

Título de la ponencia:

**LA INSTRUMENTACIÓN DEL CALENDARIO ESCOLAR EN EDUCACIÓN BÁSICA
EN TABASCO, MÉXICO. FACTORES QUE INCIDEN EN SU CUMPLIMIENTO
COMO POLÍTICA PÚBLICA.**

Autores:

Clara Luz Lamoyi Bocanegra.- cluzlamoyi@hotmail.com

Aida Beatriz Armenta Ramírez.-aida.armenta@ujat.mx

Dependencia Educativa de Adscripción

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Eje temático

Administración y Políticas Públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019”

La instrumentación del calendario escolar en educación básica en Tabasco, México. Factores que inciden en su cumplimiento como política pública.

Resumen

En México, las pruebas estandarizadas en educación básica, como PLANEA 2018, revelan asimetrías entre las entidades federativas en cuanto a la calidad educativa. De acuerdo con la teoría de escuelas eficaces, el cumplimiento del tiempo y la jornada escolar favorecen o deterioran el proceso de enseñanza aprendizaje; de ahí la importancia de conocer lo que sucede en Tabasco, donde solamente el 6.1% de sus estudiantes demuestran desempeño de excelencia en Matemáticas y 3.1% en comunicación y lenguaje. Esta investigación tuvo como objetivo el análisis de la normatividad y la eficacia de la gestión de la autoridad educativa local en la implementación del calendario escolar propuesto como política pública en la Reforma Educativa 2013. El método de estudio es descriptivo con enfoque mixto de investigación, haciendo uso del método de comparación jurídica, la revisión y sistematización de 80 artículos de prensa relacionados con el cierre de las escuelas durante el ciclo escolar 2017-2018, así como la entrevista estructurada a personal con funciones responsables de instrumentación. Los resultados mostrarán aspectos de congruencia entre la legislación federal, estatal y los acuerdos sindicales orientados a favorecer la asistencia de los profesores a sus centros de trabajo y la aplicación del calendario escolar de 185 días en lugar de 200, bajo la condición de ampliación de las horas en las jornadas diarias laborales. Finalmente, evidenciará la capacidad institucional para establecer procedimientos administrativos eficaces y eficientes para la oportuna contratación de profesores y personal de apoyo necesarios para garantizar su operación y vigilancia. La información obtenida podrá ser utilizada para la toma de decisiones y la búsqueda de mejoras de gestión para garantizar la creación de valor público como lo es el derecho humano a una educación de calidad.

Palabras Claves: Calidad educativa, Gerencia pública, Calendario escolar, valor público

1. Introducción

Las políticas educativas que se han formulado en México en las últimas tres décadas han atendido lo señalado por los organismos internacionales, incluyendo elementos considerados claves para que los estudiantes logren los aprendizajes significativos. La Reforma Educativa de 2013, incluyó los rubros de calidad y de derecho humano, que encaminan a lograr que todos los niños y jóvenes adquieran los saberes, habilidades y actitudes para desenvolverse de la mejor manera en su entorno social como seres humanos íntegros.

En dicha Reforma se establecieron mecanismos de evaluación obligatoria para el ingreso y la permanencia de profesores, así como la promoción del personal, cuyos requisitos y procedimientos fueron aprobados por el poder legislativo e integrados en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Además, se implementaron directrices relacionadas con la autonomía de gestión de las escuelas y programas como escuelas de tiempo completo de 6 y 8 horas, entre otros aspectos.

La reforma también activó la participación de directivos, profesores y padres y familia, agrupados en colectivos como son los Consejos Técnicos y los Consejos de Participación Social, a fin de otorgarles mayor facultad de intervenir en la toma de decisiones con relación a las acciones que se realizan en la escuela, una de las cuales se refiere a la duración del ciclo escolar. Es hasta 2016 que se realizaron modificaciones a la Ley General de Educación con el objetivo de flexibilizar el calendario y permitir que dichos consejos eligieran entre uno de 200 días, ya en marcha, o uno de 185 o 195 días, pero con jornadas diarias más largas, considerando las características de cada región.

Sin embargo, a pesar del tiempo en que se han aplicado los programas y proyectos establecidos en la Reforma, los resultados obtenidos por estudiantes de educación básica de Tabasco en la Prueba PLANEA 2018 muestran puntajes similares a los obtenidos al inicio de la Reforma, ubicándose la entidad como una de las tres con mayor proporción de estudiantes con niveles de insuficiencia. Si bien con múltiples los factores que inciden en el bajo aprovechamiento de los estudiantes, la teoría de Escuelas Eficaces menciona que el tiempo destinado para atender los planes y programas de estudio en el nivel educativo de primaria y secundaria está directamente relacionado con los aprendizajes de los estudiantes.

Por tal motivo, este trabajo aborda la implementación del calendario escolar incluido en la Reforma Educativa 2013 con el propósito de identificar los factores que contribuyen u obstaculizan su operación como son la normatividad aplicable en el ámbito federal y estatal, así como la capacidad administrativa de la autoridad educativa local para instrumentarlo adecuadamente, es decir, cumpliendo con los días de jornada escolar ahí establecidos.

