionados con el mejoramiento de su desempeño académico, la atención a problemáticas específicas de cada grupo, la propuesta de actividades escolares y extraescolares que favorezcan su desarrollo integral y la convivencia armónica de la comunidad escolar, entre los más importantes.

La autoridad educativa de la entidad federativa establecerá los derechos y obligaciones, así como las regulaciones específicas de este órgano colegiado de los estudiantes.

### III. El funcionamiento de la escuela

Este apartado presenta las orientaciones generales relacionadas con el funcionamiento cotidiano de la escuela: el proceso educativo, donde los actores fundamentales son el alumno y el maestro; la disciplina, como un medio favorecedor de la enseñanza y el aprendizaje; el uso y aprovechamiento del tiempo escolar; la organización de la enseñanza y la atención a los educandos; la

---

evaluación; el apoyo y orientación de los servicios de apoyo técnico pedagógico y la colaboración de los padres de familia o tutores.

### III.1. De los actores del proceso educativo

12. El alumno es la razón de ser del proceso educativo en la escuela. El proceso educativo tiene como propósito la formación integral de los alumnos, por lo que estará basado en la dignidad de la persona y deberá garantizar y proteger sus derechos.

La realización del proceso educativo asegurará al educando la protección y cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social, sobre la base del respeto a su dignidad. La disciplina escolar tendrá un carácter democrático, participativo y formativo, y será compatible con la edad del alumno.

Junto con el derecho a recibir una educación de calidad con equidad y a ser respetados como personas que son, los alumnos tienen la obligación de cumplir con sus responsabilidades académicas y observar un comportamiento que contribuya a crear un clima de armonía y orden en el aula y en la escuela.

13. Todo alumno que haya concluido la educación primaria, cuente con la acreditación correspondiente y lo solicite, deberá ser admitido en una escuela secundaria.

La autoridad educativa de la entidad federativa, de acuerdo con las características de su contexto, establecerá los criterios de admisión para distribuir a los alumnos en las escuelas. Deberán regir los criterios de inclusión y equidad, de tal manera que durante el proceso de admisión no exista discriminación alguna entre los aspirantes. Especial cuidado se tendrá en las escuelas ubicadas en las zonas urbanas.

Cada escuela tiene la responsabilidad de asegurar, en el marco de su competencia, la permanencia de todos y cada uno de sus alumnos a lo largo del tiempo establecido para estudiar y concluir la enseñanza secundaria. Por ello, la expulsión de alumnos no está permitida. Lograr que todos los estudiantes permanezcan en la escuela hasta concluir sus estudios, significa tener esmero en el diseño de mecanismos novedosos para eliminar la reprobación, la repetición, la deserción, así como la separación definitiva de los alumnos de la escuela.

---

---

Por lo tanto, cada escuela tendrá la responsabilidad de efectuar acciones de detección oportuna de aquellos alumnos que se encuentran en riesgo de abandonar la escuela. Sin embargo, en caso de que un alumno haya abandonado la escuela, ésta tiene la responsabilidad de documentar las causas que lo provocaron y, si la escuela hubiese implementado alguna estrategia para evitar el abandono, también deberá documentar el proceso y sus resultados.

Además, en atención a la necesidad de algunos alumnos de cambiar de escuela, los criterios y regulaciones para realizar el tránsito de una escuela a otra y de una modalidad a otra, serán sencillos y flexibles cuidando asegurar siempre el derecho a la educación.

14. Los profesores son los responsables directos de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos. En el marco de su responsabilidad académica, el quehacer de los docentes podrá distribuirse en actividades como las siguientes: enseñanza directa frente a grupo; orientación y tutoría; atención personalizada a alumnos en riesgo de abandonar la escuela, con problemas de aprendizaje y por consiguiente altas probabilidades de reprobación o con problemas de integración, sobre todo en el caso de alumnos con capacidades diferentes; planeación de la enseñanza; evaluación de los aprendizajes; evaluación del centro escolar; autoevaluación; participación en los cuerpos colegiados de la escuela; comisiones específicas temporales o permanentes; actividades extracurriculares; relación con los padres de familia o tutores y la comunidad y, rendición de cuentas; actividades administrativas y otras categorías que defina la autoridad educativa de la entidad federativa.

El ejercicio de los derechos laborales y sindicales adquiridos por los docentes deberá ser consistente con el aseguramiento y salvaguarda del derecho a la educación de todos los alumnos.

15. El Director de la escuela participará con las autoridades competentes en su entidad federativa, para proponer los acuerdos relacionados con la asignación y cambios del personal de la escuela y para opinar sobre el desempeño del personal docente y no docente a su cargo. En dichos acuerdos se propiciará que el docente permanezca en una misma escuela, al menos durante un ciclo escolar.

---

### III.2. De la enseñanza y su organización

16. La enseñanza directa requiere de una planeación, entendida como un proceso sistemático, permanente y continuo, en la que se incluya la distribución y secuenciación de los contenidos, las estrategias didácticas mediante las cuales se promuevan los aprendizajes y, de manera especial, el aprendizaje colaborativo. Asimismo, dicha planeación debe incluir los criterios, formas y mecanismos de evaluación del proceso y logros educativos.

17. Las actividades extracurriculares que se determine realizar en la escuela o fuera de ella, deben estar directamente relacionadas con los propósitos educativos y apoyar la formación integral de los alumnos.

