



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

PROMOCIÓN VI

2014-2015

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR
EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

PRESENTA:

MARISOL NAMBO SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS: MTRA. MAURA RUBIO ALMONACID

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: EDUCACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y
MUNDO DE TRABAJO

MÉXICO D.F. SEPTIEMBRE DE 2016

AGRADECIMIENTO ESPECIAL AL CONACYT POR LA BECA
OTORGADA PARA LA REALIZACIÓN DEL POSGRADO

Los educadores de nuestra raza deben tener en cuenta que el fin capital de la educación es formar hombres capaces de bastarse a sí mismos y de emplear su energía sobrante en el bien de los demás.

José Vasconcelos Calderón

DEDICATORIA

A mi esposo y a mis padres por ser los pilares que sostienen mi vida, sin su apoyo incondicional este documento y mis logros personales y profesionales no hubiesen ocurrido.

A mis padres Hortensia y Baltazar por ser mi mayor ejemplo de perseverancia, disciplina y amor. Gracias por enseñarme todo lo bueno de la vida, de ustedes es esto y más, los amo.

A mi esposo Christian Alberto por tomarme de la mano siempre, por decidir caminar tu vida conmigo, te dedico este logro esperando compartir muchos más. Te amo y te admiro.

A mis hermanos Juan, Ricardo y Vero gracias por siempre estar presentes, por su apoyo y hermandad en todo momento, los amo.

A Carla Paulina por enseñarme el amor puro, cuando seas grande y leas esto quiero que sepas que siempre se puede llegar muy lejos yendo por el buen camino, te amo.

AGRADECIMIENTOS

A mi Directora de Tesis Mtra. Maura Rubio Almonacid por su tiempo, apoyo y orientación a lo largo del trabajo de tesis, así como sus pertinentes y valiosas recomendaciones.

A los lectores de la tesis Dra. Sughei Villa Sánchez y el Mtro. Lorenzo Gómez Morín, por su tiempo en la lectura y sus comentarios que sin duda enriquecieron y orientaron el presente trabajo.

Al Mtro. Mario Tórrico Terán, Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, por su alto nivel de comprensión hacia nosotros los estudiantes durante el estudio de la Maestría y por ocuparse de la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

A la Mtra. Dorothy Okumura Nagay, Secretaria Técnica de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, por su gran apoyo, amabilidad y respuesta en todo lo que necesitamos a lo largo del curso de la maestría. Al grupo de maestros de la MPPC que siempre estuvieron y están pendientes de nuestro aprendizaje.

Resumen

En el primer capítulo se señala el origen de la Gestión Basada en la Escuela (GBE) o la autonomía de gestión escolar a partir del movimiento de eficacia escolar desarrollado en la década de los setenta en Estados Unidos e Inglaterra y retomado en América Latina en los años ochenta, el cual destacaba el impacto de las condiciones de las escuelas en el rendimiento escolar de los alumnos. En el segundo capítulo, se presentan el contexto y los antecedentes de la política de autonomía de gestión escolar, señalando las políticas de gestión escolar implementadas en México en el periodo de 1992 a 2012 donde ya se incluían políticas para el ejercicio de la autonomía escolar. En el capítulo tercero se presenta el análisis del diseño de la política pública, el trabajo comprende el análisis en dos perspectivas, el primero a partir de los elementos constitutivos de la política pública y el segundo a partir de los instrumentos de política seleccionados para el diseño.

Palabras clave: políticas públicas, diseño de política pública, reforma educativa, gestión escolar, autonomía de gestión escolar, eficacia escolar, Gestión Basada en la Escuela, instrumentos de política pública, elementos constitutivos de la política.

Abstract

In the first chapter the origin Based Management School (GBE) or autonomy of school management from the movement of school effectiveness developed in the seventies in the United States and England and resumed in Latin America in the states eighties, which highlighted the impact of the conditions of schools in the academic performance of students. In the second chapter, the context and background of the policy autonomy of school management are presented, noting the policies of school management implemented in Mexico in the period 1992-2012 where and policies are included for the exercise of school autonomy. In the third chapter analyzes the design of public policy is presented, the work includes the analysis on two perspectives, the first from the constituent elements of public policy and the second from the instruments selected policy design.

Key Words: public policy, public policy design, education reform, school management, school management autonomy, school effectiveness, School Based Management, public policy instruments, constituent elements of political management.

ÍNDICE

Apartado		Pág.
	Introducción	8
Capítulo I		
	El estado del arte de la política de la autonomía de la gestión escolar	20
1.1	La escuela hace la diferencia. Primeros estudios sobre la eficacia escolar	20
1.2	Estudios de eficacia escolar en América Latina	22
1.3	Gestión Basada en la Escuela	28
1.4	¿Qué es la gestión escolar?	33
1.5	¿Qué es la autonomía de la gestión escolar?	34
Capítulo II		
	Contexto y antecedentes de la política de autonomía de la gestión escolar	38
2.1	La gestión escolar en la política educativa en México (1992-2012)	38
2.1.1	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1992	40
2.1.2	La política de gestión escolar en la búsqueda de la calidad con eficacia 2000-2007	44
2.1.3	Alianza por la Calidad de la Educación 2007-2012	46
Capítulo III		
	Análisis del diseño de la política de autonomía de la gestión escolar en el marco de la reforma educativa de 2013	51
3.1	Elementos constitutivos de la política de autonomía de gestión escolar	54
3.2	Instrumentos de política de autonomía de la gestión escolar	81
3.3	Características de la autonomía de la gestión escolar establecida en la reforma educativa de 2013	88
	Conclusiones	92
	Recomendaciones	96
	Reflexiones finales	98
	Glosario de términos	101
	Apéndice	103
	Anexo I	105
	Anexo II	111
	Anexo III	112
	Bibliografía	113
		vii

INTRODUCCIÓN

a) Justificación

La educación es un tema que ocupa un lugar fundamental en las agendas gubernamentales¹. En México, la política educativa² se ha ido transformando a lo largo del tiempo de acuerdo con las prioridades que diversos actores demandan. En los últimos años, la calidad de la educación ha adquirido una relevancia fundamental, debido a la importancia que ha alcanzado en el mundo que los Estados no sólo garanticen el acceso a la educación, sino que proporcionen una educación eficaz que permita a los educandos elevar al máximo su aprendizaje, en beneficio del bienestar de los niños y jóvenes, así como el desarrollo social, político, económico y cultural de los países.

En este contexto se inserta la reforma realizada al Sistema Educativo Nacional (SEN) en 2013, la cual elevó a rango constitucional la obligación del Estado de garantizar la calidad en la educación en un marco de inclusión y equidad, reconociendo que muchos de los problemas y desafíos están estrechamente vinculados con las limitaciones del SEN y con factores sociales, culturales y económicos, externos a la escuela que impactan su funcionamiento y con los que la educación también debe contender a fin de contribuir a superarlos (Iniciativa de Reforma, 2012: 3-4).

De esta manera, en la Constitución Política Mexicana se estableció que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (CPEUM, 2013). La “calidad en la educación” se definió como la congruencia entre los objetivos, resultados y

¹ Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar, 1993: 31)

² Por política educativa se entiende al conjunto de planteamientos teóricos, programáticos, enunciativos, declarativos y de concepción o visión educativa que se plasman en líneas centrales de acción manifestados en documentos, declaraciones y actividades a desarrollar sobre el sector educativo en un corto, mediano o largo plazo (Moreno, 2004).

procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad (LGE, 2013).

En este tenor, la reforma consideró que para dar cumplimiento al mandato, se debía establecer el Servicio Profesional Docente, con la consigna de evaluar el desempeño docente para mejorar la pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de las figuras educativas; crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo público autónomo, al que corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional. Como parte del mandato constitucional, se dispuso, además, adecuar el marco jurídico para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar. Esta disposición tiene el objetivo de mejorar la infraestructura de las escuelas, dotarlas de los materiales educativos necesarios, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta (CPEUM, 2013); con el reconocimiento pleno de que el proceso educativo de calidad exige la conjugación de una variedad de actores como los docentes, educandos, padres de familia, autoridades, así como de recursos como son las asesorías académicas, los espacios y los materiales educativos (Iniciativa de Reforma, 2012).

La razón de que se incluyera el “fortalecimiento” de la autonomía de la gestión escolar en la reforma educativa obedece, entre otras razones, a propuestas de la sociedad civil organizada que señalaban la conveniencia de extender a todas las escuelas la capacidad autónoma de gestión. Esta medida empezó a aplicarse en 2001 con el programa Escuelas de Calidad.³ –Unos años después, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010), reconoció esta medida y ratificó la iniciativa de colocar las escuelas al centro del

³ Comunicación personal del Mtro. Lorenzo Gómez Morin, quien fungía entonces como Subsecretario de Educación Básica (junio, 2016).

SEN, indicando que el liderazgo y la gestión escolar de excelencia, mediante la formación, la selección y la contratación profesionales; la autonomía escolar con estructuras de apoyo; la participación social, y una fuente de financiamiento estable que responda a las necesidades específicas de las escuelas, constituyen condiciones para optimizar la enseñanza y mejorar los resultados de los niños y las niñas en la educación básica (OCDE, 2010).

De acuerdo con el Gobierno Federal, el modelo de gestión institucional educativa en México se ha caracterizado por una instancia de decisión central y de ejecución estatal. Esto ha propiciado que la planeación se haya centrado en la estructura administrativa y se haya alejado de las necesidades de la escuela, la cual se ha convertido en la receptora de iniciativas y demandas diversas procedentes de distintas instancias de autoridad, y está desprovista de los apoyos, mecanismos, sistemas y recursos necesarios que le faciliten su labor educativa. Además, el Ejecutivo reconoció que la falta de un marco normativo flexible, actualizado y promotor de la corresponsabilidad por los resultados educativos ha sido una fuerte limitante para el desarrollo de las escuelas (PSE, 2013: 26).

En este sentido, para el periodo 2013-2018, se determinó como uno de los objetivos de la política educativa crear las condiciones para que las escuelas estén en el centro del quehacer del sistema educativo, lo que significa otorgarle los apoyos que requiere para modificar el conjunto de prácticas y relaciones de los actores escolares, y fortalecer sus capacidades de gestión, en el contexto de su entorno para el logro de los aprendizajes en los alumnos. Desde ese punto de vista, la escuela se concibe como promotora de cambio y de transformación social de cara a las nuevas demandas de la sociedad (PSE, 2013: 26).

Por lo anterior, el asunto de otorgar la autonomía de gestión a las escuelas públicas de educación básica no es menor, ya que a partir de lo señalado en el decreto de la reforma, se pretende que la SEP asuma un papel normativo como instancia central, se favorezca las condiciones para el buen funcionamiento de

las escuelas, se garantice el carácter nacional de la educación, y se promueva la eficacia del sistema a fin de que la escuela y los aprendizajes sean la prioridad de la estructura educativa en beneficio de la calidad educativa (PSE, 2013: 26).

b) Problema de investigación

En las últimas décadas, los proyectos de política educativa orientados a la reforma del sistema han promovido la autonomía institucional de las escuelas fundamentándose en que existe una relación entre ésta y los resultados en el aprendizaje. Las tendencias más marcadas a nivel mundial se han orientado a conferir más responsabilidades a las escuelas, ya sea respecto de la administración de recursos (humanos y/o materiales) como de la organización de los procesos cotidianos. Los ejemplos más resonantes provienen de los países anglosajones, como Estados Unidos, Australia o Canadá donde se ha implementado la denominada “School Based Management” o Gestión Basada en la Escuela. De acuerdo con esta propuesta, la participación de los interesados en el proceso de gestión escolar facilita lograr mayor satisfacción de las necesidades de los alumnos (Alvariño, et al., 2000 citado por Sendón, 2007). Algunos enfoques de estudios sobre escuelas eficaces, abordan los resultados de la implementación de la “Gestión Basada en la Escuela” (Alvariño, et al., 2000 citado por Sendón, 2007) sosteniendo sus potenciales fortalezas respecto al logro de compromiso de los miembros en la participación de los procesos institucionales.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Federal incluyó como parte de la reforma educativa la política de autonomía de gestión escolar como herramienta para la mejora de la calidad educativa:

La autonomía escolar es una manera “económica” de expresar que las escuelas deben tomar más decisiones para ser eficaces y así poder responder a la demanda de mejorar sus resultados (SEP, 2015).

Pero, ¿cuál es el tipo de autonomía que se pretende otorgar a las escuelas públicas de educación básica con la reforma educativa? El término “autonomía”,

de *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que un individuo, comunidad u órgano del Estado tiene de darse sus propias normas. Cuando se utiliza este término en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades del mismo, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (Valencia, 2003), lo que implicaría que las escuelas sean las que generen sus propias normas internas para su gestión.

Sin embargo en la Ley General de Educación, se estableció como parte de la reforma, que la autoridad educativa federal sería quien fijara los lineamientos generales de carácter nacional a los que deben ajustarse las escuelas públicas de educación básica para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, así como para formular los programas de gestión escolar cuya ejecución está a cargo de las autoridades educativas locales y municipales. Esto quiere decir que desde la federación se determinarán los parámetros que dirigirán la autonomía en las escuelas y que las autoridades educativas locales serán las que influirán directamente en las condiciones académicas, en la organización escolar y administrativa, conservando las atribuciones tanto de la federación, como de las autoridades educativas locales en el ámbito educativo sin que se hayan modificado o descentralizado las estructuras de gobierno para colocar a las escuelas con autonomía de gestión, al centro del SEN. Entonces, ¿qué tipo de autonomía es la que se otorga con la reforma educativa y quienes son los actores que la ejercerán?

La autonomía de la gestión escolar implica otorgar a las escuelas la capacidad para tomar decisiones básicamente en tres ámbitos: 1) usar la evaluación como retroalimentación para la mejora continua, 2) desarrollar una planeación anual con metas verificables y con previo conocimiento de la autoridad, y 3) administrar transparente y eficientemente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de

operación básicos⁴ y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta⁵.

Con la revisión del decreto de reforma al artículo tercero constitucional y el marco jurídico emitido y adecuado: Ley General de Educación, Acuerdos 717 y 716 y las Leyes de Educación de las entidades federativas; así como de los documentos de planeación nacional (PND 2013-2018) y sectorial de educación (PSE 2013-2018) se analizaron de forma preliminar las adecuaciones al marco jurídico para otorgar a las escuelas de educación básica el poder de decisión en los tres ámbitos señalados; sin embargo, se observó que el esquema del diseño de la política pública careció de elementos constitutivos, instrumentos y atributos de política necesarios para su elaboración y el cumplimiento del objetivo de la política pública: que las escuelas ejerzan la autonomía como la reforma educativa lo establece.

c) Preguntas de investigación

Con base en lo descrito anteriormente el presente trabajo pretende responder las preguntas de investigación siguientes: ¿Cuáles son las características de la autonomía de gestión escolar que se estableció en la reforma educativa de 2013?, ¿Cuáles son los actores que la misma reforma educativa establece como responsables de implementar las disposiciones relativas a la autonomía de gestión escolar? Y ¿De qué forma el diseño de la política pública favorece que los actores responsables ejerzan la autonomía establecida en la reforma educativa de 2013?