2. Las políticas públicas para una educación de calidad en México

La educación es un derecho que todo gobierno debe garantizar con inclusión, equidad y calidad. Lograrlo precisa generar las condiciones para que niños y jóvenes tengan acceso a una educación que les asegure aprendizajes significativos, habilidades y competencias que inciden en la mejora de las condiciones de vida.

Con este objetivo, los gobiernos toman decisiones, al más alto nivel, respecto al diseño de políticas públicas dirigidas a resolver los problemas educativos que obstaculizan la prestación de este servicio y a asegurar una gestión exitosa en su implementación (Merino, 2013). Por lo tanto, en el caso de una política educativa orientada a elevar la calidad de la educación, señala Gómez-Collado (2017), se hace imprescindible que, para su ejecución, se debe crear confianza y credibilidad entre la ciudadanía de tal manera que se comprometan su cooperación y participación a fin de alcanzar los objetivos que con ella se persiguen.

Para la formulación o diseño de las políticas públicas se requiere conceptualizar con claridad lo que se busca en relación a un término abstracto como es el de calidad de la educación, que puede concebirse desde distintas perspectivas de acuerdo con elementos que intervienen para su consecución, entre los cuales se halla el tiempo dedicado a la enseñanza o al aprendizaje (INEE, 2007, pp. 23-24).

En este sentido, el concepto calidad educativa puede tomar una gran diversidad de significados dependiendo de los ideales de persona y de sociedad, el momento histórico, el contexto sociocultural, el esquema político, los valores predominantes y las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje que se desarrollan en cada país (UNESCO/OREALC, 2007; Aguerrondo, s.f.). Además, como señala Aguerrondo, se trata de un concepto totalizante y multidimensional puesto que abarca cualquiera de los elementos que integran al campo educativo y también refiere a una orientación para la toma de decisiones y el reajuste de éstas.

Para la UNESCO/OREALC (2007), la educación de calidad comprende las siguientes seis dimensiones:

- ♦ Respeto de los derechos. Se reconoce a la educación como un derecho dedicado al pleno desarrollo de la personalidad humana y que posibilita el ejercicio de otros derechos humanos.
- ♦ Equidad. Supone ofrecer a cada estudiante los recursos o apoyos necesarios para que logre los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje y conforme a sus capacidades, en orden a desenvolverse adecuadamente en los ámbitos personal y laboral.
- ♦ Pertinencia. Alude a que la educación precisa ser significativa para las personas, atendiendo a su idiosincrasia, en aras de que participen de los contenidos culturales y se construyan como sujetos en la sociedad.
- ♦ Relevancia. Refiere a los fines o intenciones educativas a partir de los cuales se toman decisiones sobre los contenidos a enseñar, la forma de enseñarlos y el cómo evaluarlos.
- ♦ Eficacia. Indica en qué grado se logran o no las dimensiones antes señaladas, manifiestas en términos concretos y operativos.
- ♦ Eficiencia. Muestra en qué grado se aprovechan los recursos asignados a la tarea educativa para que todas las personas gocen de tal derecho.

Las dos últimas dimensiones resultan ser de carácter operativo y suelen ser tomadas en conjunto o por separado con el fin de evaluar la calidad educativa. Al respecto, Eggers (2016) da cuenta de diferentes acepciones del término eficacia escolar encontrando que coinciden en referirse al logro de los objetivos planteados para los programas o intervenciones educativas, aunque también puede agregarse la intención de revisar si en tal consecución de propósitos se administra correctamente al personal y se hace uso eficiente de los recursos; señala que, en la década de los setenta surgió el movimiento de escuelas eficaces con miras a identificar los factores del entorno escolar que facilitan el aprendizaje.

Ridao y Gil (2002) afirman que las escuelas eficaces consiguen los fines propuestos con los medios adecuados, de tal forma que la eficacia y la mejora escolar tienen sentido en función del logro de la calidad educativa (p. 143). Agregan que, en el marco de las escuelas eficaces, la variable tiempo apareció como una de las más significativas y que está relacionada con la

organización de los centros, de tal forma que “el tiempo, configurado y estructurado de una determinada manera, actúa como marco y soporte de los distintos contextos escolares” (Ridao y Gil, 2002, p. 144).

Por otro lado, Martinic (2015) menciona que fue hasta la década de los noventa que el tema del tiempo y de la jornada escolar adquirió importancia a nivel de políticas educativas debido al planteamiento de metas de enseñanza y aprendizaje de carácter más ambicioso. Añade que los países de América Latina presentan un escenario muy disímil en cuanto a los tiempos disponibles y reales dadas las circunstancias socioeconómicas de cada nación; no obstante, pareciera que una política generalizada radica en la extensión de la jornada escolar para los sectores más desfavorecidos de la población a fin de proveer oportunidades, tanto educativas como de otra índole, que contribuyan a su desarrollo integral.