18. La organización de la enseñanza, la definición de las actividades extracurriculares y de la vida diaria de la escuela son la expresión de una comunidad de aprendizaje. Además del Plan y programas de estudio, para ello, se deberá tomar en cuenta:

La atención a la diversidad.- La escuela como comunidad de aprendizaje deberá considerar que la diversidad del alumnado se manifiesta de muchas maneras y generará ambientes democráticos y solidarios donde la pluralidad cultural, étnica y lingüística tenga cabida. Además, integrará a personas con capacidades diferentes. La distribución de los alumnos en los grupos deberá atender los principios de integración, inclusión y equidad.

La relación escuela-comunidad.- Las actividades escolares y extraescolares atenderán la formación de los educandos para que interactúen de mejor manera con su entorno.

El cuidado del ambiente y la salud.- La escuela tiene la responsabilidad de educar para la salud y para contribuir en la educación de una ciudadanía consciente. La implementación del currículo deberá cuidar en sus alumnos la formación de una conciencia progresiva –crítica, reflexiva y participativa– sobre los problemas ambientales del mundo en que vivimos y de la salud, a fin de promover acciones sustentables y un desarrollo humano saludable.

La innovación educativa.- La comunidad escolar en su conjunto es responsable del mejoramiento continuo de la eficacia de la escuela, para ello podrá plantear

---

innovaciones pedagógicas, didácticas y organizacionales pertinentes a sus necesidades.

19. La distribución del trabajo pedagógico y administrativo de los docentes, según el tipo de contratación que tenga cada profesor y de acuerdo con la normatividad que para tal efecto establezca tanto la autoridad educativa federal como la de la entidad federativa, se realizará por el Director de la escuela considerando:

Que la tarea de la escuela en general y de cada maestro en particular no se circunscribe al trabajo frente a grupo, es decir, a la enseñanza directa. De acuerdo con lo que establezca la autoridad educativa de la entidad federativa, el tiempo asignado a la enseñanza directa representará una proporción del tiempo que el docente tenga contratado y asignado en una determinada escuela a fin de que se atiendan de la mejor manera posible las otras actividades educativas distintas al trabajo docente frente a grupo.

Que las actividades pedagógicas y administrativas son las señaladas en el numeral 14 de estas Orientaciones Generales.

20. La distribución del trabajo del personal de apoyo en su caso, la realizará el Director de la escuela de acuerdo con el tipo de nombramiento y el tiempo de contratación de cada uno y de las definiciones que para ello establezca la autoridad educativa de la entidad federativa.

21. El Director, ya sea que cuente con la categoría correspondiente o esté comisionado en la función directiva pero sin grupo, tendrá la responsabilidad de impartir una materia de su especialidad o ser tutor en al menos un grupo de alumnos, de preferencia de primer grado. Si fuera el caso de Director sin grupo en una escuela telesecundaria, éste impartiría sólo una materia o sería tutor de un grupo de alumnos.

El contacto directo con los alumnos permitirá a estos Directores disponer de más elementos para comprender a los alumnos y el funcionamiento de la escuela. En escuelas donde por su tamaño existan otras figuras de autoridad –como el subdirector o los coordinadores–, también tendrán esta responsabilidad.

22. La distribución de los alumnos en los grupos, cuando la escuela tenga una estructura de más de un grupo por grado, se realizará con base en criterios de equidad e igualdad de oportunidades para aprender y sin exclusión alguna. La cantidad de alumnos por grupo deberá decidirse con base en criterios

---

---

psicopedagógicos y de salud que aseguren el ambiente más propicio para el aprendizaje. Se recomienda que el número de alumnos por grupo no sea mayor a 40 y que esta cifra tienda a disminuir a un promedio entre 30 y 35 alumnos.

23. La disciplina es un medio fundamental para propiciar y garantizar un clima escolar favorable para el desarrollo integral de los alumnos.

La disciplina escolar consiste en la observación de normas de convivencia que contribuyen a crear y mantener un clima de armonía para el trabajo en el aula y en la escuela.

Con la conducción y coordinación del Director o el Equipo Directivo, según sea el caso, la comunidad escolar definirá sus normas específicas de convivencia en el marco de los principios de estas Orientaciones Generales y lo que para ello determine la autoridad educativa de la entidad federativa.

El establecimiento de reglas de convivencia, así como los mecanismos para su observancia, se hará preservando sobre todo, el respeto a la integridad y dignidad de los alumnos, maestros y de todo el personal que participe en la escuela.

La normatividad específica que se establezca en la entidad federativa velará por no contravenir el derecho de los alumnos a recibir educación.

24. Las autoridades escolares, el Director y, en su caso, el Equipo Directivo, así como el Consejo Técnico Escolar, son responsables de promover y asegurar la formación profesional de los docentes y personal de apoyo, tanto dentro como fuera de la escuela como parte de su propio desarrollo profesional. Se promoverá que la escuela se convierta en un espacio de formación para su personal a fin de satisfacer sus necesidades. Para ello contarán con la colaboración de las instancias que integren el Servicio de Apoyo Técnico Pedagógico existentes en su entidad federativa a las que podrán recurrir.

### III.3. Del uso y aprovechamiento del tiempo escolar

25. El tiempo en el cual la escuela realiza su función está definido en el Calendario Escolar y en la jornada escolar diaria.