⁴ A la fecha la Secretaría de Educación Pública no define en ningún instrumento normativo a qué se refiere por “problemas de operación básicos”.

⁵ Los retos que la SEP señala, entre otros, son el aprendizajes de todos los educandos, garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela, disminuir o erradicar los índices de reprobación y deserción escolar (Acuerdo 717, 2014).

d) Hipótesis

De acuerdo con los planteamientos anteriores, en el presente trabajo de tesis se estableció la hipótesis siguiente:

El diseño de la política pública de autonomía de gestión escolar de la reforma educativa de 2013, carece de algunos elementos constitutivos, instrumentos y atributos necesarios para que dicha autonomía logre los objetivos de la propia política pública.

e) Diseño metodológico

La política pública diseñada por el Gobierno Federal se delimita por los instrumentos jurídicos siguientes: Ley General de Educación⁶; Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar⁷; Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación⁸, los cuales establecen los objetivos, los actores, las autoridades político-administrativas participantes y los beneficiarios finales, los recursos y el contenido de la política que incluye la definición del problema público, los planes de acción, y los procesos evaluativos de los efectos; así como las reglas institucionales generales aplicables a la política pública y las reglas institucionales específicas. En el nivel federal, se operaron tres programas presupuestarios cuyas Reglas y Lineamientos de Operación incluyeron los objetivos y las acciones relacionados con el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar: “Programa de la Reforma Educativa”, “Programa Escuelas de Calidad” y “Programa Escuelas de Tiempo Completo”⁹. Asimismo, la SEP estableció el mecanismo de planeación denominado “Ruta de

⁶ Artículo 12, fracciones XI y XIII Bis, artículo 25 párrafo quinto y artículo 28 Bis (LGE, 2013).

⁷ (Acuerdo número 717, 2014).

⁸ (Acuerdo número 716, 2014).

⁹ Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa; Acuerdo número 21/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2015; Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015.

Mejora Escolar”¹⁰ el cual es el documento en el que se concreta la planeación escolar en el que se establecen diagnóstico, prioridades educativas, objetivos, metas, programación de actividades, establecimiento de compromisos y estrategias de seguimiento y evaluación, que incorpora metas verificables respecto de las siguientes prioridades: la normalidad mínima de operación escolar¹¹, aprendizajes relevantes en lectura, escritura y matemáticas, conclusión oportuna de la educación básica de todos los alumnos y convivencia sana y pacífica en las escuelas.

Para responder a los cuestionamientos planteados se analizará la política de autonomía de la gestión escolar en el marco de la mayor reforma realizada al Sistema Educativo Nacional.

El análisis se centrará en una de las etapas del proceso de políticas públicas, el diseño debido a que la reforma cuenta con apenas tres años de implementación, considerando que en ese periodo se han ido realizando los ajustes en el marco jurídico para el “fortalecimiento” de la gestión. Además, de que es en esta etapa donde se determina el grado de influencia que tendrá en las fases subsecuentes del proceso de la política, el grado de conocimiento del que se impregne la etapa del diseño determinará el nivel de éxito de una política pública (DeLeon, 1988: 304).

¹⁰ Orientaciones para establecer la Ruta de Mejora Escolar emitido por la Secretaría de Educación Pública para el ciclo escolar 2014.2015.

¹¹ Conjunto de condiciones básicas indispensables de primer orden que deben cumplirse en cada escuela para el buen desempeño de la tarea docente y el logro de aprendizajes del alumnado que, una vez garantizadas, permitirán el desarrollo de acciones de segundo orden que enriquezcan el proceso educativo. La caracterizan los siguientes rasgos: a) todas las escuelas brindan el servicio educativo los días establecidos en el calendario escolar; b) todos los grupos disponen de personal docente la totalidad de los días del ciclo escolar; c) todo el personal docente inicia puntualmente sus actividades; d) todo el alumnado asiste puntualmente a todas las clases; e) todos los materiales para el estudio están a disposición de cada uno de los alumnos y se usan sistemáticamente; f) todo el tiempo escolar se ocupa fundamentalmente en actividades de aprendizaje; g) las actividades que propone el docente logran que todo el alumnado participe en el trabajo de la clase, y h) todo el alumnado consolida, acorde a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y el razonamiento lógico matemático de acuerdo con su grado educativo(ROP-PEC, 2015: 4).

El enfoque de política pública es el nombre del campo multidisciplinario científico-técnico¹² que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público en la maximización del bienestar social (Bazúa y Valenti, 1993). En el área práctica¹³ una política pública es un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2007).

De acuerdo con el enfoque de políticas¹⁴, una política pública es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, et al., 2008: 38). Esta definición de Subirats permite distinguir los elementos constitutivos de

¹² Este ámbito se refiere al *conocimiento del* proceso de políticas (policy) que busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales y de la sociología. En este enfoque es necesario identificar quiénes son los actores, qué deciden; cómo se decide; y a quién se beneficia; para ello es necesario recurrir a los diversos métodos de las ciencias sociales (Lasswell, 1992). Responden a la pregunta cómo y por qué los gobiernos resuelven sus problemas de política de una manera y no de otra, y con qué tipo de resultados para la sociedad. (Del Castillo y Méndez, 2012)

¹³ Este ámbito se refiere al *conocimiento en el* proceso de políticas (policy) que busca Generar conocimiento útil para identificar qué opciones son técnicamente las mejores para dar respuesta a un problema público. Responden a la pregunta cuál es la mejor alternativa de política pública frente a un problema específico (Del Castillo y Méndez, 2014).

¹⁴ La expresión “enfoque de política pública”, resulta ser una expresión genérica para referirse a aquella mirada analítica que fija su atención en las decisiones públicas y/o de gobierno y en las de políticas públicas. (Lasswell, 1992: 89).

la política pública y clarificar la distribución de las funciones, las responsabilidades políticas y administrativas de cada una de las instancias en los diferentes niveles del Estado. También permite distinguir las actividades públicas que buscan resolver un problema concreto mediante la puesta en práctica de una política pública específica.

Para el análisis de política pública, se retomará el modelo¹⁵ propuesto por Subirats, en el cual se identifican seis productos que derivan del ciclo de política pública¹⁶: a) definición política del problema público; b) programa de actuación político-administrativo; c) acuerdo de actuación político-administrativo; d) planes de acción; e) actos de implementación y f) enunciados evaluativos (Subirats, et al., 2008: 32).

Asimismo, de acuerdo con Doussage, una manera de aproximarse al diseño de una política es conociendo los instrumentos de políticas¹⁷ que se utilizaron para

¹⁵ Subirats, et al., establecieron el modelo de análisis de política pública basándose en los elementos claves siguientes: a) tipos de actores implicados en una política pública, b) los recursos de los que estos actores disponen para defender sus posiciones y c) el contexto institucional que influye en sus pautas de comportamientos tanto de manera individual como colectiva. A partir de ello interpretaron el desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales: 1) inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental; 2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las decisiones pertinentes); 3) la implementación del programa político-administrativo mediante planes de acción y de los actos formales que resulten de ello, y 4) la evaluación de los efectos generados (impactos). (Subirats, et al. 2008: 115-116).

¹⁶ Subirats reconoce las limitaciones del modelo cíclico de políticas públicas al señalar entre otras las siguientes: 1) se trata de una perspectiva descriptiva que puede inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas; 2) esta perspectiva heurística no nos debe conducir a establecer un modelo causal de las políticas públicas, identificando los nexos lógicos existentes entre las diferentes etapas; 3) El modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva top-down) centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva bottom-up), y 4) La perspectiva cíclica no permite ir más allá del análisis secuencial e impide, sobre todo, considerar el caso de ciclos simultáneos o el de ciclos incompletos. A pesar de ello Subirats mantuvo la perspectiva secuencial en el modelo de análisis de política ya que constituye un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública. Dicho análisis transversal reposa en el análisis profundo de las principales claves de lectura de las políticas públicas: los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones (Subirats, 2008: 49-50). El análisis transversal se realiza en los apartados siguientes.

¹⁷ Los instrumentos de política como un método identificable por medio del cual la acción colectiva se estructura para atender un problema público (Salamon 2002a: 19).

esta etapa, es un “inventario” de instrumentos que tienen características distintivas y cada uno tiene usos particulares. Un buen diseño de política estará asociado a que los tomadores de decisión seleccionen el instrumento (o la combinación de instrumentos) más adecuado para las circunstancias (Weimer, 1992: 373).

Salamon refiere que los instrumentos de política se integran por cuatro elementos: a) un tipo de bien o actividad; b) un mecanismo de entrega/provisión de dicho bien o actividad; c) una institución o conjunto de instituciones que apoyan el proceso de entrega/provisión del bien o actividad; y d) un conjunto de reglas formales o informales para estructurar la relación entre las instituciones participantes (Salamon, 2002a: 20). Asimismo, propone cuatro atributos de la política, primero el “grado de coerción”, es decir hasta dónde el instrumento restringe el comportamiento individual o grupal, y no simplemente promueve o inhibe dichos comportamientos en un determinado sentido. El segundo atributo tiene que ver con el grado de “intervención directa” del organismo responsable de autorizar, financiar o inaugurar una cierta actividad pública (Salamon, 2002a: 27). El tercer atributo de los instrumentos tiene que ver con su grado de “automatización”, lo cual se relaciona con el grado en que el instrumento en cuestión usa una estructura administrativa preexistente o requiere que se cree una nueva (Salamon, 2002a: 32). Finalmente, el cuarto atributo de los instrumentos de políticas es la “visibilidad” de los mismos, es decir hasta qué punto los gastos asociados al instrumento en cuestión salen publicados (o no) en los presupuestos o en los procesos de evaluación de políticas regulares (Salamon, 2002a:35).

Este enfoque se eligió para el análisis de la política de la autonomía de la gestión escolar debido a que el enfoque de Salamon es una manera de aproximarse al diseño desde la perspectiva de los instrumentos “genéricos” para determinar cuáles son los elementos constitutivos que caracterizan a la política pública en las distintas etapas de política pública, cuáles son los instrumentos de política que se seleccionaron en el esquema del diseño y cuáles son sus características distintivas; así como los atributos de la política

pública y poder determinar si favorece el ejercicio de la autonomía como se establece en la reforma educativa.

CAPITULO I

EL ESTADO DEL ARTE DE LA POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR

1.1 La escuela hace la diferencia. Primeros estudios sobre la eficacia escolar.

En las décadas de los setenta comenzó a darse en Estados Unidos e Inglaterra, principalmente, un movimiento de investigación educativa interesado en los efectos de las condiciones sociales de los estudiantes en el rendimiento escolar, ello como respuesta a la tendencia que predominó en la década anterior que consideraba a la escuela como una entidad poco eficiente¹⁸, sobre todo para niños provenientes de las clases sociales más marginadas, y como un espacio de reproducción de las desigualdades sociales.

Este modo de analizar el problema se debió, en gran parte, a que la escuela no fue considerada como unidad de análisis y a la falta de desarrollo de métodos y técnicas de investigación de los procesos que ocurren en las aulas. Según Reynolds (1988) la investigación educativa estaba centrada en los aspectos estructurales de la sociedad y en el determinismo individual y psicológico que inciden en los resultados de los aprendizajes (Martinic, 2002: 2).

Estudios de Coleman (1966) y Jencks et al. (1972) en Estados Unidos y los del Plowden Study en Inglaterra (Peaker, 1971) demostraron que la realidad social y cultural de los estudiantes incidían fuertemente en los aprendizajes. Estos

¹⁸ James Coleman publicó en 1966 en Estados Unidos el informe “Igualdad de oportunidades en la Educación”, el cual estudio a 4,000 escuelas de primaria y secundaria con el objetivo de determinar el grado de influencia del factor escuela en los logros de los alumnos y la capacidad de las escuelas para producir igualdad de oportunidades. Las conclusiones de dicho estudio señalaron que las variables educativas estudiadas: el estilo de los profesores, el currículo y los materiales disponible, y el tipo de agrupamiento de los alumnos en las aulas, explicaban sólo el 10% de la variación de los resultados obtenidos por los alumnos, de manera que la escuela y los recursos educativos tenían una escasa influencia en la determinación de los logros de los alumnos en comparación con sus diferencias de origen (sociales, culturales, familiares, entre otros) (Romero, 2009).

primeros estudios partieron de la premisa de que los factores que influyen en el rendimiento escolar están abiertos a la modificación por parte del personal docente más que fijados por fuerzas externas o centrales (Rutter et al., 1979 citado por Posner, 2004).

De esta forma, los primeros estudios orientados a la eficacia escolar, entendida como la capacidad que tienen las escuelas de lograr que sus alumnos alcancen metas educativas de calidad independientemente de su origen social. Las metas educativas se asumen en esta tradición como resultados académicos y directamente relacionados con el aprendizaje. Una escuela eficaz toma en cuenta el rendimiento inicial y la situación de entrada de los alumnos y promueve que todos ellos alcancen los más altos logros posibles (Martinic, 2002: 3). Los estudios identificaron las variables relacionadas con mejores resultados de aprendizaje: 1) un liderazgo educativo fuerte; 2) altas expectativas en cuanto a los resultados académicos de los alumnos; 3) énfasis en las destrezas básicas; 4) un clima seguro y disciplinado y, 5) evaluaciones frecuentes del progreso del alumno (Edmonds, 1979; Mortimore et al., 1988; Reynolds et al., 1994 Citados por Martinic, 2002).

En la década de los setenta la investigación educativa concluía que la escuela podía ser un vehículo para la mejora de las oportunidades de vida de los estudiantes de grupos sociales relativamente marginados.

A finales de la década de los ochenta la investigación sobre la eficacia escolar alcanzó un mayor desarrollo, debido a la aplicación de técnicas estadísticas basada en los modelos jerárquico lineales que permitieron desarrollar modelos con dos principales características: una visión sistémica del centro educativo que incluyen cuatro niveles de análisis alumno, aula, escuela y contexto, y que consideran factores hipotéticos aunque su incidencia aún no se haya comprobado en forma empírica (Martinic, 2002).

1.2 Estudios de eficacia escolar en América Latina

El interés por la calidad de la educación a nivel mundial tuvo su origen en la visión sobre la estrecha relación entre el desarrollo económico de las naciones y la calidad de los sistemas educativos,

debido a los casos de éxito económico de países asiáticos que mostraban como condición básica de su desarrollo la calidad educativa en todos los niveles. Otro factor [...] fueron los procesos de democratización en diversos países de América Latina, cuya fuerza ciudadana colocó el tema en la agenda política (Del Castillo, 2009).

Actualmente, el término de calidad en la educación ha adquirido un enfoque relacionado con las nuevas necesidades de los alumnos para dotarlos de herramientas que les permitan el pleno desarrollo ante una realidad cambiante, además incluye la dimensión social que fomenta los valores universales como la paz, la seguridad y la toma de decisiones; por lo tanto, la calidad de la educación trata de llevar su influencia a todos los ámbitos de la vida productiva, mediante un modelo educativo centrado en la escuela y en el logro de su autonomía; así como la definición de las responsabilidades de cada uno de los participantes.