En México, uno de los estudios del INEE (2007) acerca de factores escolares y aprendizaje en la educación básica del país manifiesta que autores como Willms, Somers, Fuller y Clarke identificaron a la cantidad de tiempo de instrucción como una de las variables de gran influencia en los resultados educativos y que Scheerens señala al tiempo efectivo de aprendizaje como de mayor relevancia en este sentido. Por tanto, se incluyó a las inasistencias del docente entre las variables para la realización de dicho estudio, a fin de explorar sobre el tiempo efectivo de clase; el hallazgo fue que las oportunidades de aprendizaje de alumnos de primaria y secundaria se ven limitadas por las inasistencias del docente puesto que impactan negativamente el aprendizaje de los estudiantes en forma significativa (INEE, 2007, p. 135). La Reforma de 2013 consideró a la calidad como eje fundamental, al igual que lo habían hecho la formulada en 2006 para la educación secundaria y otras más en educación básica.

3. Capacidad institucional como elemento de una gestión pública eficaz

El enfoque gerencial basado en el concepto de valor público, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, conduce a ubicar la importancia del servicio público no sólo en los resultados operativos, su productividad, efectividad y eficiencia sino también en el impacto hacia la sociedad, ampliando las formas en que se mide el desempeño del gobierno. Para Oyarce (2011), este enfoque también pone atención en los procesos de la intervención aplicados para generar los resultados por las autoridades gubernamentales encargadas de ellos.

La responsabilidad de brindar educación pública de calidad en educación básica recae en la secretaría de educación de las entidades federativas. Ésta tiene entre sus funciones la determinación precisa de políticas educativas estatales, así como coadyuvar en el alcance de los objetivos de los programas y proyectos que se impulsan a través de las Reformas Educativas que diseña el gobierno federal.

Cabe mencionar lo expresado por Murillo y Román (2010) en cuanto a la importancia de la gestión educativa eficaz y eficiente donde se estimule la participación de todos los actores involucrados para instrumentar esta Reforma asegurando el alcance de objetivos y, por ende, la viabilidad institucional (Majone, trad. en 1997). Es así que, la efectividad de la actuación gubernamental se relaciona estrechamente con las capacidades que tienen los gobiernos para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos bajo su responsabilidad (López, 2003).

La capacidad de las instituciones gubernamentales, para Gómez-Díaz de León (2016), se puede abordar desde las teorías de la burocracia y teorías de la organización, así como desde la concepción económica relacionada con la eficacia y eficiencia del sistema, la teoría de la elección pública, la teoría de los costes de transacción, el neo-taylorismo y la teoría de la agencia, entre otras. Las dos primeras, señala la autora, se refieren al estudio de la estructura organizativa por medio de modificaciones al diseño organizativo tales como creación de competencia interna y simplificación de la estructura jerárquica.

Para el caso del neo-taylorismo se trata de la racionalización normativa y cultural que incluye la racionalización de procedimientos administrativos y desburocratización, así como el desarrollo de políticas del personal. Por último, la teoría de la agencia puntualiza a la transparencia de la administración a través de la comunicación externa y la participación ciudadana.

Otros estudiosos del tema, como La Rosas (2008), conceptualizan a la capacidad de las instituciones como un término que incluye tres niveles de análisis: micro (el individuo), meso (organización) y la política en el nivel macro referente al estudio del entorno económico, político y social. La autora la divide en componentes de capacidad administrativa y capacidad política: el primero referido a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar las acciones que le han sido asignadas y el segundo relacionado a las formas en que

interactúan los actores del Estado y el régimen político con otros sectores nacionales e internacionales.

De igual manera, Ospina (2002) estudia la capacidad administrativa considerando a los recursos humanos (capacitación), los aspectos organizativos, la coordinación interorganizacional y los mecanismos de procesos como planeación, presupuesto y evaluación. En otros, se han incluido atributos como la rendición de cuentas, las maneras como se asume la responsabilidad de la organización y la operación eficiente para asegurar la implementación de la política pública (Savich, 1998, Nelissen c.p. Rosas, 2008 y Repetto, 2003). Es así que, las dimensiones que se implican al estudiar la capacidad administrativa están los procesos administrativos, decisorios, estructural (Martínez, 2010); recursos humanos, materiales y financieros (Bojórquez-Carrillo, Manzano-Loría, y Uc Heredia, 2015; Rosas, 2011). Entre los recursos materiales se encuentran la capacidad reglamentaria y el mobiliario y equipo tecnológico.

4. Metodología

Esta investigación tiene como objetivo el análisis de la normatividad y la eficacia de la gestión de la autoridad educativa local en la implementación del calendario escolar propuesto como política pública en la Reforma Educativa 2013. El método de estudio es descriptivo con enfoque mixto de investigación, haciendo uso del método de comparación jurídica o lo que también se denomina método de derecho comparado, el cual “...permite cotejar dos objetos jurídicos pertenecientes a un mismo dominio, tales como conceptos, instituciones, normas procedimientos, etcétera, lo cual posibilita destacar semejanzas y diferencias, establecer clasificaciones, descubrir tendencias y revelar modelos exitosos” (Villabela, 2015, p. 940).