En cada entidad federativa, la autoridad educativa establecerá el tiempo que habrá de destinarse para: la enseñanza directa en el aula; las actividades formativas fuera

---

---

del aula o de la escuela; el esparcimiento y descanso dentro de la escuela, así como para el funcionamiento de los cuerpos colegiados como son el Consejo Escolar de Participación Social, el Consejo Técnico Escolar, la Academia de Profesores y otros que estén establecidos en la entidad federativa.

26. La programación del Ciclo Escolar es responsabilidad del Director o, en su caso, del Equipo Directivo, y se concreta en el programa anual de trabajo de la escuela, el cual será presentado en el seno del Consejo Técnico Escolar el que podrá emitir su opinión y hacer sugerencias de mejora.

27. La organización del tiempo de la jornada escolar es responsabilidad del Director o del Equipo Directivo, en su caso. Dicha organización habrá de hacerse del conocimiento del Consejo Técnico Escolar, el que podrá sugerir elementos para mejorarla. En esta organización, de acuerdo con lo establecido en el currículo, se define el tiempo que se destina a cada actividad dentro y fuera del aula y de la escuela; así como las medidas que el Consejo Técnico Escolar estime convenientes para propiciar el uso eficiente del tiempo, siempre a partir del criterio pedagógico de formación integral de los educandos.

Las innovaciones que introduzca el Director de manera conjunta con el Consejo Técnico Escolar respecto al uso y organización del tiempo en la escuela, deberán ser informadas a la autoridad educativa competente, así como autorizadas y apoyadas por ésta.

### III. 4. De la evaluación

28. La evaluación educativa es un medio para la retroalimentación entre los miembros de la comunidad escolar y la toma de decisiones, las cuales deben favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación.

La evaluación que se refiera al aprendizaje de los alumnos se realizará de manera diagnóstica, formativa y sumativa.

Asimismo, se evaluará el logro de los objetivos y metas que la comunidad escolar haya establecido en la planeación del desarrollo de la escuela a fin de identificar las áreas de oportunidad que deba fortalecer, corregir, modificar o en las cuales se pueda innovar.

---

Además, la escuela recibirá información y conocerá los resultados de las evaluaciones externas, locales, nacionales e internacionales, con el fin de contar con parámetros de comparación que le permitan analizar y juzgar el logro educativo de sus estudiantes.

La evaluación de los aprendizajes es responsabilidad de los docentes y la de la escuela es del Director, quien la lleva a cabo de manera conjunta con el Consejo Técnico Escolar.

La normatividad para acreditación y certificación es parte sustantiva del Plan y programas de estudio de la educación secundaria. En su diseño participan las autoridades educativas competentes en esta materia.

29. La evaluación del desempeño profesional de docentes y directivos puede ser interna o externa y se comprende como un medio para su mejoramiento continuo.

La evaluación interna del desempeño de los docentes es responsabilidad del Director o, en su caso, del Equipo Directivo, quien diseñará formas sencillas para realizarla e informar de sus resultados a los interesados a fin de retroalimentar su desempeño para mejorarlo. En esta evaluación será conveniente considerar la opinión de los padres de familia o tutores y de los alumnos.

La evaluación interna del desempeño del Director, o en su caso del Equipo Directivo, habrá de considerarse en la normatividad específica que cada entidad federativa establezca.

La evaluación externa del desempeño profesional de docentes y directivos escolares es realizada por instancias que están fuera de la escuela.

Tanto la evaluación externa del desempeño profesional de docentes y directivos como su promoción en los sistemas escalafonarios existentes, se realizarán de acuerdo con la normatividad aplicable que para tal efecto exista o establezca la autoridad educativa federal y de la entidad federativa.

### III.5. Apoyos externos al funcionamiento escolar

30. Cada escuela podrá recurrir a la supervisión escolar, las jefaturas de enseñanza y otros servicios de apoyo técnico pedagógico que existan en su entidad federativa para solicitar y recibir su apoyo, orientación y asesoría a fin de mejorar los procesos

---

---

pedagógicos, didácticos y administrativos que la implementación del currículo y el funcionamiento de la institución escolar requiera. Dicho apoyo, orientación y asesoría se llevará a cabo en función de las necesidades específicas de cada escuela.

31. La escuela contará con la participación y apoyo de los padres de familia o tutores, así como con su agrupación, en las actividades que coadyuven al mejoramiento del servicio educativo y al logro del propósito de una educación integral de los alumnos.

32. Las donaciones económicas de los padres de familia o de benefactores de la escuela, como lo establece la Ley General de Educación en su artículo 6°, en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo y se dedicarán exclusivamente a mejorar el bienestar de la comunidad escolar en lo material, así como en la formación continua de sus integrantes.

La aportación económica de los padres de familia o tutores se establecerá en el seno de la Asamblea de su agrupación y de acuerdo con la normatividad aplicable.

#### IV. Instrumentos de política escolar

Este apartado establece orientaciones generales sobre la planeación del desarrollo de la escuela, la programación anual del trabajo escolar, el reglamento interno de la escuela y la planeación de la enseñanza. Estos elementos conforman lo que se denomina instrumentos de política escolar.