La era de la globalización en las décadas de los 80 y 90 causó que las agendas de política pública de los países se encontraran cada vez en mayor convergencia para “adoptar” y “adaptar” los modelos de gestión, tanto en los sistemas administrativos como en la gestión escolar en las reformas educativas que acontecieron.

En muchos países de América Latina se han impulsado reformas acordes con las recomendaciones internacionales, generadas en el marco de mejoramiento de la calidad de la educación, y con base en el modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública¹⁹, desde donde se han impulsado otras encaminadas a la descentralización de los sistemas educativos, como el objetivo central y detonador del proceso de modernización de la educación. Desde esta óptica, la reforma de la

¹⁹ Sobre el surgimiento de la Nueva Gestión Pública en América Latina ver Anexo I.

educación en México y en otros países de América Latina se inserta en un proceso mundial [...] que responde a la promoción del modelo conocido como “reforma global de la educación” –*Global Education Reform*–, impulsado por organismos financieros como el BM, y [...] la OCDE.” (Del Castillo, 2009).

Desde esta óptica se transitó de un modelo educativo cuya meta era lograr la cobertura escolar, centrada en aspectos de carácter cuantitativo, a ampliar la visión a aspectos de índole cualitativa de manera que se diseñen y se implementen los medios necesarios para lograr la calidad en el aprendizaje.

En los últimos 25 años en América Latina se han emprendido importantes Reformas Educativas. De acuerdo con Oslak (1996, 1999) es posible reconocer en dichas Reformas tres ciclos o generaciones de cambios. En la primera, en los años ochenta se dio con reformas institucionales orientadas a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema. Las segundas, en los años noventa, se centró en los procesos y resultados de los sistemas educativos y, por último, las reformas de tercera generación en los años 2000, se inclinaron a la transformación de las relaciones del estado con las escuelas y los modos de pensar, organizar y de poner en práctica los procesos educativos (Martinic, 2010).

Cuadro número 1
GENERACIONES DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Elemento	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Tipo	Las reformas institucionales	Reformas hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y los contenidos culturales que se transmiten en la escuela.	Reformas centradas en las escuelas.
Objetivo	Transformación de las estructuras de los servicios educativos, en la mayor parte de los países de América Latina.	Promoción de políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores; se realizan cambios en el currículum; en la formación inicial y capacitación de profesores.	Escuelas más autónomas y con mayor interconectividad y colaboración en red.
Características	Los gobiernos centrales descentralizaron al sector privado y a los estados, provincias y comunas la gestión y administración parte de los servicios educativos, se redujo el aparato público y se racionalizaron los recursos públicos del sector. Énfasis en la accesibilidad y cobertura de la educación básica, mejoramiento de la eficiencia y en la asignación de recursos.	Énfasis en la inversión en infraestructura, textos y otros insumos en las escuelas más pobres de los países de la región.	Énfasis en la calidad de los resultados, la rendición de cuentas. Los actores tienen mecanismos y autoridad para exigirlos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Martinic (2010: 2-3).

La primera generación de reformas está centrada en la oferta del sistema y en la eficiencia de su funcionamiento. Es un periodo en el cual predomina un enfoque económico centrado en el estudio de costo y beneficios de las acciones emprendidas, por lo que se concentran en la eficiencia del sistema y en donde las evaluaciones de aprendizaje se realizan con base en normas.

La segunda generación se concentra en los resultados de aprendizaje y en los factores que parecen explicarla. Se inicia una evaluación de aprendizaje con base en criterios centrados en el logro de conocimientos, destrezas y habilidades. El foco está en la escuela y en los factores asociados que inciden en sus resultados. Se realizan estudios en torno a escuelas eficaces; observación y evaluación de prácticas pedagógicas, evaluación de gestión directiva, entre otros.

En la tercera generación de reformas los énfasis se encuentran en los resultados y en la rendición de cuentas. Esta es una época de grandes desafíos metodológicos para la investigación y los sistemas de uso de la información. La calidad de los resultados de aprendizajes sigue siendo foco principal de preocupación y se destaca el estudio de los procesos pedagógicos y de aprendizajes en relación con los contextos sociales y culturales de los estudiantes (Martinic, 2010).

Cuadro número 2
CICLOS DE REFORMA EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Elemento	Primera (80's)	Segunda (90's)	Tercera (2000's)
Control	Recursos	Curriculum	Resultados
Actor clave	Privados/Municipios/Prov	Estado/Universidades	Escuelas/Ciudadanos
Política eje	Descentralización	Cambio curricular	Calidad/regulación
Procesos clave	Gestión	Interacción aula	Rendición de cuentas
Gestión Unidades	Desconcentradas	Descentralizadas	Autónomas
Decisiones Escuela	Dependientes	En consulta	Autónomas
Curriculum centrado en	Información	Conocimientos	Competencias
Pedagogía	Directiva	Directiva-Flexible	Flexible
Profesor	Funcionario/dependiente	Profesional/regulado	Profesional/Autónomo
Evaluación	Eficiencia	Aprendizajes absolutos	Aprendizajes relativos
Medición con base en	normas	criterios	Estándares

Fuente: Martinic (2010: 4).

En América Latina se retomaron los argumentos de las investigaciones sobre la eficacia escolar. Los trabajos de E. Schiefelbein y J. Farrel demostraron que en países pobres o en desarrollo la escuela sí hace la diferencia y tiene un mayor impacto que en las sociedades desarrolladas.²⁰ Los estudios demostraron que existían diferencias significativas entre los estudiantes de la misma condición social según la escuela a la cual asisten y han analizado la importancia del profesor y de su experiencia pedagógica, las instalaciones físicas e

²⁰ En un estudio realizado en Chile, Schiefelbein y Farrel (1982) demostraron fuertes diferencias en los aprendizajes en escuelas privadas y públicas, en perjuicio de estas últimas, lo cual explicaron, principalmente, por el capital cultural de las familias. No obstante, demostraron también que en los sectores pobres la escuela primaria tiene más efecto sobre los aprendizajes que en las escuelas del sector privado: son más efectivas porque la situación de aprendizaje y las posibilidades de adquisición de saberes y competencias depende más de la escuela que de la socialización y cultura familiar (Murillo, 2003).

infraestructura y diversos aspectos vinculados con la cultura de los establecimientos (Murillo, 2003).

En 1990 el Plan de Acción elaborado en la Conferencia de Jomtien²¹ el concepto de necesidades básicas de aprendizaje constituyó una orientación importante para la formulación de políticas, dado que avanzó en la definición de los instrumentos y contenidos del aprendizaje y en focalizar el núcleo duro de todo el proceso educativo: la enseñanza –aprendizaje, adoptando como criterio de acción que en cualquier nivel de intervención no se perdiera de vista el objetivo final que es la adquisición de capacidades del educando.

En el Plan de Acción se afirmó que las necesidades básicas de aprendizaje varían entre los diversos países y contextos socio-culturales y económicos, de este contexto se desprendieron unas cuestiones propuestas por Lesourne en 1989 ¿Cómo va a administrar el sistema educativo la explosión de saberes?, ¿Qué lugar va a ocupar el enfoque sistemático global indispensable para la comprensión de los sistemas técnicos y sociales? Y ¿Cómo desencadenar en los jóvenes los necesarios comportamientos de adaptación, autonomía, creatividad para dar vitalidad al sistema socio-técnico del futuro? Esas nuevas demandas apuntaron a características comunes de las necesidades básicas de aprendizaje en el contexto de las sociedades modernas. El enfoque de las necesidades básicas de aprendizaje apuntó a un modelo institucional de los sistemas de enseñanza que permitiera la mayor apertura e interacción con el medio social y a una planificación curricular con énfasis en la formación general y básica en contradicción al currículo comprensivo sobrecargado de disciplinas específicas. Los estudios en América Latina llegaron a la conclusión de que un proyecto de identidad institucional, el trabajo en equipo y la corresponsabilidad en los objetivos y en los resultados pueden convertir a las escuelas en espacios más organizados y eficaces, capaces de crear condiciones favorables de aprendizaje (SEP, 2008).

²¹ Sobre las principales reuniones realizadas en América Latina sobre política educativa, ver Anexo II.

Este enfoque se consideró adecuado para orientar el modelo de intervención del Estado en el sector educativo para facilitar la incorporación de la diversidad y al mismo tiempo que el estado asuma un papel de coordinador. El enfoque concibió a la gestión como el conjunto de estrategias diferenciadas dirigidas a la solución de problemas que deben ser claramente identificados y caracterizados. A diferencia de la planificación que tiende a realizar previsiones a más largo plazo, el modelo de gestión aspira a objetivos de corto y mediano plazo; propone un mayor número de alternativas posibles para un futuro pero iniciando acciones en el corto plazo.

Cuadro número 3

MODELO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA
Características generales necesarias para la implementación del modelo :
<ul style="list-style-type: none">▪ Apertura institucional para establecer trabajo asociativos con otros sectores.▪ Flexibilidad para adoptar soluciones alternativas y diferenciadas, teniendo en perspectivas la ampliación de las oportunidades y el mejoramiento de la calidad del aprendizaje.▪ Capacidad para coordinar la iniciativa y la actuación de quienes realizan trabajos asociados en torno a las prioridades establecidas.▪ Poder establecer modelos básicos de calidad de la enseñanza una vez que se obtenga mayor grado de consenso en torno a las posibilidades de aprendizaje.▪ Manejo de los sistemas de evaluación de los resultados y del financiamiento a fin de adoptar mecanismos de compensación de los desequilibrios regionales y de las desigualdades sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP (2008).

El modelo de gestión para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje orientado por la prioridad de la enseñanza y la superación del fracaso escolar, tuvo como punto de partida una reorganización que incluyó todo el sistema de educación a fin de fortalecer el centro escolar.

La gestión de la escuela pensada mediante una visión integral de la organización, se mostró como una opción estratégica que ayudaría a innovar la institución educativa, proceso que debe estar articulado a la mejora de los procesos escolares de la institución y a obtener mayor eficacia en los aprendizajes de los alumnos (Cuevas, et al., 2007).

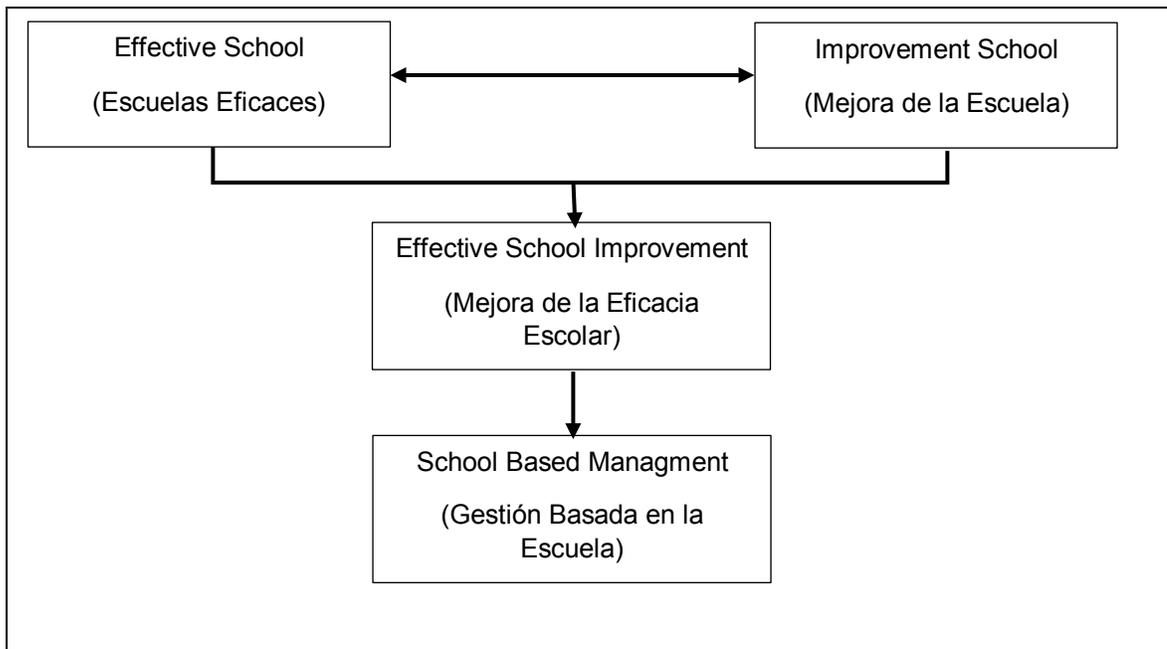
1.3 Gestión Basada en la Escuela

Las políticas de educación básica en Latinoamérica se determinaron por dos movimientos de naturaleza internacional que convergieron, la Nueva Gestión Pública que buscó establecer una gestión eficaz y eficiente para ofrecer calidad que satisficiera a los usuarios mediante la modernización del aparato administrativo y de una nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos, y el movimiento de la llamada *School Based Management* (GBE) como una forma de mejorar la calidad de la educación mediante el impulso de una escuela autónoma en la toma de decisiones acerca de su gestión. En este movimiento se parte de la idea de ubicar los recursos, la toma de decisiones y la responsabilidad lo más cercano posible a los beneficiarios, es una forma de mejorar a las escuelas.

En los inicios de la GBE, el simple hecho de transferir autonomía y autoridad a los agentes locales de la escuela era considerada una meta, pero recientemente, la GBE ha sido adoptada como un medio para lograr un fin: proveer a los estudiantes de una educación de calidad y mejorar la gestión, la transparencia y la responsabilidad (accountability) de las escuelas (Del Castillo, 2009: 89).

El movimiento del GBE comenzó a adquirir importancia a partir de los movimientos *Effective School* (Escuelas Eficaces) e *Improvement School* (Mejora de la Escuela), las cuales dieron contenido teórico-conceptual a modelos híbridos en cada país y sus sistemas educativos, cuya síntesis es el movimiento *Effective School Improvement* (Mejora de la Eficacia Escolar).

Esquema número 1



Fuente: Elaboración propia a partir de Del Castillo (2009).

a) *Escuelas Eficaces*

El movimiento de las escuelas eficaces se preocupó por identificar y analizar las características de las escuelas con buen rendimiento aun en contextos desfavorables. Las investigaciones de Rutter²² y Mortimore²³ fueron trascendentales ya que tomaron en cuenta el valor de la escuela a partir de los niveles iniciales de los alumnos y los factores ambientales para luego contrastarlos con sus niveles al terminar la escuela y el seguimiento posterior; asimismo, refirieron una serie de factores asociados con la eficacia que se encontraban bajo el control de la escuela, los cuales son modificados por

²² El estudio de Rutter (1979) basado en un seguimiento longitudinal de alumnos durante diez años en escuelas secundarias, estableciendo algunos factores clave que explican la eficacia: las escuelas eficaces utilizan el premio y el apoyo, en lugar del castigo; otorgan más responsabilidad y participación de los alumnos; los docentes preparan la clase y el ambiente del aula es ordenado, y se pone el foco de atención en el desarrollo académico de los alumnos (Romero, 2009: 18).