De acuerdo con Silva (2010), uno de los fines de la comparación jurídica radica en conocer mejor al derecho nacional pues posibilita estudiar con mayor detalle los defectos y los aciertos legislativos. Para el caso de esta investigación, se realizó una comparación jurídica de tipo externa al abordar el contraste de objetos entre ordenamientos jurídicos diferentes (Villabela, 2015). Es así como, de los documentos normativos se revisaron los artículos que refieren sobre el calendario escolar en educación básica identificando el contenido de sus disposiciones, a los actores responsables de su cumplimiento y a los mecanismos que lo garantizan, para distinguir

la congruencia entre todos los preceptos. El andamiaje jurídico que se analiza se enumera a continuación:

a) Normatividad federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Educación; Ley General del Servicio Profesional Docente; Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica; Acuerdos que establecen los calendarios escolares para los ciclos lectivos 2017-2018 y 2018-2019, aplicables para toda República para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica; Disposiciones generales para el cumplimiento de los calendarios escolares, y Lineamientos de ajustes a la hora lectivas emitidos por la SEP.

b) Normatividad estatal: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Ley de Educación de Tabasco y Reglamento Interior de la Secretaría de Educación.

Para medir la eficacia de la gestión se hizo uso de la capacidad de respuestas de la autoridad educativa local para desempeñar la responsabilidad conferida por el Estado en cuanto a vigilar su cumplimiento. Para ello, se recurrió a la revisión y sistematización de 80 artículos de prensa relacionados con el cierre de las escuelas durante el ciclo escolar 2017-2018 y la entrevista estructurada a personal con funciones responsables de instrumentación, analizando la capacidad administrativa de la autoridad educativa con base en los procedimientos administrativos establecidos para implementar y vigilar el cumplimiento escolar.

En este sentido, la técnica empleada fue el análisis de contenido que se refiere a un “conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendentes a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes” (Bardin citado por Tinto, 2013, p. 141). Específicamente, el análisis de contenido aplicado fue cuantitativo, cuyo “...énfasis no recae en los aspectos semánticos o sintácticos de los textos, sino en la ‘cuantificación’ de sus integrantes (palabras, expresiones, frases, temas); es decir, en la medición de su ‘frecuencia’ de aparición en el texto” (Cea D’Ancona, 2014, p. 352).

De los periódicos locales, en su versión electrónica, se recuperaron aquellas notas que manifestaron las inconformidades de los padres de familia por insuficiencia de docentes en las escuelas de educación básica durante el ciclo escolar 2017-2018, tomando en cuenta el periódico

que reporta la noticia, la fecha en que se registra, el municipio mencionado, el nivel educativo, la escuela donde ocurren los hechos y los motivos señalados. Por último, de las investigaciones relacionadas con la capacidad administrativa de la autoridad educativa local se revisaron las directrices y procedimientos que denoten si ésta cuenta con las condiciones para contratar a los docentes necesarios a fin de que las escuelas puedan brindar sus servicios no obstante las licencias concedidas a los profesores.

5. Resultados

Para cubrir los contenidos de los planes y programas de estudio en el nivel básico, la Secretaría de Educación Pública, en acuerdo a sus facultades, establece el calendario escolar para el ciclo lectivo, el aplicable en toda la República Mexicana, así como lineamientos y disposiciones para asegurar su cumplimiento. Les corresponde a las autoridades educativas locales su implementación y vigilancia, asumiendo nuevas responsabilidades, entre ellas la de autorizar la selección del tipo de calendario y los ajustes para cumplir con el número de horas que garanticen una educación de calidad.