Las políticas educativas son el conjunto de orientaciones, lineamientos o criterios destinados a facilitar el logro de determinadas finalidades que sustenten la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y equidad de las decisiones que se adopten y las acciones que se emprendan, con el propósito de atender o cambiar los insumos, procesos y productos del conjunto de un sistema educativo o de una institución escolar en particular.

El funcionamiento de una escuela requiere de la definición de un conjunto de políticas propias diseñadas para conducir el proceso de mejora institucional.

33. El gobierno y funcionamiento de cada escuela debe ser congruente con las políticas nacionales y de la entidad federativa en la que se ubique la institución.

---

Dichas políticas se concretan en cada centro escolar y se plasman en documentos que se encuentran disponibles para ser consultados por la comunidad escolar.

A fin de impulsar la cultura de la planeación y la evaluación, se definen cuatro instrumentos básicos en los cuales se plasma la política de la escuela—además de los lineamientos de carácter nacional relacionados con el control escolar de los procesos de inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificación—, a saber: la planeación del desarrollo de la escuela, expresada en un documento cuya denominación determina cada entidad federativa; la planeación a corto plazo, de un ciclo escolar, consignada en el programa anual de trabajo de la escuela; y, el reglamento interior de la escuela, en el cual, de acuerdo con sus características específicas y las de su contexto, se definen las reglas de convivencia y trabajo en consonancia con estas Orientaciones Generales y la normatividad de la entidad que sea aplicable. Además, existe el instrumento en el que se asienta la planeación de la enseñanza e incorpora las políticas de implementación del currículo. Esta planeación se basa en el Plan y programas de estudio y en el conocimiento disponible sobre la población de alumnos a la cual está dirigida.

34. El documento de la planeación del desarrollo de la escuela es el instrumento que expresa la misión de la escuela y en él se concreta una visión para su desarrollo, así como para articular las acciones que un centro escolar planifica en los distintos ámbitos de su gestión, esto es: curricular y pedagógico; organizacional; administrativo referido a los recursos materiales, financieros y de personal; y el ámbito de relación con los padres de familia o tutores y la comunidad.

Éste es un instrumento de planeación de largo plazo —seis años— sobre el desenvolvimiento futuro de la escuela y contempla las actividades habituales, así como aquellas innovaciones pedagógicas y organizacionales que incidan en el funcionamiento global de la institución.

La planeación del desarrollo de la escuela incluye un diagnóstico de la misma que toma como base la autoevaluación institucional, así como los resultados de las evaluaciones externas disponibles. Este diagnóstico permite la identificación de las áreas de intervención para la mejora. Asimismo, especifica el establecimiento de objetivos, metas y acciones; define criterios, formas y procedimientos de evaluación, así como los mecanismos para conseguir que la misión y visión sean compartidas por toda la comunidad escolar.

---

---

La comunidad escolar, con la conducción y coordinación del Director o, en su caso, el Equipo Directivo y del personal a quien éste designe, elaborará el documento de la planeación del desarrollo de la escuela. El Consejo Técnico Escolar lo conocerá, emitirá su opinión y se hará cargo del seguimiento de su ejecución y de sus resultados. Éstos representan la información básica para la rendición de cuentas que la escuela hará cada año frente a la comunidad a la que se deba.

35. El programa anual de trabajo es el documento en que se plasma la programación de todas las actividades de la escuela en el lapso de un ciclo escolar. Este programa se deriva de los propósitos de la educación y de las metas establecidas en la planeación del desarrollo de la escuela.

La elaboración del programa anual de trabajo es responsabilidad del Director o, en su caso, del Equipo Directivo, quien deberá presentarlo al Consejo Técnico Escolar para que éste emita su opinión y se haga cargo del seguimiento de su ejecución y sus resultados.

36. El Reglamento Interno de la escuela es el documento que especifica las reglas de convivencia, compromisos y responsabilidades de cada uno de los miembros de la comunidad escolar. Dicho reglamento deberá ser congruente con los propósitos educativos y con estas Orientaciones Generales.

El Director de la escuela o, en su caso, el Equipo Directivo, es responsable de dirigir, orientar y organizar a la comunidad escolar durante la elaboración del reglamento de su escuela, así como las revisiones y ajustes periódicos que se juzguen pertinentes.

La autoridad educativa de la entidad federativa determinará cuál es la unidad administrativa responsable de revisar y autorizar los reglamentos internos de cada escuela.

37. La planeación de la enseñanza la elabora el docente de manera individual o colegiada. Es la propuesta del trabajo educativo que se realiza con los alumnos en el aula durante un ciclo escolar.

Para elaborar la planeación de la enseñanza se considerarán el Plan y programa de estudios, las características del contexto educativo, los resultados y análisis del diagnóstico de las necesidades básicas de aprendizaje y los intereses de los alumnos, las metas del programa anual de trabajo de la escuela, y las siguientes

---

---

categorías didácticas: objetivos, contenidos, metodología, recursos didácticos y evaluación.

El desarrollo y especificación de la planeación de la enseñanza se lleva a cabo en el seno de la Academia de profesores, donde se conoce lo que cada maestro propone y es retroalimentado por el colectivo de profesores. Es un documento vivo que los propios docentes ajustan en función de las necesidades básicas de aprendizaje de sus alumnos. La innovación pedagógica y didáctica caracteriza el espíritu de la planeación de la enseñanza.