²³ El estudio de Mortimore (1988) mostró que existen características propias de las escuelas relativas a su tamaño, al ambiente y a la estabilidad de los docentes que favorecen su mejor funcionamiento y que a su vez existen otros factores relacionados con la gestión escolar y con la enseñanza que son los de mayor incidencia en el logro de buenos resultados. Ibidem.

docentes y directivos (en contraste con las determinantes sociales, económicas y familiares).

En otros estudios se obtuvieron conclusiones similares a los estudios de Rutter y Mortimore que permitieron perfilar a las escuelas eficaces de acuerdo con once factores: 1) liderazgo profesional; 2) visión y objetivos compartidos; 3) ambiente de aprendizaje; 4) foco en la enseñanza-aprendizaje; 5) altas expectativas; 6) normas claras y justas; 7) supervisión del progreso (alumno y escuela); 8) derechos y responsabilidades del alumno; 9) coherencia y articulación (currículo y prácticas docentes); 10) desarrollo del profesorado, y 11) relación familia-escuela.

Cuadro número 4
SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL MOVIMIENTO DE ESCUELAS EFICACES

1. *Todos los alumnos pueden aprender en condiciones adecuadas:* La investigación revierte la creencia de determinismo social en el logro de los alumnos y la supuesta impotencia de la escuela, que había puesto de manifiesto el informe de Coleman¹
2. *La escuela es responsable del aprendizaje de los alumnos,* lo cual incrementa el valor de la dimensión escolar del cambio.
3. *La calidad es equidad.* La calidad de la educación solo puede ser juzgada por referencia a los resultados alcanzados por todos los alumnos, con lo que se refuerza el poder compensatorio de la escuela.
4. *La escuela es una comunidad.* Se destaca la importancia que reviste el trabajo conjunto, la consistencia estructural y cultural, y la visión compartida dentro de la escuela como elementos que cohesionan los factores de eficacia.

Fuente: Romero (2009:18).

¹ En 1966 se publicó en Estados Unidos el informe "Igualdad de oportunidades en la Educación" dirigido por James Coleman, el estudio se realizó en más de 4,000 escuelas de primaria y secundaria cuyo objetivo era determinar el grado de influencia del factor escuela en los logros de los alumnos y la capacidad de las escuelas para producir igualdad de oportunidades, y cuyas conclusiones señalaron que la escuela y los recursos educativos que se utilizaban tenían una escasa influencia en la determinación de los logros de los alumnos en comparación con sus diferencias de origen (sociales, culturales, familiares, etc.) (Romero, 2009).

b) Mejora de la Escuela

El interés de este movimiento se centró en conocer el cómo se realiza la mejora y el tipo de condiciones que debe desarrollar una escuela para mejorar. En este sentido, las escuelas no son concebidas como el último eslabón de los sistemas educativos ni como consumidoras de las innovaciones de programas concebidos en el nivel central, sino que se consideran como las protagonistas de los procesos de mejora, que se considera como

Un esfuerzo sistemático y continuo dirigido a cambiar las condiciones de aprendizaje y otras condiciones internas asociadas en una o más escuelas, con la finalidad última de alcanzar las metas educativas más eficazmente. (Van Velzen, citado por Romero, 2009).

El enfoque tuvo como objetivo crear una institución escolar capaz de aprender y renovarse a sí misma, por lo que los elementos que llevaron a pensar en las escuelas en términos de mejora son: las metas compartidas; la responsabilidad en el éxito; la mejora continua y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Cuadro número 5
SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL MOVIMIENTO MEJORA DE LA ESCUELA

1. *La escuela es el centro del cambio.* Los objetivos de mejora comprenden la escuela como organización y los procesos de aula, y están dirigidos tanto a aspectos institucionales (espacio, tiempos, cargos, planta docente, etc.) como culturales (clima institucional, comunicación, relaciones interpersonales). Los docentes son actores fundamentales del cambio.
2. *La escuela debe ampliar sus relaciones con el contexto.* El proceso de cambio no es un problema que afecte exclusivamente a la escuela.
3. *El cambio ha de ser planificado y sistemático y debe conducir a su institucionalización.* Para ello se trabaja en la creación de las condiciones internas de la escuela que favorezcan el cambio. Las estrategias más enriquecedoras son aquellas capaces de incorporar los cambios externos en la dinámica interna de la institución.
4. *La evaluación del proceso es imprescindible.* Por eso es importante reconocer la situación inicial y el impacto que las decisiones provocan mediante una dinámica participativa de recolección y análisis de la información. En el contexto, la evaluación y la autoevaluación se constituyen por sí mismas en procesos de mejora.

Fuente: Romero (2009: 21).

c) *Mejora de la Eficacia Escolar*

El tercer movimiento unió la teoría del primer movimiento y la práctica del segundo, respondió no sólo al “qué” sino también al “cómo” mejorar. El objetivo del movimiento es conocer cómo se puede llevar a cabo procesos de cambios satisfactorios que incrementen el desarrollo de todos los alumnos mediante la optimización de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como de las estructuras organizativas escolares.

Reynolds destaca la necesidad de la fusión por dos razones: 1) La mejora de la escuela permite localizar los factores que hay que cambiar dentro de la propia escuela y en el aula para mejorar procesos y resultados y, 2) La eficacia puede proporcionar el conocimiento de lo que hay que aplicar para mejorar esos procesos y resultados (Reynolds, citado por Cuevas, et al., 2007: 15).

Los elementos distintivos del movimiento son la existencia de objetivos finales vinculados con los resultados y el desarrollo de los alumnos (de eficacia) e intermedios (de mejora) relacionados con los aspectos organizacionales de la escuela, y por el otro la estructuración en distintos niveles de acción sistemática e integral en distintos niveles: contexto, escuela, aula-profesorado y alumnado, y en cada uno se reconocen factores que favorecen la mejora: presión por mejorar, existencia de objetivos de mejora, autonomía, cultura, preparación y procesos cíclicos de mejora.

En este movimiento en el ámbito internacional se han realizado diversas investigaciones sobre la eficacia escolar cuyas experiencias han sido valiosas en los centros escolares. De acuerdo con Creemers, los primeros estudios sobre eficacia datan de 1979 en los Estados Unidos e Inglaterra. Una “segunda generación” se ubica a finales de los ochenta [...] se registran otros en Holanda, Hong Kong y Noruega (Cuevas, et al., 2007: 15).

Este movimiento entiende a las escuelas eficaces como aquellas que logran que más estudiantes superen lo más pronto posible la puntuación predicha de los alumnos a partir de sus características de entrada, es decir, resulta importante superar la visión de la eficacia escolar basada en el rendimiento de los alumnos y avanzar hacia una concepción más amplia del producto donde se incorporan otros elementos como la actuación de los estudiantes, la satisfacción de los padres y de los profesores (Cuevas, et al., 2007).

Cuadro número 6
SÍNTESIS CONCEPTUAL DEL MOVIMIENTO MEJORA DE LA EFICACIA ESCOLAR

1. *Experiencias educativas de los alumnos.* Una buena escuela se entiende no sólo a partir de los niveles de consecución académica, sino a partir del repertorio sustancial de experiencias afectivas, sociales y personales vividas y ofrecidas a los alumnos, vinculadas con la aplicación del conocimiento, la satisfacción y motivación del alumnado,.
2. *Niveles relevantes de consecución del alumnado.* Aun cuando los niveles de logro académico son relevantes, también importan los procesos: cómo han sido obtenidos esos logros y cómo son atendidos los alumnos con menos ventajas desde lo social..
3. *Desarrollo profesional y organizativo.* Las buenas escuelas cuentan con un desarrollo profesional de los docentes y con un crecimiento como organización. Ambas cuestiones inciden fuertemente en la educación de los alumnos.
4. *Implicación de la comunidad.* Implicar a los distintos actores sociales en la escuela que juntos conforman una comunidad. Y en contextos de descentralización y autonomía, resulta necesario para la escuela como organización incrementar los niveles de participación de la comunidad local.

Fuente: Romero (2009:18).

1.4 ¿Qué es la gestión escolar?

Posner define a la gestión escolar como el conjunto de acciones relacionadas entre sí que emprende el equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en, con y para la comunidad educativa (Cuevas, et al., 2007).

Otra definición señala que

La gestión escolar se puede entender como el gobierno o la dirección participativa de la escuela, ya que por las características específicas de los procesos educativos, la toma de decisiones en el nivel local y escolar es una tarea colectiva que implica a muchas personas (SEP, 2008: 9).

Esta última acepción agrega elementos preponderantes que otorgan responsabilidad no sólo a la dirección participativa de los actores de la propia escuela, sino también de la toma de decisiones del entorno (padres de familia), es decir es una tarea colectiva.

Para J. Obin y F. Cros la gestión escolar implica tres ámbitos: 1) el educativo, que se refiere a la relación en la escuela entre los alumnos y docentes en el proceso de aprendizaje con una perspectiva social; 2) el pedagógico que busca la coherencia de las acciones pedagógicas en las que participan los alumnos, son las metodologías y estrategias, mediante las que los docentes enseñan, y 3) el organizacional-operativo que es la logística que posibilita el desarrollo de los otros dos ámbitos otorgando su apoyo, articulación y construcción (SEP, 2008).

En esta perspectiva la SEP concibe a la gestión escolar como

[...] la manera propia de cada escuela para asumir y materializar en acciones de construcción del proceso educativo de los alumnos; un proceso de construcción cotidiana en el que participan maestros, alumnos, director, padres de familia y autoridades educativas. La gestión escolar está medida por la toma de decisiones, las relaciones interpersonales y las formas de proceder de la autoridad y los demás miembros de la institución. (SEP, 2000: 113, Citado por Cuevas, et al., 2007: 8)

En suma, el tema de la gestión escolar ha sido abordado desde varias posturas que van desde la orientación burocrático-administrativa hasta una concepción globalizadora que integra la gestión de los recursos, de las personas, de los procesos, de la participación y de los resultados, elementos que se articulan entre sí e interactúan al interior de la institución escolar.

Algo que la investigación ha dejado claro es que las estrategias de política educativa que tienden a rediseñar los sistemas educativos, tanto centralizadoras como descentralizadoras en su administración, o que intentan compensar las condiciones socioeconómicas de los alumnos y favorecer sus aprendizajes, con un modelo vertical, pocas veces impactan a las escuelas, sin embargo, aquellas políticas destinadas menos a la administración del sistema y más a las escuelas como unidades parecen aportar mucho más a la mejora de los centros educativos (Cuevas, 2007: 7).

Por lo que la gestión escolar es el concepto que ha respondido a un replanteamiento de las políticas educativas dirigidas a la descentralización, la innovación y el fortalecimiento de las relaciones de la escuela con su medio social inmediato (Ezpeleta y Furlan, 2000 Citado por Cuevas, et al. 2007).

1.5 ¿Qué es la autonomía de la gestión escolar?

El término “autonomía”, de *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que un individuo, comunidad u órgano del Estado tiene de darse sus propias normas.

En su sentido más literal, la autonomía se define como la capacidad para autogobernarse, es decir, darse sus propias políticas, dictarse sus normas y determinar su forma de gobierno; una de sus acepciones es la autonomía normativa, entendida como la facultad para regirse por las normas vigentes como amparo a sus espacios autónomos; finalmente, está la autonomía constitutiva entendida como la facultad acordada por los miembros de la escuela de participar en las diversas funciones directivas (Rivera, 2014).

Cuando se utiliza este término en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. (Valencia, 2003). Lo anterior implicaría que la autonomía escolar permita que sean los centros educativos los que generen sus propias normas de gestión.

En este sentido, Caldwell señala que la autonomía de gestión escolar, es la descentralización sistemática de la autoridad en el ámbito del plantel y la responsabilidad para tomar decisiones sobre asuntos importantes relacionados con las operaciones escolares en un marco de metas, políticas, planes de estudio, estándares y rendición de cuentas determinado centralmente (Caldwell, 2005). En concordancia Gómez Morín señala que la autonomía escolar es la descentralización de la autoridad del gobierno central (Caldwell, 2005 citado por Gómez Morín, 2012). Es la alteración formal de las estructuras de gobierno que identifica a la escuela como la unidad primaria de mejora y se basa en la redistribución de la autoridad para tomar decisiones como el medio principal mediante el cual se puede estimular y mantener la mejora (Malen, 1990, citado por Gómez Morín, 2012).

Con base en lo anterior podemos distinguir dos elementos importantes sobre la autonomía de gestión: la transferencia del poder y transformación de las estructuras de gobierno para identificar a la escuela como la unidad primaria de mejora.

Es evidente que

la administración basada en la escuela tiene muchos matices. Se ha implementado de maneras diferentes, por razones distintas, a ritmos diferentes y en entornos diversos. Sin embargo, el elemento común en todos los lugares donde se ha puesto en vigor la administración basada en la escuela es el aumento de la autoridad y la responsabilidad en el seno del plantel [...] (Caldwell, 2005: 14).

Ahora bien para poder determinar cuáles son las características de la autonomía de la gestión escolar se deben considerar sus dimensiones.

a) Dimensiones de la autonomía

Existen dos dimensiones en las que ocurre la devolución de la toma de decisiones a la escuela:

- *A quienes* se les otorga el poder de tomar decisiones. Es decir, la autonomía puede ser administrativa (a directivos), profesional (a maestros), comunitaria (a padres de familia), o mixta (padres y maestros).
- *En qué* puede tomar decisiones, el nivel o grado de autonomía que se le otorga a la escuela: ¿Cómo utilizar los recursos? ¿Cuáles estrategias específicas de enseñanza aplicar? ¿Se tiene autonomía pedagógica y curricular? ¿Se puede contratar y despedir a los profesores?

Las definiciones señaladas nos refieren a los principales elementos que se deben considerar en el proceso de automatización de las escuelas: la capacidad para determinar la toma de decisiones para su autogobierno en los ámbitos pedagógico, curricular administrativo y de organización. Por consiguiente, las áreas en las que puede ejercerse la autonomía son:

- Determinación de los objetivos
- Organización de las instituciones educativas
- Financiación y reparto de los recursos
- Definición de los contenidos curriculares
- Resolución de problemas de método y pedagogía
- Reclutamiento de los profesores
- Remuneración
- Control de resultados (Antúnez, 2006)

Desde esta perspectiva, la conceptualización de la autonomía de la gestión escolar supone distintos tipos de autonomía dependiendo de la dimensión donde se transfiera autoridad: administrativa, financiera, pedagógica y curricular (Santelises, 2003). De acuerdo con Antúnez existen cinco ámbitos de la autonomía escolar: pedagógico, curricular, administrativo, financiero y recursos humanos.