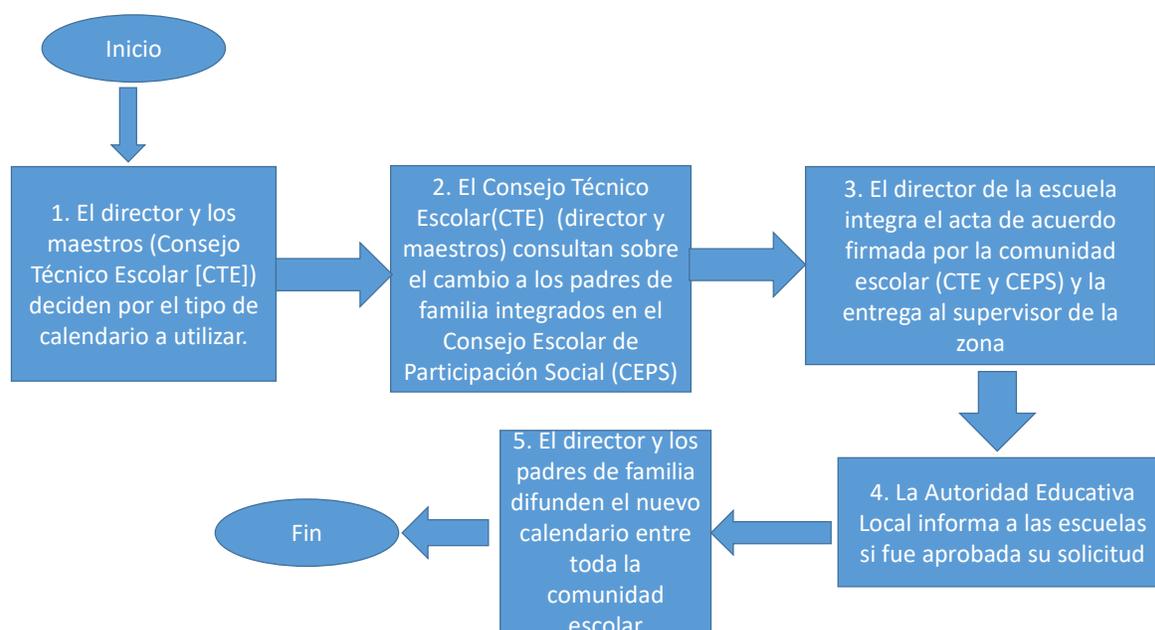
En Tabasco, el ente público encargado del cumplimiento del calendario escolar de educación básica es la Secretaría de Educación. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, en su artículo 30, fracción XXVII, la faculta también para difundirlo tanto en escuelas oficiales como en particulares y, en casos fortuitos, proponer programas emergentes para recuperar los días que éste se vea interrumpido. En la Reforma Educativa de 2013, se incluyó la opción de optar por cumplir, a partir del ciclo escolar 2016-2017, con un calendario de 185 días o 195 días, pero con jornadas más largas a las consideradas en el calendario escolar tradicional de 200 días.

De acuerdo con la SEP (2016), estas modificaciones se llevaron a cabo con la finalidad de atender las exigencias del entorno, buscando mejorar el aprendizaje de los estudiantes de acuerdo con los siguientes principios:

- ♦ Mejor aprovechamiento del tiempo escolar.
- ♦ Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas.
- ♦ Diversidad de climas y culturas a lo largo del país.

Es preciso subrayar que, con estas acciones, se pretendía involucrar en la toma de decisiones, a los grupos colegiados integrados por profesores, directivos y padres de familia, tales como Consejos Técnicos y Consejos de Participación Social, para mejorar la gestión escolar. También se procuraba incluir aquellos días conmemorativos que cada entidad federativa ha adoptado de acuerdo a su historia y tradición, sustituyéndolos por otros hasta completar el número de días y horas de trabajo consideradas en un calendario tradicional.

Figura 1. Requisitos para que las escuelas puedan optar por el calendario de 185 o 190 días



Fuente: SEP (18 de junio de 2016) <https://www.gob.mx/sep/articulos/calendario-escolar-flexible>

-Estructura administrativa de la autoridad educativa local para la vigilancia de cumplimiento del calendario escolar

Para la vigilancia del cumplimiento del calendario escolar, la autoridad educativa local cuenta con una estructura administrativa integrada por directivos y operativos que se coordinan para atender las necesidades de los centros escolares de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación.

Conforme a las disposiciones generales, el supervisor de zona es el funcionario encargado de corroborar que el plantel cuente con las condiciones físicas adecuadas, con el personal necesario

para el buen funcionamiento de la escuela y, sobre todo, con el compromiso de la comunidad escolar para efectivamente incrementar la jornada y reponer el tiempo equivalente a 15 días, a lo largo del ciclo lectivo. La aprobación del calendario elegido es atribución de la autoridad educativa local a más tardar los primeros días del mes de julio, para ser difundido a maestros y padres de familia.

Una vez aceptada la propuesta, la autoridad local tendrá que publicar una lista donde cualquier persona podrá consultar qué esquema eligió cada escuela de la entidad. Además, a lo largo del año, las autoridades y los Consejos Escolares de Participación Social vigilarán que el calendario se cumpla de manera efectiva, en beneficio de la educación de los alumnos.

Figura 2. Factores asociados al cumplimiento del calendario escolar



Fuente: Elaborado a partir de información de la SEP (18 de junio de 2016)
<https://www.gob.mx/sep/articulos/calendario-escolar-flexible>

Es preciso señalar que, aparte de los grupos colegiados mencionados anteriormente, otros actores, como los sindicatos magisteriales y padres de familia, participan activamente para abonar a su cumplimiento, garantizando la aplicación de la jornada escolar de acuerdo con los días allí establecidos, coadyuvando así a mejorar el aprovechamiento escolar de los educandos.

- Análisis de la normatividad que sustenta la aplicación del calendario escolar

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero garantiza a los ciudadanos una educación de calidad. En Tabasco, este derecho se establece en el artículo dos, párrafo quinto de la Constitución Política del Estado, sin considerar el atributo de calidad como

lo reza la nacional. En el ámbito federal, se modificó la Ley General de Educación y se crearon otras leyes secundarias para regular la actuación de los docentes y del organismo encargado de los procesos de evaluación.