## V. El sistema educativo al servicio de la escuela

La escuela de educación básica es la célula del sistema educativo. Con la finalidad de promover el desarrollo de cada escuela en la dirección esperada, ésta requiere contar con las condiciones para ello.

Las autoridades educativas, federales y de las entidades federativas son responsables de la conducción y operación del sistema educativo. Las acciones que promuevan deberán asegurar las mejores condiciones materiales y de personal en cada escuela a fin de facilitar, en cada uno de los educandos, el logro de los propósitos educativos.

Este apartado plantea las orientaciones generales que enfatizan la necesidad de que la estructura organizativa del sistema educativo esté al servicio de cada escuela. En este ámbito se destaca de manera particular la existencia del *servicio de apoyo técnico pedagógico a la escuela*, el cual se comprende como el conjunto de instancias supraescolares cuya función es apoyar, orientar y asesorar el trabajo educativo de cada comunidad escolar.

38. Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas funcionarán de manera articulada asegurando que la operación de los servicios de educación básica bajo su responsabilidad se realice de forma expedita y eficiente.

Las diferentes autoridades educativas, desde su ámbito de competencia, están obligadas a negociar, acordar y generar las condiciones materiales y financieras, laborales y políticas necesarias y oportunas que garanticen la eficiencia y eficacia de los procesos de enseñanza y aprendizaje que se generan en cada escuela.

---

En particular, derivado de una revisión exhaustiva y detallada de la distribución de las horas y plazas en cada entidad federativa, la instancia encargada de la planeación, programación y presupuesto dispondrá los elementos necesarios para establecer que el tiempo de enseñanza directa frente a grupo represente una proporción del tiempo que se le asigne al docente en una determinada escuela, a fin de que se atiendan de la mejor manera posible otras actividades distintas al trabajo docente frente a grupo en consonancia con lo planteado en estas Orientaciones Generales en el numeral 14.

39. La autoridad educativa en los distintos niveles de gobierno del sistema educativo establecerá los mecanismos administrativos que aseguren las mejores condiciones para la operación regular de todas las escuelas bajo su encomienda y que, entre otras cosas, permitan que el personal directivo, docente y de apoyo de cada institución escolar cumplan con sus responsabilidades, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Cada escuela, independientemente de su tamaño y modalidad de operación, deberá contar con el personal que le permita realizar de manera eficaz su tarea educativa en los términos en que se define en estas Orientaciones Generales. De manera particular, se cuidará que las escuelas telesecundarias reciban todo el apoyo necesario.

Asimismo, la autoridad educativa de la entidad federativa, en el marco de sus atribuciones y competencias, definirá instancias funcionales a las que el colectivo escolar –director, maestros, alumnos y padres de familia o tutores– pueda acudir para reportar obstáculos en el funcionamiento del sistema administrativo que impidan la operación adecuada de cada escuela. Además, podrá proponer alternativas de solución y deberá obtener por parte de las autoridades, respuestas oportunas y apropiadas.

40. La autoridad educativa de la entidad federativa es responsable de la operación y el buen funcionamiento de los servicios de educación básica y por ello:

Impulsará la transformación del gobierno y funcionamiento cotidiano de las escuelas para asegurar que el personal docente, directivo y de apoyo de cada una de ellas, asuma de manera colectiva la responsabilidad por los resultados educativos de sus alumnos, establezca relaciones de colaboración entre sí y con el

---

---

entorno social de la escuela y se comprometa con el mejoramiento continuo de los procesos y resultados educativos.

Establecerá las condiciones indispensables: materiales, organizativas, de uso y aprovechamiento del tiempo escolar, regulatorias, de apoyo técnico pedagógico y de desarrollo profesional del personal directivo, docente y de apoyo, que aseguren el óptimo funcionamiento de cada escuela.

Establecerá las condiciones indispensables para que todos los educandos que demanden la educación obligatoria tengan un lugar en la escuela y permanezcan en ella hasta concluir sus estudios sin discriminación alguna. Ante la necesidad de algunos alumnos de cambiar de escuela, dicha autoridad educativa establecerá criterios y procedimientos flexibles y sencillos para realizar el tránsito entre escuelas e incluso entre modalidades al interior de la entidad.

Los cambios entre entidades federativas serán regulados de manera conjunta por las autoridades educativas federal y de las entidades federativas.

La autoridad educativa de la entidad federativa ampliará, a través de la normatividad aplicable, así como de relaciones crecientes de confianza, las bases de poder y toma de decisiones en los niveles más cercanos al proceso educativo: el aula y la escuela. Esto es, buscará incrementar la capacidad de gestión de la escuela, de manera que funcione con eficiencia, logre sus objetivos con eficacia y esté abierta a buscar nuevas formas de relación con la comunidad.

41. El servicio de apoyo técnico pedagógico a la escuela (SATP) está conformado por el conjunto de instancias externas a la escuela que pertenecen a la estructura organizativa del sistema educativo de cada entidad federativa.