Cuadro número 7
ÁMBITOS DE LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR

- 1) Administrativo. Gestionar los recursos económicos y establecer mecanismos y sistemas propios de registro, archivo, inventariado y comunicación.
- 2) Financiera. Es la posibilidad de administrar libremente los recursos económicos en relación con los objetivos previstos. Se traduce en la posibilidad de elaborar un presupuesto propio, la autorización de constituir reservas y disponer de un patrimonio.
- 3) Pedagógica. Es la capacidad de decidir en relación con la planificación, ejecución y evaluación del curriculum, establecer las directrices generales, la estructura organizativa y las normas internas de funcionamiento; así como adoptar estrategias organizativas particulares y administrar el tiempo de enseñanza.
- 4) Curricular. Adecuar el curriculum prescriptivo al contexto específico.
- 5) Recursos humanos. Administrar los recursos personales (posibilidad de incidir en la selección, contratación, motivación, promoción y despido) y asignar a las personas los lugares de trabajo donde pueden desarrollar una labor más eficaz sin utilizar sistemas burocráticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Antúnez (2006).

CAPÍTULO II

CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR

2.1 La gestión escolar en la política educativa en México (1992-2012)

A partir de la década de los noventa, la gestión escolar comenzó a aparecer como un tema recurrente de las políticas educativas de distintos países, a partir de la atención que los gobiernos pusieron en la generación de nuevas formas de administración pública, así como de organización y funcionamiento de los centros escolares, que en su conjunto se dirigieron al logro de una educación básica de calidad, en el marco de la necesidad de las

[...] nuevas condiciones de globalización y competencia económica entre los países [...] disponibilidad de recursos humanos y a los mecanismos para su formación como factores cruciales de competitividad nacional e internacional (SEP, 2000).

En este sentido, organismos como la CEPAL-UNESCO señalaron que los desafíos educativos a los que se enfrentaba América Latina eran atender la democracia a, la cohesión social, la equidad y la participación, por otro lado, incorporar los avances científicos y tecnológicos a la educación para elevar los niveles de productividad, calidad y competitividad, por lo que se debía considerar que la educación era prioridad dentro de las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo²⁴ y la participación de diferentes actores en el sistema educativo asumiendo mayores grados de autonomía, participación en las decisiones y corresponsabilidad de los resultados (SEP, 2000).

²⁴ Esta afirmación se basa en el reconocimiento de que en muchos países avanzados los éxitos y fracasos en aspectos sociales, económicos y políticos del desarrollo de las naciones dependen, en gran parte, de los sistemas educativos. (SEP, 1994: 2)

Cuadro número 8
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN BASADA EN LA ESCUELA COMO ENFOQUES PARA
LA TRANSFORMACION EDUCATIVA EN MÉXICO

Dimensiones	NGP	GBE	Modelo Transformación de la Gestión Escolar en México.
Lógica	Lograr eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, a partir de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad y la aplicación de una gestión de calidad.	Lograr eficiencia y eficacia (resultados) a partir de una nueva relación entre la escuela y la comunidad escolar que trabaje en torno a una visión estratégica de la educación, donde la escuela es el centro de las políticas.	Alcanzar logros educativos a partir de una nueva relación entre autoridad educativa, la escuela y la participación social, que trabaje en torno a una visión estratégica de la educación, donde la escuela es el centro de las políticas.
Postulados	Eficacia Eficiencia Transparencia Rendición de cuentas	Eficacia Eficiencia Transparencia Rendición de cuentas	Eficacia Eficiencia Transparencia Rendición de cuentas
Herramientas	Planeación estratégica y Evaluación	Planeación estratégica (Proyecto Institucional) y Evaluación	Plan Estratégico de transformación Escolar (PETE) y evaluación.

Fuente: Del Castillo (2009: 172).

En México la convergencia de la NGP y la GBE se instaló en la gestión escolar con el propósito de alcanzar la calidad y la equidad en la educación en los programas gubernamentales como: el Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE, 1996), el Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria” y el “Programa Escuelas de Calidad”, los cuales conforman un punto de inflexión en las reformas educativas recientes (Del Castillo, 2009).

En este contexto, se dio el tránsito de las políticas educativas de los años ochenta preocupadas por asegurar el acceso y la cobertura a la educación a aquellas que se relacionarían, en mayor medida, con la permanencia de los alumnos y el tipo de aprendizaje que lograban los alumnos.

2.1.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1992

En México derivado de la crisis económica de los años ochenta²⁵, se inició un proceso de modernización para elevar los niveles de competitividad y desarrollo que le permitiera formar parte de los países del primer mundo.

A partir de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari promovió una reforma del Estado mexicano que afectó las esferas económica, política, social, administrativa, constitucional, e incluso la ideológica, al denominar estas transformaciones como liberalismo social, las principales tareas fueron lograr la eficiencia en las finanzas, el achicamiento del estado y el mejoramiento de la educación (Del Castillo, 2009).

En 1990, la política educativa mexicana consideraba que las medidas para elevar la calidad educativa debían ir

acompañadas de cambios en la organización y el funcionamiento del salón de clases y del centro escolar, lo que llevaba a considerar a la gestión escolar como el eje donde la organización de los factores y la administración de los recursos educativos, desde el nivel de la administración pública hasta el plantel, se articulan con la realización de las prácticas pedagógicas para alcanzar los objetivos educativos de la manera más eficiente (SEP, 2000: 3).

En este marco, el 19 de mayo de 1992 se publicó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) con la participación del gobierno federal, los gobiernos estatales y el magisterio representado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), donde se reconoció que el sistema educativo en su conjunto mostraba signos de centralización y cargas burocráticas excesivas haciendo más densa la red de procedimientos y trámites, así como un distanciamiento hacia la autoridad de la

²⁵ En lo económico destacan las consecuencias de la crisis económica de 1982; en lo social, una alta efervescencia derivada de altas tasas de desempleo, la inflación monetaria y el estancamiento económico, y en lo político el presidente ganó las elecciones en medio de una competencia partidista inusual, y un proceso electoral altamente cuestionado (Del Castillo, 2009).

escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar. La responsabilidad de la educación no estaba siendo compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad, por lo que la participación social en la educación promovería la reorganización del subsistema de educación básica, mediante el fortalecimiento de la capacidad de organización y la participación en la escuela del personal directivo, maestros, padres de familia y alumnos (ANEMB, 1992). El contenido del ANMEB estableció federalizar o descentralizar²⁶ la educación básica como medio indispensable para mejorar su calidad en todo el país²⁷.

El ANMEB dejó a la vista dos aspectos fundamentales desde la perspectiva de la política pública: a) permitió la descentralización-federalización del sistema educativo en tres grandes ejes de intervención orientados a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación, 1) la reorganización del sistema educativo que implica la participación social (mediante la creación de los Consejos de Participación Social en la Educación), 2) la reformulación de los contenidos materiales y educativos asociada a la reforma del currículo y nuevos libros de texto, y 3) dignificar al magisterio en servicio. Y desde una perspectiva política dejó ver que es imposible impulsar cambios sin un trabajo previo de cabildeo en el marco de los llamados acuerdos SEP-SNTE (Del Castillo, 2009).

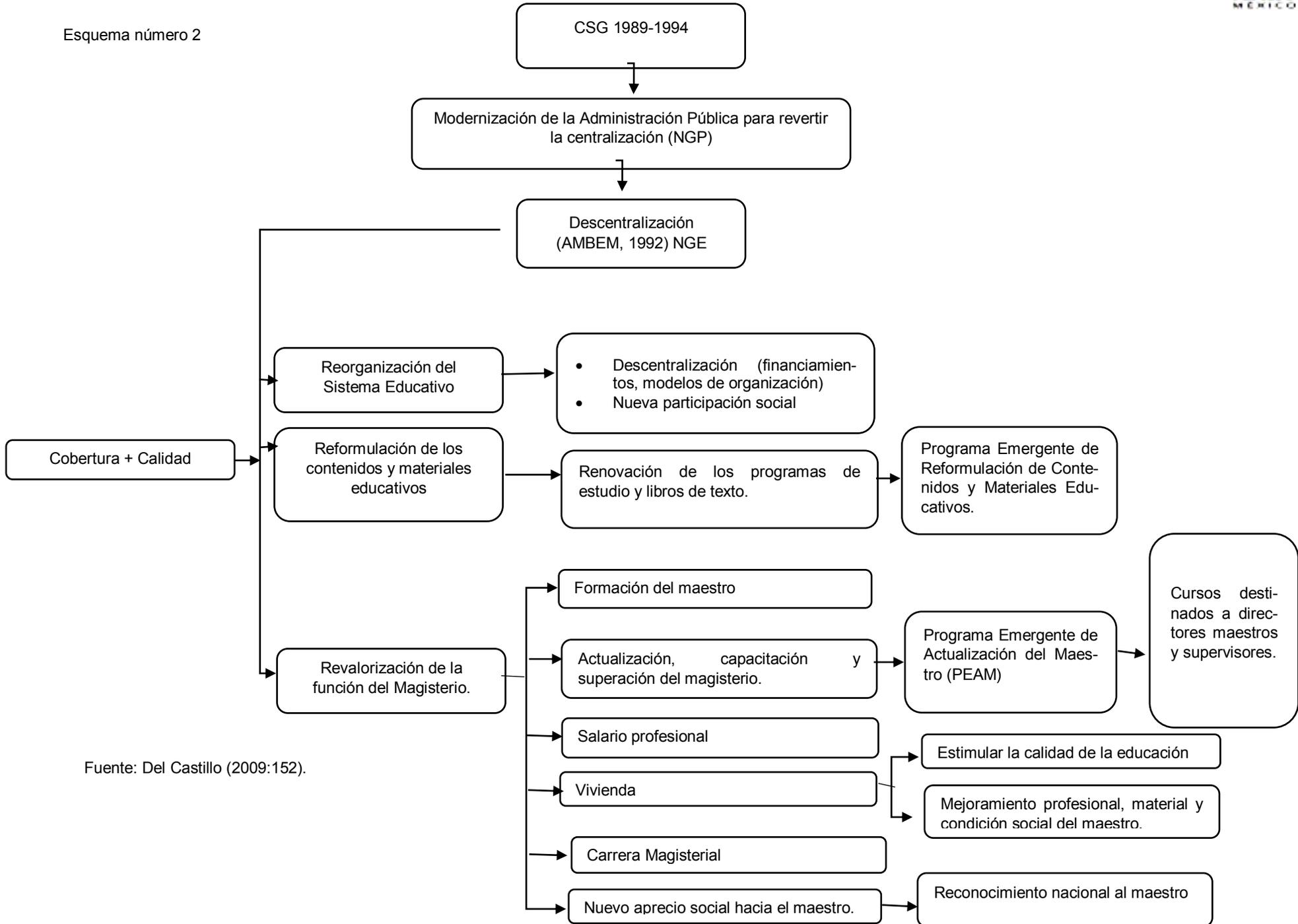
²⁶ El término de federalización en el ANMEB adquirió la connotación de apoyo a los poderes estatales (Meneses, 1999).

²⁷ Las autoridades federales, los gobiernos de las 32 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se comprometieron a reorganizar el sistema escolar, replanteando el federalismo educativo, que significó la transferencia del control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal, a partir de ello, los gobiernos de las entidades serían los responsables de la operación de las escuelas de su jurisdicción, mediante las secretarías o institutos creados para tal propósito. El gobierno federal traspasó los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados para su operación. La SEP conservó de manera transitoria la dirección y operación de los planteles de educación básica del Distrito Federal y de la formación de los maestros. Como resultado de la federalización de la educación básica en 26 entidades federativas se crearon organismos descentralizados específicos con el objetivo de asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos y 23 de los 31 estados promulgaron sus leyes educativas (SEP, 2000).

En 1997, la Dirección General de Investigación Educativa puso en marcha el proyecto titulado “La Gestión en la Escuela Primaria”, el cual surgió en 1997 como medio para conocer el impacto de la reforma educativa, implementada a partir de 1992, en las escuelas mexicanas. El proyecto se fundamentó en el enfoque de que además de los factores externos que influyen en la calidad educativa, los de mayor importancia se encuentran dentro de la misma institución, pues son los que determinan y hacen la diferencia en el tipo de educación que reciben los niños. El proyecto propuso dos líneas de trabajo:

- La línea de innovación que pretende formar al personal docente y directivo en el trabajo colegiado e inducirlos hacia la formulación y puesta en marcha de un proyecto escolar.
- La línea de investigación cuyo objetivo consiste en recolectar toda la información surgida en el proceso de transformación con el fin de reconocer debilidades y fortalezas que ayuden a orientar de manera técnica a los docentes y directivos.

Esquema número 2



Fuente: Del Castillo (2009:152).

2.1.2 La política de gestión escolar en la búsqueda de la calidad con eficacia 2000-2007

Entre 2001 y 2006, con el inicio de la administración de Vicente Fox se dio continuidad a la política de modernización, transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción²⁸.

Si recuperamos como antecedente la política de modernización de la educación básica impulsada durante el gobierno de Salinas de Gortari [...] debido al reconocimiento de la ineficiencia del aparato burocrático, el bajo aprovechamiento y la escasa relevancia, se reconoció la necesidad de insertar nuestro sistema educativo en un mundo globalizado y competitivo (Alaníz, 2008: 123).

Como uno de los rasgos distintivos de la administración de Vicente Fox se dio una importante apuesta en el discurso oficial por hacer eficiente la educación tomando como vía la transformación de la gestión.

En este contexto, en el ámbito educativo, se continuó avanzando en la implementación de un nuevo modelo de gestión escolar, mediante la estrategia de la GBE para lo cual la política de gestión escolar se definió como el camino para la transformación escolar y el logro de la calidad educativa, por ello se reestructuró la Subsecretaría de Educación Básica a fin de repensar el diseño e implementación de los programas gubernamentales orientados a las escuelas, mediante una perspectiva estratégica.

La gestión escolar se consideró el elemento medular para alcanzar la equidad y calidad educativas. Esta perspectiva tiene sus orígenes dentro de la corriente de la *Effective School Improvement* (que iniciara en la década de los noventa).

²⁸ Durante este periodo se diseñaron e implementaron tres programas que marcaron una diferencia importante respecto del PROMAP, en cuanto a que su diseño era completamente gerencial (semejante a la práctica del sector privado con procesos como el de calidad total en la gestión. Los tres programas fueron: el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001; el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno 2002. Con estos tres programas se pretendió una gestión de calidad con el propósito de lograr una mejor inserción en el contexto global (Del Castillo, 2009).

Surge de la interrelación de los planteamientos de los movimientos teórico-prácticos de eficacia escolar y supone cambiar las clásicas maneras de operar los centros escolares. La alternancia que viviera México en el año 2000 trajo consigo el énfasis en la gestión, la cual apareció como estrategia capaz de transformar la estructura institucional con el propósito de democratizarla (Alaníz, 2008: 124).