La Ley General de Educación indica que, relativo al proceso educativo, se encuentran instrumentos necesarios para lograr la equidad y calidad de la educación, como el calendario escolar (sección 3). En este sentido, faculta a la autoridad educativa federal para su emisión, a la autoridad educativa local para su modificación y observancia y a los consejos de participación social para vigilar el cumplimiento. De suma relevancia es mencionar que, describe como sanción su no cumplimiento con la suspensión de clases en días y horas que éste autoriza. Por su parte, la Ley de Educación del Tabasco, en su párrafo primero del artículo 105, es congruente con el mandato federal señalando que se sujeta al calendario escolar emitido por la autoridad educativa federal.

De igual manera, la Ley General de Educación faculta a consejos de participación integrados por padres de familia, representantes sindicales y sociales para la vigilancia del cumplimiento del calendario escolar. Asimismo, manifiesta la importancia que tiene el que los profesores cumplan con los días establecidos por las autoridades para que se impartan los planes de estudio en educación básica con una adecuada y provechosa distribución de la jornada escolar.

El ordenamiento Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica puntualiza el cumplimiento del calendario escolar como un elemento indispensable que una escuela debe cumplir para su eficaz funcionamiento, señalando como normalidad mínima el brindar el servicio educativo los días establecidos en dicho instrumento, la llegada puntual de los estudiantes a clases y que en la escuela se ocupe el tiempo escolar fundamentalmente en las actividades de aprendizaje.

Así también, la legislación federal establece los días efectivos de clase del calendario escolar que comprende de 185 días mínimo y 200 máximo días efectivos en clases, sin embargo la Ley de Educación de Tabasco es rígida al establecer en primer lugar que se ajustará al calendario escolar emitido por la autoridad federal y, segundo, establece un periodo de 200 días forzosos de calendario escolar, normas que resultan contradictorias entre sí, en razón de que la nuevas disposiciones emanadas de la Reforma Educativa de 2013 permiten optar por calendarios flexibles.

Es así como para el ciclo escolar 2017-2018, la SEP emitió un acuerdo para que los centros escolares decidieran aplicar un calendario de 185 o 195 días con ajustes de acuerdo con su elección; sin embargo, la normatividad estatal no contempla reducir el calendario escolar y mucho menos que tenga que optar por un tipo de calendario, sino que llanamente establece que “se ajustará” por lo que resultaría conveniente una reforma.

Por otro lado, el artículo 51 de la ley federal es reiterativo en cuanto al ajuste de los calendarios siempre y cuando se cumplan los planes y programas aplicables, contrario sensu lo señalado en el 105 de la Ley de Educación del Estado de Tabasco que establece que los docentes cubrirán el contenido de los planes y programas de acuerdo con el calendario escolar y que serán remunerados en el caso de una ampliación en el número de días laborables.

De igual forma, la Ley de Educación de Tabasco no especifica el periodo de calendario escolar ni los límites o rangos de tiempo establecido, así como tampoco los requerimientos que deberán presentar las escuelas para hacer los ajustes necesarios. Así es que, no se puede identificar ni verificar en la normatividad estatal si hay un aumento o disminución en los días que integran al calendario escolar. Se trata de una laguna legal que podría dejar en total estado de indefensión a los estudiantes, padres de familia y docentes puesto que, al no tener certeza del periodo, se violenta el derecho humano de acceso a la educación de calidad, en los términos establecidos por la ley.

El artículo 69 de la Ley General de Educación establece la creación de los Consejos Escolares de Participación Social, órgano colegiado que tiene como facultad opinar respecto a los calendarios escolares; no obstante, de acuerdo con el artículo 135 de la Ley de Educación del Estado de Tabasco, este órgano solo conocerá el calendario con el objeto de coadyuvar con el maestro; por lo que la norma estatal es limitativa en las facultades otorgadas puesto que, desde el ámbito federal, es un organismo que tiene como fin participar y opinar colegiadamente para proponer la adecuación al calendario.

De acuerdo al artículo 69 de la Ley General de educación, los Consejos de Participación Social deberán estar integrados por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical; sin embargo, la normatividad estatal retoma fielmente quienes serán sus integrantes, en el artículo 135, y los limita, de acuerdo con el 136, a únicamente conocer el calendario y, por otra parte, el artículo 138 de la legislación local habla que “quienes

ejerzan la patria potestad tendrán derecho a “opinar” a través de los consejos de participación social”.

También se consideró lo manifestado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación dado que es el instrumento operativo que establece las bases, organización y funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación del Estado de Tabasco, el cual, en su artículo 9, establece como una de las atribuciones del Secretario la de ajustar anualmente el calendario escolar tomando en cuenta el mínimo de días marcado por la Ley General de Educación e informar de ello a la Secretaría de Educación Pública.