Las instancias del SATP contarán con personal calificado para coadyuvar al buen funcionamiento de las escuelas en los ámbitos curricular, pedagógico y organizacional, al mismo tiempo que impulsarán, como parte del desarrollo profesional, la formación continua de docentes, directivos y personal de apoyo para cumplir los propósitos educativos. Estas instancias son internas o externas al sistema de educación básica y se destinarán a toda escuela, independientemente de su modalidad de operación. Entre las instancias internas del SATP se encuentran:

- Jefaturas de Enseñanza, de Asignatura o afines
- Supervisión Escolar

- 
- Grupos técnicos, Mesas técnicas o afines
  - Centros de Maestros, y
  - Aquéllos que determine la autoridad educativa de la entidad federativa

Las funciones particulares del SATP, así como el tipo de nombramiento y perfil profesional de los trabajadores de la educación que en ellos laboren, se definen en la normatividad que regula el servicio de apoyo técnico pedagógico o lo que para ello establezca la autoridad educativa de la entidad federativa.

Asimismo, entre los organismos externos que colaboran en la función de apoyo técnico pedagógico se encuentran los centros de investigación e instituciones de educación superior, públicos o particulares. La autoridad educativa de la entidad federativa vigilará que los servicios externos que ofrezcan los particulares a las escuelas sean de calidad.

42. Las instancias que participen en el SATP deberán coordinarse entre sí y bajo la dirección de la autoridad educativa estatal correspondiente, con el fin de prestar un servicio eficaz, pertinente, relevante y con equidad.

Se asegurará la optimización de los recursos de todo tipo, así como la eficacia de las acciones dirigidas a apoyar el desarrollo profesional de los maestros en servicio y a la promoción de innovaciones pedagógicas y en la gestión escolar, según las necesidades de cada escuela.

Asimismo, en cada entidad federativa se promoverán proyectos de vinculación con centros de investigación e instituciones de educación superior, públicos o particulares, que contribuyan al mejoramiento del trabajo de docentes, directivos y personal de apoyo de las escuelas.

43. Las Jefaturas de Enseñanza, de Asignatura o afines, funcionarán como un cuerpo colegiado integrado por docentes especialistas de las distintas asignaturas y otras actividades del currículo, como la tutoría y orientación educativa. Tienen la responsabilidad de supervisar y asesorar a los docentes en la aplicación del plan y programas de estudio vigente, así como la de promover la formación continua de los docentes mediante estrategias diversas que atiendan las necesidades de la enseñanza en cada escuela y de acuerdo con lo que establezca la autoridad educativa competente. Para ello es indispensable su asistencia sistemática a las

---

escuelas y a las aulas, para que conozcan la práctica cotidiana de directivos y docentes y estén en conocimiento de los principales problemas que enfrentan.

Su integración y funcionamiento se rigen por la normatividad aplicable que para ello establezca la autoridad educativa de la entidad federativa.

44. La Supervisión Escolar se constituye por las figuras de supervisión o inspección; representa una instancia intermedia entre las escuelas, los equipos docentes y directivos, por una parte, y las autoridades educativas de las entidades federativas, regionales o municipales, por la otra. Tiene funciones técnico pedagógicas y técnico administrativas encaminadas a asesorar, orientar, apoyar y promover el trabajo de directivos y docentes en las escuelas. También le corresponde evaluar el funcionamiento de las escuelas bajo su responsabilidad, de manera que éstas logren los propósitos educativos en todos los alumnos, con calidad y de acuerdo con criterios de equidad.

45. Grupos Técnicos, Mesas Técnicas o afines, se constituyen por personal docente que no labora dentro de la escuela y que se encuentra comisionado para realizar tareas de apoyo técnico pedagógico y para lo cual cubre un perfil y experiencia profesional reconocidos.

Su función es apoyar a todas las escuelas de la entidad federativa en el diseño e instrumentación de intervenciones educativas específicas, de acuerdo con las necesidades de mejoramiento de cada escuela en los ámbitos pedagógico, curricular, organizacional y comunitario.

Estas instancias operarán los programas y proyectos derivados de la política educativa vigente, ya sea federal o de la entidad federativa, atendiendo a los objetivos de mejoramiento que cada escuela se haya planteado.

La integración y funcionamiento de estas instancias se rigen por la normatividad aplicable que para ello establezcan las autoridades educativas competentes, federales y de la entidad federativa.

46. Los Centros de Maestros son parte del Servicio de Apoyo Técnico Pedagógico a la Escuela, su misión fundamental es contribuir a la formación continua en la escuela de los colectivos de maestros y directivos, promoviendo y apoyando, a través de la asesoría y el aporte de procedimientos, materiales y recursos bibliográficos, la reflexión y la toma de decisiones colectiva sobre las prácticas educativas y los resultados de enseñanza. Asimismo, atienden las inquietudes

---

---

individuales de los profesores relativas a su formación docente y promueven o gestionan los programas de estudio que la autoridad educativa estatal haya determinado como prioritarios. Constituyen una base material y de servicios, con una estructura propia que trabaja de manera coordinada con las otras instancias que conforman el SATP, en especial con las supervisiones. Para promover una correcta coordinación del servicio de los Centros de Maestros con las supervisiones, se creará el Consejo Directivo de Centro de Maestros, concebido como un órgano colegiado cuya función es planificar, dar seguimiento y evaluar la actividad de los Centros; es una forma de organización lateral basada en la comunicación, la participación y el compromiso, un órgano deliberativo y de propuesta que no sustituye funciones y atribuciones jerárquicas. El desempeño y las tareas específicas de los Centros son definidos por la autoridad educativa de la entidad federativa en su Programa Rector Estatal de Formación Continua.