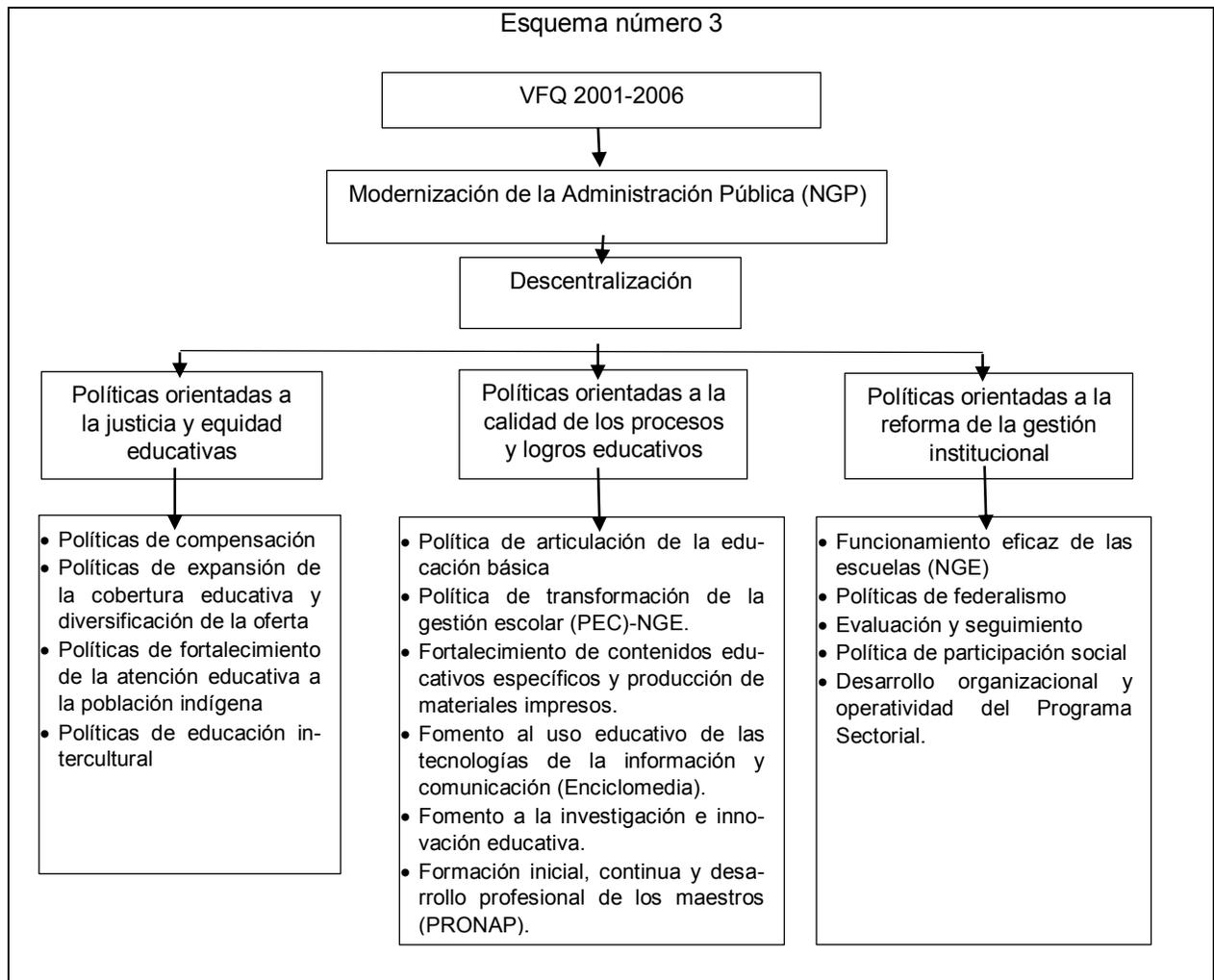
Para ello se diseñaron tres programas y un proyecto encargados de la instrumentación de acciones específicas: el Programa Transformación de la Gestión Escolar en la Educación Básica, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Programa de Actualización y Desarrollo Profesional de Directivos, y el Proyecto de Jornada Completa (hoy Programa Escuelas de Tiempo Completo).

Asimismo, en 2002 se firmó “El Compromiso Social por la Calidad de la Educación”, suscrito entre las autoridades federales y locales, el cual tuvo como propósito la transformación del sistema educativo nacional en el contexto económico, político y social en que se inicia el siglo XXI (AEAEB, 2011).

Para el presente trabajo el PEC constituye el principal antecedente de la política de gestión escolar basado en la escuela, ya que si bien el Programa Transformación de la Gestión Escolar en la Educación Básica se planteó como objetivo obtener información sistemática acerca del funcionamiento de las escuelas y el desempeño de los directivos y supervisores escolares para identificar los factores que obstaculizan el logro educativo, el PEC²⁹ estableció de manera más precisa el modelo de gestión escolar mediante dos herramientas el Proyecto Escolar (PETE) y el Plan Anual de Trabajo (PAT)³⁰.

²⁹ El PEC continúa en operación, para el ejercicio fiscal 2015 el programa tuvo como objetivo contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa. Su herramienta principal es la Ruta de Mejora Escolar documento en el que se expresa la planeación escolar, es un proceso abierto; la escuela deberá, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas. (ROP-PEC, 2015).

³⁰ El PEC se implementó en 2001 con el propósito de continuar y promover la reforma de la gestión educativa, bajo parámetros de transparencia y rendición de cuentas. Su construcción se basó en la propuesta estratégica de una nueva gestión pública de corte horizontal que buscó transformar el diseño de la política educativa desde una formulación centralizada hacia un esquema que generara proyectos desde la escuela misma (Del Castillo, 2009: 195).



Fuente: Del Castillo (2009: 21).

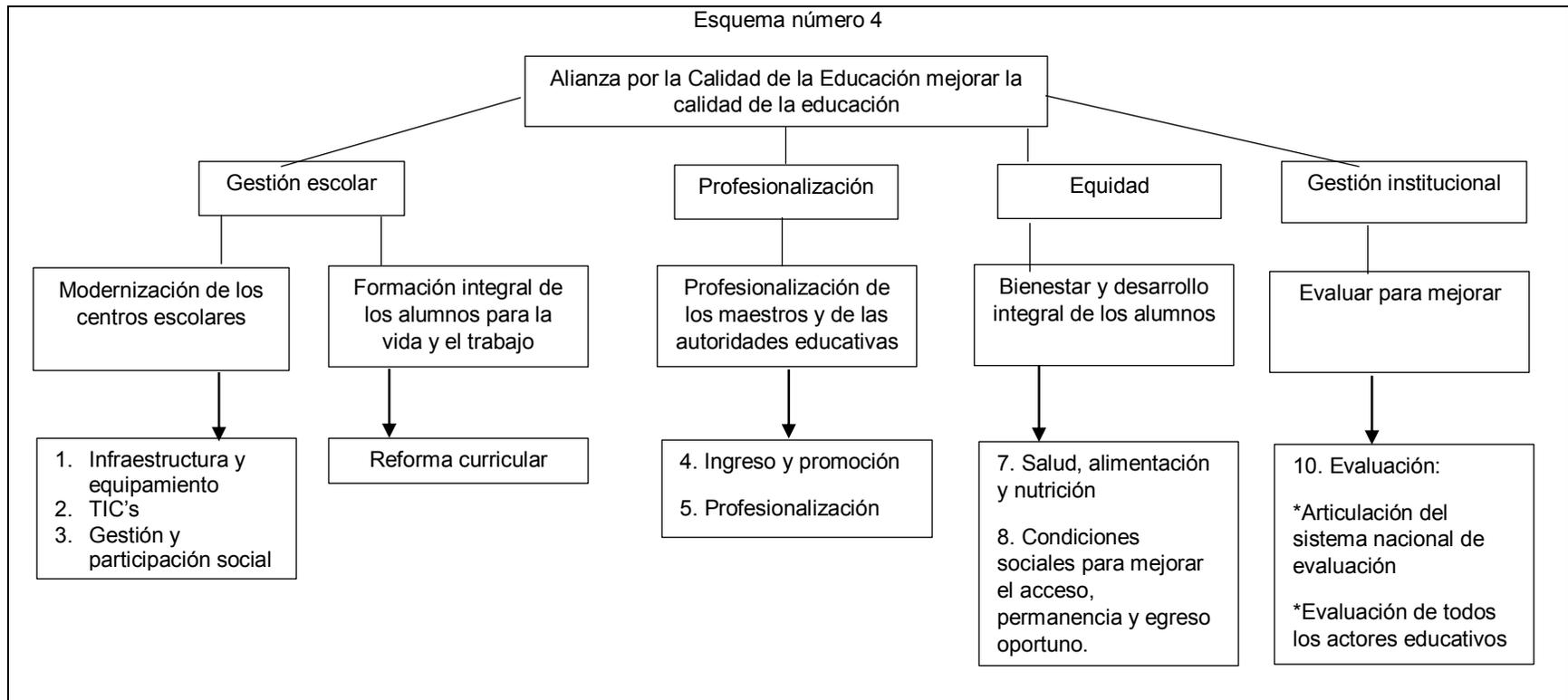
2.1.3 Alianza por la Calidad de la Educación 2007-2012

Durante el periodo 2007-2012 la política educativa cambió en relación con los periodos anteriores, la estructura se rigió por seis grandes objetivos entre los que destaca elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional (PSE 2007-2012).

La principal estrategia para la consecución de este objetivo en educación básica es la de “realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI” (Gajardo y Jiménez, 2009: 25).

En este contexto en 2008 se firmó la “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la SEP y el Ejecutivo Federal estableciendo la necesidad de impulsar la reforma de los contenidos de la educación básica.

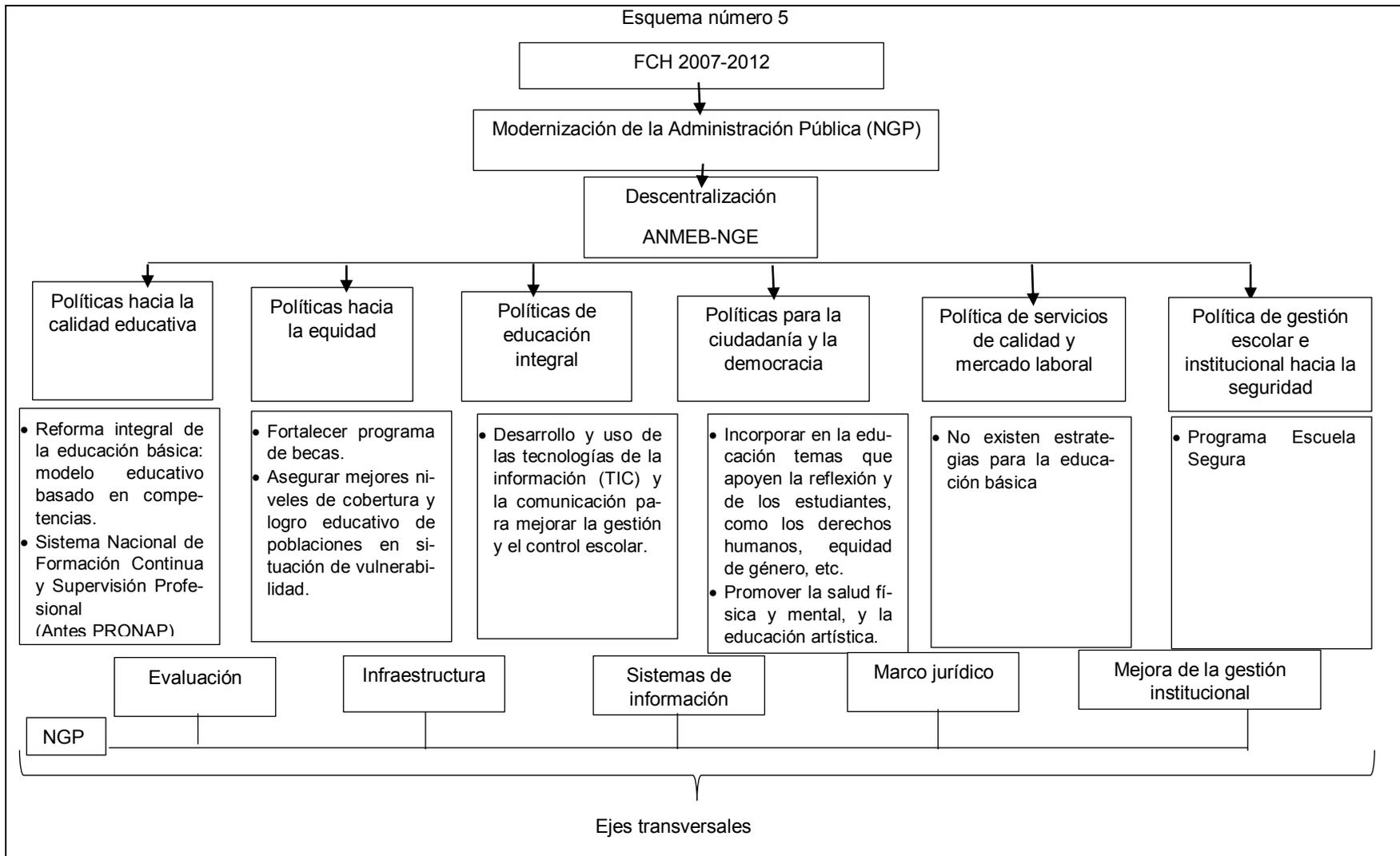
En el marco de la Alianza, se diseñaron cinco ejes de transformación: 1) modernización de los centros escolares; 2) profesionalización de los maestros y autoridades directivas; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, y 5) evaluar para mejorar con el objetivo de mejorar la calidad de la educación mediante políticas orientadas a los centros escolares, maestros y alumnos.



Fuente: Del Castillo (2009: 227).

En este contexto, se impulsó la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), la cual implicó la incorporación de estrategias que afectaron el proceso de enseñanza-aprendizaje en los contenidos curriculares con el objetivo de hacer nuevos planes y programas de estudio que articulen a la educación básica y crear nuevas actitudes y capacidades que hagan posible dicho proceso. La puesta en marcha de la reforma planteó la superación de dos retos: a) la gestión administrativa y financiera para la operación del servicio y b) la gestión técnica pedagógica (Gajardo y Jiménez, 2009).

Aunado a eso aparecieron diversos programas que reforzaron la RIEB en relación con la gestión escolar y la participación social mediante los programas “Programa Escuelas de Calidad”, “Programa Escuelas de Tiempo Completo” y “Programa de Escuela Segura” (ACE, 2008).