- Análisis de la capacidad administrativa de la autoridad educativa local

Como en muchas organizaciones las funciones de reclutamiento y contratación de profesores y personal administrativo de las escuelas está a cargo de las áreas administrativas, como es la Dirección de Recursos Humanos. Esta área es la responsable de darles la certeza a los trabajadores que se emplearán recibiendo una remuneración por sus labores al frente de un grupo escolar o por realizar alguna actividad en un centro escolar, al recibir y tramitar las propuestas de nombramientos.

En este sentido, las capacidades de esta área administrativa y de otras más que intervienen en los procesos que inciden en el cumplimiento del calendario escolar que, a su vez, se convierte en un medio que contribuye a lograr jornadas completas para que los niños y jóvenes adquieran los conocimientos y las competencias que les aseguren el éxito escolar en los estudios subsecuentes.

Por tal motivo, la operación del calendario escolar, además de un andamiaje jurídico educativo y laboral que lo respalde, requiere que la autoridad educativa estatal brinde las condiciones propicias, específicamente las relacionadas con el personal docente disponible para atender en tiempo y forma las clases.

Así es que, a manera de tener un panorama general de lo que sucede en Tabasco al respecto, se revisaron las notas periodísticas que manifestaron inconformidades por incumplimiento de las jornadas diarias de clase durante el ciclo escolar 2017-2018. Se encontraron 39 notas de 13 medios de comunicación en la red electrónica, en las cuales los municipios más mencionados fueron Centro, Comalcalco y Macuspana. Cabe señalar que, la Asociación Estatal de Padres de Familia (AEPF) en Tabasco afirmó que la falta de maestros es un problema en todos los municipios, pero la mayoría de las escuelas primarias y secundarias en tal situación se ubican en

los municipios de Centro, Macuspana, Comalcalco, Paraíso y Balancán.

En cuanto a los niveles de la educación básica, 20 notas hacen referencia a la primaria, 19 a la secundaria (incluyendo telesecundaria), siete a preescolar y tres a todos los niveles. Además, en 33 de ellas se expresa que el motivo principal de manifestar sus inconformidades es por la falta de contratación definitiva de maestros, ocho notas mencionan que los docentes se ausentan de clases para denunciar la falta de pagos de salario o prestaciones y una nota señala la ausencia de un docente por comisión sindical.

De acuerdo con los relatos, desde el inicio del ciclo 2017-2018, las escuelas presentaron ausencia de profesores y la AEPF, durante enero y febrero de 2018, advertía que el número de escuelas sin maestros frente a grupo ascendía a 50, lo cual afectaba a quince mil alumnos aproximadamente. Todo ello indica que la autoridad educativa estatal carece de la capacidad para asignar el número de docentes suficiente a fin de atender las necesidades de todos los centros escolares de la entidad, lo que se contrapone con lo señalado en el artículo 61, párrafo quinto, donde se señala que “el otorgamiento de licencias por razones de carácter personal no deberá afectar la continuidad del servicio educativo”.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de la entidad, el área responsable de la contratación del personal es la Dirección de Recursos Humanos, no obstante, las áreas educativas juntamente con los centros educativos tienen a su cargo gestionar las necesidades del personal proporcionando el perfil a cubrir y el número de espacios disponibles.

Rosado (2018) señala que, durante el ciclo escolar 2017-2018, se pusieron a disposición 720 plazas docentes, sin embargo, solamente fueron asignadas 511 debido a la falta de maestros idóneos en algunos niveles de educación básica. Esta situación y la respuesta tardía de la Dirección de Recursos Humanos respecto a contratar personal que cubra eventualmente las licencias y jubilaciones del personal son causas de que no se cumpla la jornada escolar, por lo que no se garantiza el derecho humano a una educación de calidad.

6. Conclusiones

El cumplimiento del calendario escolar de educación básica en Tabasco está relacionado con diversos factores externos como aquellos relacionados a la operación del centro educativo y la capacidad que tiene la autoridad educativa para implementarlo. Entre los elementos importantes que deben abordarse están la normatividad y los procesos establecidos para la contratación del personal docente y administrativo de los centros escolares.

Una de las principales aportaciones del presente trabajo radica en mostrar la congruencia entre la normatividad federal y estatal, así como exponer la capacidad administrativa de la autoridad educativa local para responder a los requerimientos de personal docente que demandan los centros educativos en pro del cumplimiento de calendario escolar.

Al revisar el enfoque jurídico educativo y laboral relacionado con la implementación del calendario escolar propuesto en la nueva Reforma, se pudo observar que el andamiaje jurídico educativo es congruente al manifestar a la educación como un derecho humano y asignar el establecimiento de un calendario escolar que rijan los ciclos lectivos a cargo de la autoridad educativa federal, el cual es respetado por la autoridad educativa de Tabasco.

Sin embargo, se presentan incongruencias en la ley estatal por no considerar la verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal relacionada con la flexibilidad de su aplicación en un rango de 185 días mínimo y máximo 200 días efectivos en clases, así como los requisitos de presentar las escuelas para hacer los ajustes necesarios; en particular, no se consideran las modificaciones de horario de trabajo que se tendrían que aplicar al considerar reducir los días lectivos e incrementar la jornada escolar.