## Fuentes escritas

- Antúnez, S. (1998). *Claves para la organización de centros escolares*. Barcelona: Editorial Horsori-Institut de Ciències de l'Educació Universitat de Barcelona.
- Ball, S. J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Bolívar, A. (2000). *Los Centros Educativos como organizaciones que aprenden. Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- CIDE (2000). *El sistema educativo español*. Madrid: MECD
- Ezpeleta, M. J. (2004). "Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol.9, núm. 21, pp.403-424.
- Fullan, M. y S. Stiegelbauer (2000). *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. México: Editorial Trillas.
- Hargreaves, A., L. Earl y J. Ryan, (1998). *Una educación para el cambio. Reinventar la educación de los adolescentes*. Barcelona: Octaedro.
- INEGI (2000). *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*. México: INEGI. Consultado en: <http://www.inegi.gob.mx>
- Murillo, F. J. (2004). *Aportaciones de la investigación sobre eficacia escolar. Un estudio multinivel sobre los efectos y los factores de eficacia de los centros docentes de Primaria en España*. Tesis doctoral inédita. Universidad Complutense de Madrid.
- OCDE (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000. Educación y aptitudes*. México: Aula XXI-Santillana.
- OECD (2001). *Education Policy Analysis*. Paris: OECD.
- Plaza del Río, F. S. (1996). *La disciplina escolar o el arte de la convivencia*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Quiroz, R. (1999). "Reforma de la educación secundaria en México: currículum y prácticas de enseñanza", *Cero en Conducta*, año 14, núm. 47, abril. México: Educación y Cambio, A.C.
- Quiroz, R. (1994). "Secundaria obligatoria, reprobación y realidad escolar", *Cero en Conducta*, año 9, núm. 36-37. México: Educación y Cambio, A.C.
- Sammons, P., J. Hillman y P. Mortimore (1998). *Características clave de las escuelas efectivas*. México: Secretaría de Educación Pública.
-

- 
- Santos del Real, A. (2003). “Eficacia y equidad: ¿quiénes están aprendiendo en la secundaria”, *Educación 2001*, núm.93, febrero, pp. 15-22. México.
- Santos del Real, A. (2001). *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*. Serie Tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación, UAA, Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Santos del Real, A. (1998). “Historia de la educación secundaria en México 1923-1993”. En G. Ynclán (coord.). *Todo por hacer*. México: Patronato SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A.C.
- Schmelkes, S., F. Martínez y M.C. Noriega (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México: SEP-Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Educación Pública (1982). *Acuerdo 97*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1982). *Acuerdo 98*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1983). *Iniciativa de Acuerdo para la organización y funcionamiento de las escuelas de Telesecundaria*. Documento multicopiado. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1994). *Acuerdo 200*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1984). *Circular 720*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1993). *Ley General de Educación*. México: SEP.
- Stoll, L. y F. Fink (1999). *Para cambiar nuestras escuelas*. Barcelona: Octaedro.
- Subsecretaría de Educación Básica y Normal (2004). *Documento Base. Reforma Integral de la Educación Secundaria*. Noviembre de 2002. Consultado en: <http://ries.dgmme.sep.gob.mx/>

---

## Anexo

### Implicaciones de la Propuesta

ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Secundaria*

---

---

## IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA “ORIENTACIONES GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: *Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Secundaria*”

El grupo de análisis y elaboración de este documento pone a consideración de la Comisión SEP-Autoridades Educativas Estatales para la Normatividad de la Educación Secundaria algunas implicaciones que se derivan de esta tarea. Tales implicaciones significan retos para las autoridades educativas federales y de las entidades federativas.

Partiendo de la premisa básica de que la meta de esta Comisión es contribuir al buen funcionamiento de la escuela pública mexicana a fin de que cuente con las condiciones necesarias para centrar sus acciones en los logros educativos de los alumnos, es necesario considerar lo siguiente.

1. Las orientaciones de política educativa contenidas en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, congruentes con la Ley General de Educación, establecen la necesidad de transformar las escuelas de educación básica en general y de manera particular las de educación secundaria.

La reforma de la gestión escolar se encuentra en el centro de atención de diversas acciones de gobierno; de distinta forma se plantea la necesidad urgente de mejorar de manera sustantiva la situación en que operan cada una de nuestras escuelas. Esto pone de manifiesto el reto de atender el mejoramiento de las condiciones materiales y profesionales en las cuales trabajan los educadores.

Un conjunto de consecuencias se derivan de lo antes expuesto, a saber: la integración de las plantillas de personal de cada escuela, lo cual transita por personas que toman decisiones respecto a cómo debe realizarse, así como por la definición y respeto de los perfiles profesionales requeridos por el currículo; las decisiones sobre la permanencia del personal directivo y docente en los centros escolares, al menos durante un ciclo escolar completo; las decisiones sobre la distribución de funciones entre el personal de una escuela o entre escuelas; el tiempo y espacios necesarios para apoyar a través de la formación continua el desarrollo profesional del personal docente, directivo y de apoyo dentro y fuera de la escuela; el uso y aprovechamiento del tiempo escolar o el fomento del trabajo colegiado, entre otras.

---

En cuanto al ingreso al servicio educativo y su promoción, será necesario considerar la normatividad que en su momento sea emitida por la autoridad competente al respecto. Hoy día existen propuestas para establecer criterios y exámenes de ingreso al servicio educativo y de promoción a los puestos directivos.