Fuente: Del Castillo (2009: 227).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013

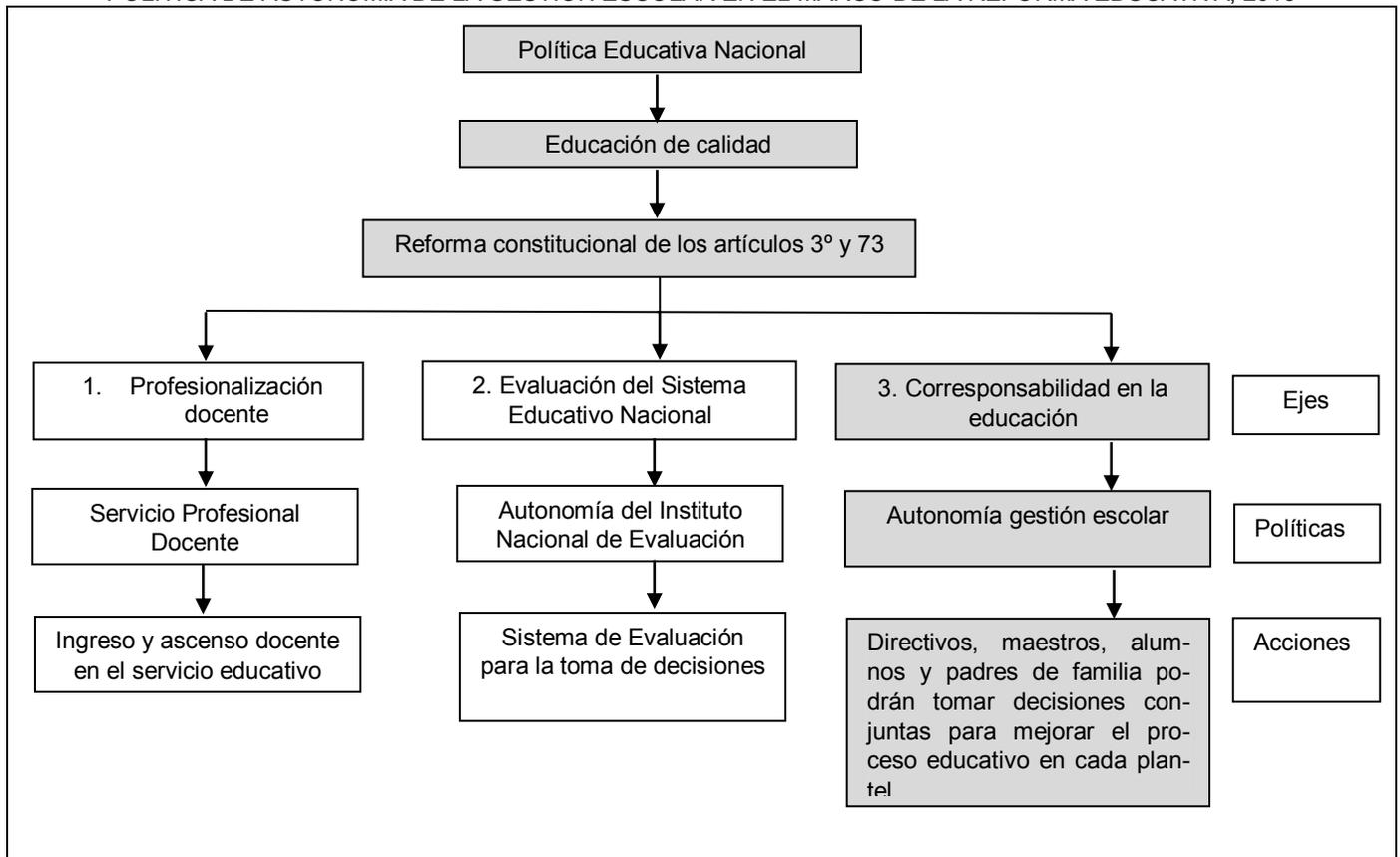
La política educativa que el Gobierno Federal implementó es de gran trascendencia, toda vez que originó una de las reformas educativas más importantes al establecer la calidad en la educación como un derecho constitucional de todos los mexicanos.

El Ejecutivo estableció que la educación de calidad es importante para el desarrollo político, social, económico y cultural de México (PSE, 2013: 8), que debe ser el instrumento para la igualdad de oportunidades y el desarrollo nacional, y es la base para garantizar el derecho de todos los mexicanos para elevar su nivel de vida, mediante el desarrollo de sus habilidades, conocimientos y capacidad innovadora e impulsando valores cívicos y éticos que permitan construir una ciudadanía responsable y solidaria (PND, 2013: 67).

Esta decisión política³¹, como lo denomina el propio Ejecutivo (PSE, 2013: 8), pretende desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad a partir de tres ejes de acción, los cuales constituyen la esencia de la política educativa nacional, en el cuadro siguiente se sintetizan los elementos principales y se señala el lugar que ocupa la política de autonomía de gestión escolar dentro de ella.

³¹ El Ejecutivo Federal convocó a todas las fuerzas políticas, mediante un acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012 denominado “Pacto por México”, donde entre otros compromisos, se estableció el compromiso de realizar la reforma a los artículos 3o y 73 de la Constitución. (Pacto por México, 2013)

Esquema número 6
POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR EN EL MARCO DE LA REFORMA EDUCATIVA, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de PND y PSE (2013).

El contenido de la reforma educativa se sintetiza en el cuadro siguiente:

Cuadro número 9
 DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 3º
 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Apartado	Contenido
De la calidad de la educación	
Artículo 3º	El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.
Servicio Profesional Docente	
Artículo 3º Fracción III	El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.
Quinto transitorio Fracción II	El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente.
Sistema Nacional de Evaluación Educativa	
Artículo 3º Fracción IX	Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
Sistema de Información y Gestión Educativa	
Quinto transitorio Fracción I	La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa [...] que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.
Autonomía de la gestión escolar	
Quinto transitorio Fracción III Inciso a)	Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Fuente: Elaboración propia a partir de CPEUM (2013).

Una vez que se ubicó la política de autonomía de gestión escolar en el marco de la reforma educativa, se realizará el análisis de la política pública identificando sus elementos constitutivos; así como su diseño.

3.1 Elementos constitutivos de la política de autonomía de gestión escolar

a) La definición política del problema público

Como sabemos la actividad gubernamental se basa en un sistema de planeación, mediante el cual el Ejecutivo Federal establece los grandes objetivos nacionales, en su caso señala tiempos de ejecución y da las pautas para la ejecución.³² Por lo que para determinar cómo se concibió el problema público que dio origen a la política de autonomía de la gestión escolar, se analizarán los principales instrumentos de planeación de mediano plazo: El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

³² La planeación en México se fundamenta en el artículo 26 apartado A., de la Constitución donde se establece la capacidad del estado en la conducción del proceso de desarrollo para dar orden y rumbo a las acciones de gobierno, para ello habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (CPEUM, 2013).

Cuadro número 10

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO DESDE LA AGENDA DE GOBIERNO PND Y PSE 2013-2018

Elemento	PND	PSE
Identificación del problema público	<p>Diagnóstico educación básica:</p> <p>“Pese a los avances que se registran en la expansión y diversidad del Sistema Educativo Nacional, persisten retos que requieren una revisión profunda de las políticas educativas y de la organización del Sistema. La calidad de la educación básica sigue siendo un reto mayor. En la evaluación PISA más reciente (2009), México se ubicó en el lugar 48 de los 65 países participantes y en el último de los entonces 33 países miembros de la OCDE.”</p>	<p>Diagnóstico gestión escolar:</p> <p>“La planeación ha estado centrada en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela. La escuela ha sido la principal receptora de los efectos perniciosos de esta relación [...] ha padecido una congestión de iniciativas y demandas que por sí sola no puede resolver. De otro, la comunidad escolar está desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que le faciliten su labor educativa. Es indispensable que las autoridades educativas, del ámbito federal y estatal, se organicen para que su actuación gire en torno a las necesidades de la escuela, y no al revés”</p>
Causas	No se señalan.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un marco normativo actualizado y promotor de la corresponsabilidad en los resultados educativos. • Prevalece un modelo de gestión escolar caracterizado por la centralización de las decisiones entre la Federación y los ejecutores estatales. • Deficiente modelo de gestión centrado en los requerimientos de la estructura administrativa.
Objetivos y estrategias	<p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • México con Educación de Calidad <p>Eje transversal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Moderno y Cercano <p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir estándares de gestión escolar para mejorar el desempeño de los planteles educativos. 	<p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. <p>Estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes. <p>Línea de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estándares de gestión escolar que sirvan de referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas.

Fuente: Elaboración propia a partir de PSE y PND (2013).

De acuerdo con lo anterior, se observó que en el PND 2013-2018 se identificó la problemática relacionada con la baja calidad de la educación: bajos puntajes obtenidos por los alumnos de educación básica evaluados por pruebas internacionales. Por otra parte en el PSE 2013-2018 se señala como problema público el modelo de gestión institucional alejado de las necesidades de las escuelas. Puede observarse la falta de definición del problema de manera clara y delimitada, es posible que en el PSE se especifique lo concerniente a que la planeación ha estado centrada en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela y que la comunidad

escolar está desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que le faciliten su labor educativa; sin embargo, el problema público no se delimitó cuantificando los costos sociales que el problema público ha generado (Franco, 2013).

En el PND 2013-2018 no se establecieron las causas específicas que permitan delimitar el problema de la baja calidad educativa en el Sistema Educativo Nacional. Este es un paso importante debido a que las soluciones que se establecen deben estar enfocadas en atacar las causas del problema y no las consecuencias (Franco, 2013).

Resultaría importante que el problema público que da origen a la política pública se establezca y estructure en conjunto: causas y consecuencias, ya que la manera como se define un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, así como las opciones de acción (Aguilar, 1993: 52), lo cual se analizará en los apartados siguientes.

b) Programa de actuación político-administrativo

El programa de actuación político-administrativo consta de las decisiones legislativas establecidas en la administración central que son necesarias para la implementación de la política pública.

De acuerdo con lo anterior, el programa de actuación elaborado desde la federación se conforma, en primer lugar por los preceptos del decreto de reforma del artículo tercero de la Constitución Política Mexicana que considera el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno; en segundo lugar, las modificaciones a la Ley General de Educación, y en tercer lugar la emisión de los Acuerdos 717 Lineamientos para formular los programas de gestión escolar, y el Acuerdo 716 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.

Como parte del programa de actuación político administrativo, los Congresos locales debieron legislar para armonizar las leyes de educación de las entidades federativas con la Ley General de Educación. Para el análisis de dicha armonización se revisaron las leyes de las 32 entidades federativas vigentes a la fecha de elaboración de la presente tesis, la síntesis de la información se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro número 11
 ARMONIZACIÓN DE LAS LEYES DE EDUCACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON EL
 CONTENIDO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013

Entidad federativa	Deber ser		Entidades no armonizadas
	Establecer recursos para fortalecer la autonomía de la gestión escolar	Ejecutar programas de fortalecimiento autonomía de gestión	
1. Aguascalientes	✓	✓	
2. Baja California	✓	✓	
3. Baja California Sur	✓	✓	
4. Campeche	✓	✓	
5. Chiapas	✓	✓	
6. Chihuahua			✓
7. Coahuila	✓	✓	
8. Colima	✓	✓	
9. Distrito Federal			✓
10. Durango		✓	
11. Estado de México	✓	✓	
12. Guanajuato			✓
13. Guerrero	✓	✓	
14. Hidalgo	✓	✓	
15. Jalisco	✓	✓	
16. Michoacán	✓		
17. Morelos		✓	
18. Nayarit		✓	
19. Nuevo León	✓	✓	
20. Oaxaca		✓	
21. Puebla	✓	✓	
22. Querétaro	✓	✓	
23. Quintana Roo			
24. San Luis Potosí	✓	✓	
25. Sinaloa	✓	✓	
26. Sonora		✓	
27. Tabasco		✓	
28. Tamaulipas	✓	✓	
29. Tlaxcala	✓	✓	
30. Veracruz			✓
31. Yucatán		✓	
32. Zacatecas	✓	✓	

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de educación vigentes de las entidades federativas de la República (2015).

De las leyes de educación de las 32 entidades federativas, únicamente 20 establecieron disposiciones relacionadas con la obligación de las autoridades educativas locales de incluir en el proyecto de presupuesto los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar. Asimismo, 26 de las 32 entidades incluyeron en las leyes de educación lo referente a la obligación de ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con base en lo establecido en la LGE.

Las entidades de Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato y Veracruz no han realizado las modificaciones necesarias para la armonización de las leyes de educación con las disposiciones de la LGE, lo cual implica que la ejecución de la política de autonomía no se realice como se determinó desde la Constitución.

En lo particular, únicamente en la ley de educación de Campeche se estableció que ejecutará programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas asegurando la participación activa y con responsabilidad social de todos los involucrados en el proceso educativo, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, así como la obligación de garantizar la calidad y el máximo logro de aprendizaje en los servicios educativos que se presten a los habitantes de la entidad (Artículo 5, párrafo cuarto).

Las entidades federativas de Chiapas (Artículo 23), Nuevo León (41 Bis), Tlaxcala (Artículo 28) y Yucatán (Artículo 28 Bis) establecieron la definición de la autonomía de gestión, la cual se entiende como el conjunto de acciones que permite a estas tomar decisiones para su mejor funcionamiento, conforme a la legislación aplicable. Así como el deber de administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciban del estado con base en su planeación anual de actividades. La ley de Tlaxcala y Yucatán refirieron que los maestros, padres de familia, alumnos y la comunidad en general, vigilarán que los recursos sean distribuidos con transparencia y equidad. Mientras que la Ley del estado de Chiapas incluye que los maestros, padres de familia, alumnos y la comunidad en general, vigilaran que los recursos sean distribuidos con transparencia y

equidad y que en ninguno caso las autoridades educativas podrán obligar a los padres de familia, alumnos o maestros a realizar trabajos de mantenimiento en los centros escolares, así como tampoco exigir pago alguno que condicione el acceso a la educación. Y solo en esta entidad se prevén responsabilidades administrativas, civiles y penales, en el caso de que los recursos se utilicen para fines distintos a los establecidos.

Las leyes de las cuatro entidades (Chiapas, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán) precisan que la autonomía de gestión no implica la privatización de las escuelas públicas ni de elemento alguno del sistema educativo estatal. Y solamente la ley de Yucatán precisa que quedan a cargo de la Secretaría de Educación los pagos de energía eléctrica, agua potable, teléfono e internet entre otros, así como el mantenimiento, la conservación y ampliación de la infraestructura educativa y señala ningún caso las autoridades educativas podrán obligar a los padres de familia, alumnos o maestros a realizar trabajos de mantenimiento en los Centros Escolares, así como tampoco exigir pago alguno que condicione el acceso a la educación.

La ley de educación de las entidades de Durango (Artículo 53 Bis), Morelos (Artículo 20), Sonora (Artículo 76) y Oaxaca (Artículo 51) hacen referencia a que la Secretaría del estado y las autoridades municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas observando los lineamientos que emita la Autoridad Educativa Federal; sin embargo, no establecen ningún apartado referente a la obligación que se mandató en la LGE sobre presentar en el proyecto de presupuesto los recursos suficientes para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión. En el caso del estado de Michoacán, la ley únicamente incluyó lo referente a los recursos para el fortalecimiento (transitorio cuarto), pero no a obligación de ejecutar programas y acciones tendientes a la autonomía de gestión escolar.

Por su parte Guerrero, además de los artículos correspondientes al presupuesto y la ejecución de programas para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar, señaló que es la obligación y responsabilidad de las autoridades educativas federales y del estado el sostenimiento de las escuelas públicas, y no de los padres de familia y agrega que los padres de familia participarán dentro del proceso de enseñanza y aprendizaje únicamente con fines de apoyo, en el marco del fortalecimiento de la autonomía y gestión escolar.