Igualmente, frente a la normatividad federal, la del estado limita la facultad de los Consejos Escolares de Participación Social para opinar colegiadamente en relación con las adecuaciones al calendario escolar. Además, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación sólo considera a la Dirección de Educación Secundaria para la función de verificar la aplicación del calendario escolar en los planteles de dicho nivel, omitiendo esa función para las Direcciones de Educación Inicial y Preescolar, de Educación Primaria y de Educación Indígena.

La situación se torna diferente en la práctica, especialmente cuando es la autoridad educativa estatal la que se muestra en incapacidad de responder a los requerimientos de docentes en todos los centros escolares, ya sea porque los profesores tienen algún permiso o licencia o porque la contratación de maestros no se hace efectiva dada la carencia de recursos económicos para pagar los sueldos y prestaciones marcadas por la ley. Este ha sido el caso de Tabasco durante el ciclo 2017-2018, vulnerándose así el derecho a una educación de calidad que implica cumplir con un tiempo efectivo de clases marcado por el calendario escolar.

Por tal motivo, se propone que debe reformarse la Ley de Educación de Tabasco, en su artículo 105, a fin de ajustar el calendario escolar acorde a lo aprobado por las autoridades federales en materia de educación.

De igual forma rescatar la confianza de la sociedad y de los padres de familia, es de vital importancia, por ello se requiere el diseño de un procedimiento que asegure la contratación oportuna de profesores y administrativos, para suplir las licencias o jubilaciones de los trabajadores activos, con el propósito de asegurar que se cumpla la jornada escolar en cada uno de los planteles ubicados en la entidad. Sin duda, realizar todas las acciones que permitan que los niños y jóvenes reciban la enseñanza enmarcada en los planes y programas de estudios se reflejará en la mejora del aprovechamiento escolar de los estudiantes.

Referencias Bibliográficas

- Aguerrondo, I. (s.f.). *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*. Recuperado de <http://campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>
- Bojórquez, A. L., Manzano, M. E., & Uc, L. J. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales*, 31, 101–118. Recuperado de <http://search.proquest.com/openview/dc6b8f22166fa0b4afc212c36e474cfa/1?pq-origsite=gscholar>
- Cea D'Ancona, M. . Á. (2014). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. (Síntesis S.A., Ed.). Madrid, España. Recuperado de <http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/files/2014/03/Cea-D-Ancona-Cap-3-4-5-9-10.pdf>

- Eggers, K. (2016). *Factores de eficacia escolar asociados al aprendizaje de alumnos del sistema de Telesecundaria en México*. Universidad Complutense de Madrid. Recuperada de <https://eprints.ucm.es/40505/1/T38139.pdf>
- Gómez-Collado, M. E. (2017). Panorama del sistema educativo mexicano desde la perspectiva de las políticas públicas. *Innovación Educativa* (México, DF), 17(74), 143–163. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-26732017000200143
- Gómez-Díaz de León, C. (2016). *De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública: Evolución, Conceptos y Desafíos*. Mc. Graw-Hill. Recuperado de [http://eprints.uanl.mx/10271/1/Revisado Administración final3.pdf](http://eprints.uanl.mx/10271/1/Revisado%20Administraci3n%20final3.pdf)
- INEE(2007). La calidad de la Educación Básica ayer, hoy y mañana. Conclusiones del Informe Anual sobre la Calidad de la Educación Básica en México, 2006. México: Autor. <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1B205.pdf>
- López, A. (2003). *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual* (Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. No. 68). *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento Nro 68*. D.F., México. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:La+Nueva+Gesti?n+P?blica:+Algunas+Precisiones+para+su+abordaje+Conceptual#0%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:La+nueva+gesti?n+p?blica:+algunas+precisiones+para+>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. México: Fondo de Cultura. Recuperado de https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/701596/mod_resource/content/1/Majone.pdf
- Martínez, C. E. (2010). Capacidad administrativa como factor de eficiencia interna y global de las organizaciones. *Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, (9), 21–26. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/19299>

- Martinic, S. (2008). Información, participación y enfoque de derechos. In *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América latina y el Caribe*. (pp. 13–33).
- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. (pp. 1–21). Lisboa, Portugal. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043618.pdf>
- Oyarce, H. (2011). Gerencia Pública. ILPES/CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública* (pp. 1–29). Panamá. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
- Ridao, I.; Gil, J. (2002). La jornada escolar y el rendimiento de los alumnos. *La Jornada Escolar y El Rendimiento de Los Alumnos*, 327, 141–156. Recuperado de <http://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=IYPZvUczJfWC&pgis=1>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119–134. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Rosas, A. (2011). La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático. *Política y Cultura*, (36), 177–203. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000200008
- UNESCO/OREALC. (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>
- Villabela, C. (2015). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>