El grupo de la Secretaría Técnica de esta Comisión considera y valora que la transformación de la gestión escolar en general y la reforma de la educación secundaria en particular, son propicias para impulsar el mejoramiento sustantivo de las condiciones materiales y profesionales en las cuales desempeñan su trabajo los docentes, directivos y personal de apoyo.

Esta mejora deberá verse reflejada en las innovaciones que requiera la propia estructura de puestos de cada escuela, la cual responde a criterios normativos de la Secretaría de Educación Pública y de los organismos equivalentes en las entidades federativas. En esta es necesaria la participación de la organización gremial de los maestros.

2. Actualmente, existen otras propuestas cuyo objetivo es propiciar la mejora de la organización y funcionamiento de la escuela. Por tanto, deberá buscarse que exista concordancia entre ellas. En este sentido, la propuesta de estas Orientaciones Generales consideró el trabajo y la opinión de la comisión encargada de revisar y proponer orientaciones para regular los servicios de apoyo técnico pedagógico. Asimismo, consultó al grupo responsable de desarrollar criterios de desempeño para la escuela pública mexicana. Finalmente, revisó la propuesta del examen de ingreso al servicio educativo y la del concurso de oposición para los puestos directivos.

3. Es necesario aprovechar el impulso de la reforma de la educación secundaria para que estas Orientaciones Generales se conviertan en un punto de partida y sean un referente para la renovación de la normatividad específica que regule el gobierno y funcionamiento de todas las escuelas de educación básica, es decir, preescolares, primarias y secundarias.

4. La tarea educativa necesita recursos de distinto tipo para realizarse de la mejor manera, por ello, es necesario replantear a fondo la asignación, distribución y utilización de los recursos financieros que hacen las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, las cuales se traducen en plazas y fondos para el desarrollo del sistema educativo y de sus escuelas.

---

5. El proceso de reforma de la educación secundaria ha puesto de manifiesto contundentemente la necesidad de que las autoridades educativas federales, locales y escolares atiendan la articulación de los tres niveles de la educación básica.

De manera particular, la integración del nivel de educación secundaria implica la articulación de las modalidades de operación existentes a fin de proporcionar un apoyo más equitativo al desarrollo de cada escuela de este nivel educativo. Particular atención merecen las escuelas Telesecundarias, pues son las que mayoritariamente trabajan con poblaciones que se encuentran en situaciones de más desventaja y por ende de mayor riesgo de rezago educativo.

Además, se reconoce y se hace un énfasis en la necesidad de integrar, articular y vincular a las escuelas formadoras de docentes con las instituciones de educación básica.

6. Cabe destacar también que la instauración de una nueva regulación para el gobierno y funcionamiento de la escuela secundaria implica que los actores participantes en los distintos órdenes de gobierno han de construir y sostener una relación de colaboración basada en la confianza. El concepto tradicional de concurrencia de facultades habrá de enriquecerse para ir más allá de lo que cada orden de gobierno puede hacer por sí mismo en determinada materia; se trata de construir una relación de cooperación basada en el diálogo y en el apoyo mutuo.

De manera particular, para los diferentes ámbitos de decisión y responsabilidad se han identificado las siguientes implicaciones:

#### Para las autoridades educativas federales

7. Mantener una comunicación estrecha y constante con las autoridades educativas de las entidades federativas durante el proceso de elaboración de la normatividad específica para las escuelas de educación secundaria o, en su caso, de toda la educación básica.

---

8. Diseñar e implementar una estrategia para dar seguimiento y apoyo a las acciones que realicen las entidades federativas en el proceso de la elaboración de su normatividad específica derivada de estas Orientaciones Generales.

9. Revisar, reformar, derogar, abrogar o crear según sea el caso, la normatividad relacionada con la escuela secundaria a fin de evitar ambigüedades, contradicciones o problemas posteriores.

#### Para las autoridades educativas de las entidades

10. Elaborar la normatividad para la operación y funcionamiento de la educación secundaria, con base en y de acuerdo con las Orientaciones Generales presentadas.

11. Comunicar en tiempo y forma las Orientaciones Generales para la elaboración de la normatividad para la educación secundaria a las autoridades competentes y a las escuelas secundarias de su entidad federativa. En este sentido, cuidar los procesos de información y comunicación con los docentes, directivos y personal de apoyo de todas sus escuelas a fin de asegurar el buen uso de este documento.

12. Establecer nuevas regulaciones para el gobierno y funcionamiento de la escuela secundaria conlleva revisar, reformar, derogar, abrogar o crear según sea el caso, la normatividad local que señale cuestiones operativas de la escuela, por ejemplo, el reglamento de consejos técnicos escolares o el reglamento relativo al uso y control de recursos propios, entre otros. Lo anterior a fin de evitar contradicciones o dar lugar a vacíos o ambigüedades que puedan contravenir el propósito fundamental de esta tarea.

#### Para la aplicación de estas Orientaciones Generales

13. Dentro de las implicaciones de tipo jurídico, se encuentra la definición del cauce legal que corresponda a la propuesta de Orientaciones Generales para el gobierno y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria.

Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas habrán de analizar las alternativas para definir la o las opciones que se consideren viables, tanto jurídica como políticamente.