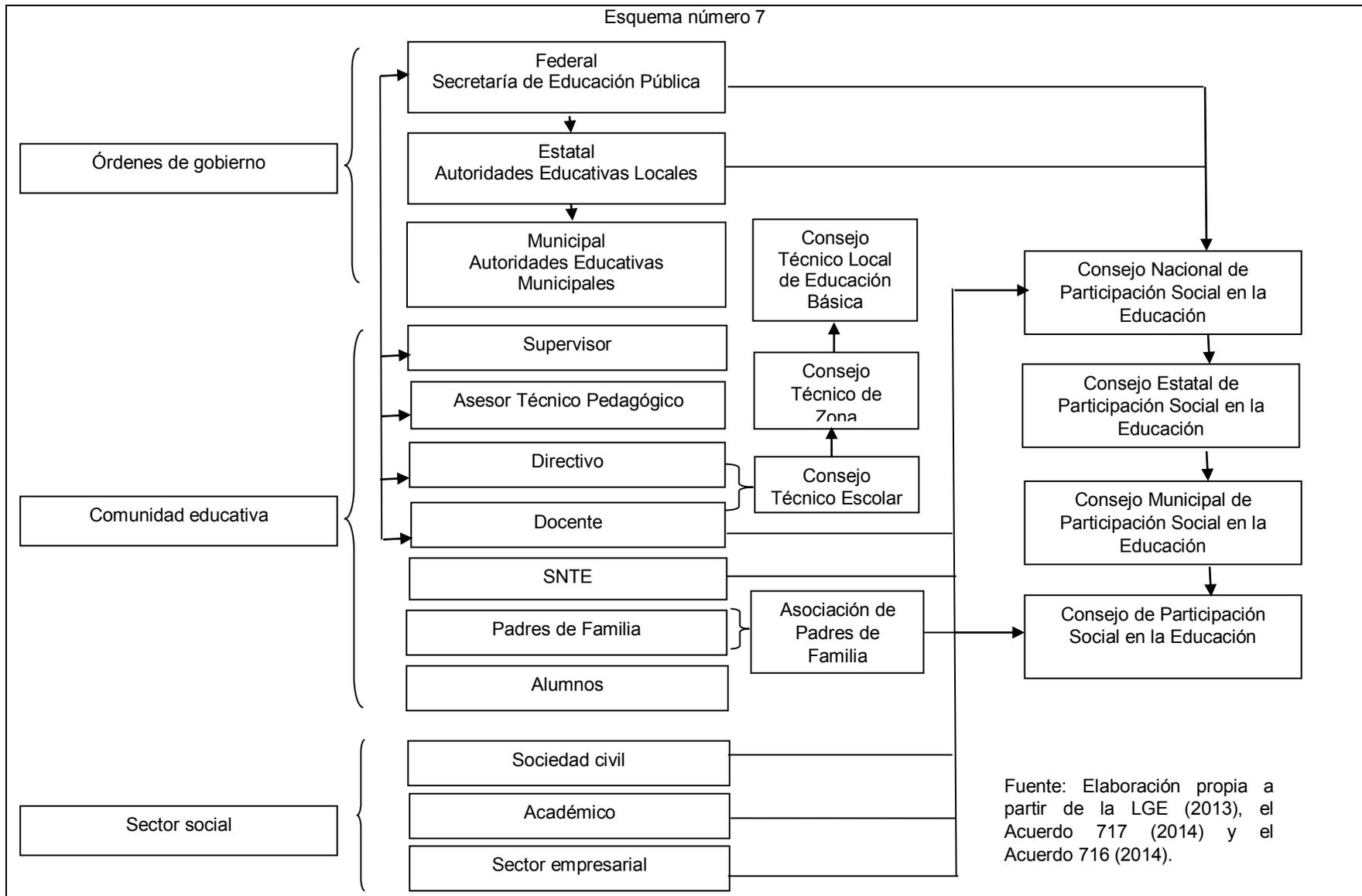
En cuanto a la participación de otros actores, solamente en la Ley de Sinaloa estableció que uno de los objetivos de los Consejos Técnicos Escolares es fortalecer la autonomía de gestión de la escuela a partir de la identificación, análisis, toma de decisiones y atención de las prioridades educativas del centro escolar y del involucramiento de las familias en el desarrollo educativo de sus hijos (Artículo 44, fracción V). Mientras que Sonora (Artículo 76) y Yucatán (Artículo 28 Quarter) señalaron en las leyes como atribución del Consejo de Participación Social en la Educación respaldará las labores cotidianas de la escuela, podrá promover la autonomía de gestión de las escuelas, a partir del análisis, toma de decisiones y atención de las prioridades educativas del centro escolar y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela, y Tabasco (Artículo 129) estableció que los CPSE promoverán actividades y estrategias para fomentar la autonomía de gestión escolar.

De acuerdo con lo anterior, es posible señalar que el programa de actuación político administrativo no cuenta con las decisiones legislativas locales necesarias para la implementación de la política pública, toda vez que no hay una armonización de las disposiciones, atribuciones, definiciones, objetivos y actores que intervienen en la ejecución de la política pública; incluso a tres años de las modificaciones en la LGE aún faltan cuatro entidades federativas por adecuar su marco jurídico en correspondencia con la ley, aun cuando en ésta se señala que las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva plazo que se cumplió en septiembre de 2013.

c) Acuerdo de actuación político-administrativo

En el acuerdo de actuación político-administrativo se fijan las competencias de los principales actores públicos para la implementación del programa político-administrativo, los actores públicos que participan en la operación de la política pública se presentan en el esquema siguiente.

Esquema número 7



Para conocer cómo se integran los actores presentados en el esquema y cuáles son sus actividades, se presenta un glosario de términos en los anexos del presente trabajo.

En el esquema se observa la jerarquización vertical del poder entre los órdenes de gobierno federal (SEP), estatal (autoridades educativas locales) y municipal (autoridades educativas municipales). Por otra parte, se observa las figuras que integran la comunidad educativa: el supervisor escolar, el asesor técnico pedagógico, el directivo y el docente dependen del poder central, a su vez dichas figuras forman parte de los Consejos Técnicos Escolares, de Zona y los Consejos Técnicos de Educación Básica, los cuales también se integran por un representante de las autoridades locales. Asimismo, el SNTE continúa considerándose parte de la comunidad educativa, y por lo tanto un factor para la operación de las políticas públicas. Los padres de familia y los alumnos son figuras de la comunidad que se encuentran presentes, en la asociación de padres de familia y los Consejos de Participación Social, y pese a que dichos consejos ya estaban considerados en políticas públicas anteriores hasta el 2014 se emitieron los lineamientos para su organización y funcionamiento. El sector social está considerado en la sociedad civil, el sector académico e incluso el empresarial. En los apartados siguientes se analizarán sus alcances y atribuciones que determinan su acción en la política pública.

- Ley General de Educación

En el acuerdo de actuación político administrativo establecido en la LGE la federación conservó las atribuciones exclusivas de determinar los planes y programas de estudio para la educación básica; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito; regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa y, hasta el momento, de establecer el calendario escolar (Artículo 12). Asimismo, de acuerdo con el mandato constitucional de modificar el marco jurídico con el propósito de “fortalecer” la

autonomía de gestión escolar, en la Ley General de Educación se realizaron las modificaciones correspondientes. En el cuadro siguiente se presenta un comparativo entre la problemática identificada en el PSE 2013-2018 y las atribuciones establecidas en la LGE para analizar su correspondencia.

Cuadro número 12
COMPARATIVO DEL PROBLEMA PÚBLICO Y LAS ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS
EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Causas del problema		Apartado
Ausencia de un marco normativo actualizado y promotor de la corresponsabilidad en los resultados educativos.	↔	<p>Artículo 12, fracción V Bis Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.</p> <p>Artículo 12, fracción XII Bis Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis.</p>
Prevalece un modelo de gestión escolar caracterizado por la centralización de las decisiones entre la Federación y los ejecutores estatales.	↔	<p>Artículo 28 Bis Las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar; II. Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y III. Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LGE (2013).

De acuerdo con lo anterior, se observó que entre las causas del problema definidas en el PSE 2013-2018 y las atribuciones establecidas en la ley que definen el acuerdo político administrativo para la implementación de la política pública no hay correspondencia, toda vez que se habla de la ausencia de un marco normativo actualizado y promotor de la corresponsabilidad en los resultados educativos, pero en la LGE se establece la exclusividad de la autoridad educativa federal de emitir en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, así como fijar los lineamientos generales a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, por lo que, al menos en la LGE no se están estableciendo marcos de corresponsabilidad.

Por otra parte en el PSE 2013-2018 se señaló que prevalece un modelo de gestión escolar caracterizado por la centralización de las decisiones entre la Federación y los ejecutores estatales; sin embargo, en la LGE se reafirma que la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar.

Por lo cual el acuerdo de actuación político administrativo continúa estableciendo parámetros de decisión centralizada y operación local.

Asimismo, se debe señalar que las atribuciones establecidas en la LGE no son del todo claras, ya que se establece en dos fracciones del artículo 12 (fracción V Bis y fracción XII Bis) que la federación emitiría los lineamientos para la formulación de los programas de gestión escolar; en la primera se refiere a “lineamientos generales” con cuatro objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación, y en la segunda fracción se refiere a “lineamientos de carácter nacional” a los que las escuelas deberán ajustarse para el ejercicio de su autonomía de gestión con tres objetivos: la evaluación para la mejora educativa, la planeación anual y la administración de los recursos. Hasta el momento sólo se han emitido aquellos a los que las

autoridades educativas locales y municipales deben ajustarse para la formulación de los programas de “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar.

En la ley se realizaron otras modificaciones que constituyeron también decisiones reglamentarias de la administración central necesarias para la implementación de la política pública, éstas fueron las siguientes: se incluyó como parte del Sistema Educativo Nacional a los alumnos, docentes y padres de familia (artículo 10, fracción I), se estableció al Sistema de Gestión Educativa como medio de comunicación directa entre los directores y las autoridades (artículo 12 fracción X), se determinó que las autoridades educativas federal y de las entidades federativas incluirán en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar (artículo 25); se estableció como atribución de las autoridades federales y locales promover la transparencia en las escuelas públicas para que se rinda ante toda la comunidad, un informe de sus actividades y rendición de cuentas (artículo 14 fracción XII Quarter).

En cuanto al nivel local, las autoridades educativas conservan la atribución de prestar los servicios educativos (como se estableció desde el Acuerdo por la Modernización de la Educación Básica en 1992) y adquiere la atribución de prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente (Artículo 13).

Tanto en el nivel local como municipal, no hubieron modificaciones referentes a la autonomía de la gestión escolar, salvo lo que se estableció en el artículo 28 como una obligación de las autoridades locales y municipales de ejecutar programas tendientes a “fortalecer” la autonomía de gestión escolar, de acuerdo con los lineamientos emitidos por la federación.

Una cuestión relevante es que en las modificaciones que se realizaron a la LGE no se consideró ninguna referente a las atribuciones de las asociaciones de

padres de familia, y se conservó el mandato de que éstas se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos (Artículo 67).

Asimismo, en la LGE se señala que será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincularla activa y constantemente, con la comunidad. La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela (Artículo 69). Lo que denota que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), continúa siendo un factor determinante en el diseño y ejecución de las políticas educativas.

Entre los años 2000 y 2012, el sindicato ha tenido un protagonismo político sin precedente, hasta llegar a opacar a la SEP, ha sido una fuerza activa poderosa que en ocasiones se ha opuesto a las reformas estructurales de fondo que el sistema escolar exige y se opone a ellas porque advierte que dichas reformas afectan o disminuyen su poder político (Niebla, 2013: 101). El SNTE continúa considerándose parte de la comunidad educativa, lo cual es preocupante para una política que pretende ubicar a las escuelas al centro del sistema educativo, mediante una autonomía de gestión.

- Acuerdos 717 por el que se emiten los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar y 716 Lineamientos de la organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social

En cuanto a las atribuciones conferidas a las autoridades locales y municipales para la formulación de programas para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión en las escuelas, se establece que éstas deben seguir las normas que se señalan en los lineamientos, esto es, se establece la obligación de ceñirse a

los términos de la política definida desde la federación con el propósito de garantizar las condiciones que se consideran “necesarias” para fortalecer la autonomía de gestión escolar orientada hacia la calidad y la equidad educativa.

Para dar cumplimiento a la reforma educativa, en el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación se dispuso la operación de programas y acciones tendientes a fortalecer la gestión de las escuelas. Asimismo, el 7 de marzo de 2014 entró en vigor el “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar”, con el objetivo de establecer las normas que deberán seguir las autoridades educativas para formular las acciones destinadas a fortalecer la gestión de las escuelas de educación básica.

Sin embargo, en los Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar no se determinaron los tramos de control, responsabilidades y atribuciones de cada una de las autoridades educativas federal, locales y municipales para mejorar la coordinación y el ejercicio de los recursos destinados al “fortalecimiento” de la autonomía de gestión³³ (ASF, 2015).

En relación con los programas tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas que se generen, deberán ser presentados para su análisis y validación al Comité Técnico Local para la Educación Básica, órgano colegiado que la propia Autoridad Educativa Local (AEL) formaliza como instancia de coordinación ejecutiva. Los programas deberán considerarse en la Ruta de Mejora de la escuela; sin embargo, además de que no se definieron las características que el Comité Técnico Local (CTL) debía considerar para el análisis y validación de los programas de gestión escolar, ni el periodo en el que se debían presentar dichos programas ante el comité; no se estableció el plazo para validar y difundir los programas a las escuelas con oportunidad para que los integraran en su ruta de mejora (ASF, 2015), y se establece de facto una

³³ Adicionalmente, como resultado de la evaluación de desempeño realizada a la política pública, la Auditoría Superior de la Federación observó que no se precisaron los criterios para determinar que los recursos para los programas en materia de gestión escolar sean “oportunos”; no se estableció el concepto de “problemas básicos de operación”, y no se definió el “fortalecimiento del cuerpo de supervisión”. (ASF, 2015). (Ver el detalle en Apéndice).

injerencia directa de las AEL y el CTL para la implementación de los programas en las escuelas. A continuación, se presenta en el cuadro siguiente las atribuciones establecidas en el Acuerdo 717 para cada uno de los objetivos de la política pública.

Cuadro número 13
COMPARATIVO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE GESTIÓN

Objetivos	Atribuciones
1. La evaluación como retroalimentación para la mejora continua	<p>Octavo. Los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar deberán apoyar a la escuela con mecanismos y estrategias para atender sus procesos de evaluación internos.</p> <p>a) Del Aprendizaje. El Consejo Técnico Escolar debe identificar los problemas asociados al aprendizaje de todos los alumnos y emplearlos para retroalimentar la mejora continua y la toma decisiones para asegurar que todos los estudiantes, alcancen el máximo logro de los aprendizajes, disminuir el rezago y la deserción.</p> <p>b) De la Evaluación con Equidad. La evaluación tomará en cuenta las características de diversidad social, lingüística, cultural, física e intelectual de los alumnos. De acuerdo a los contextos locales habrá que desarrollar proyectos de innovación en materia de evaluación, acreditación, promoción y certificación, en tanto ello no afecte la normatividad en la materia, ni implique carga administrativa a las escuelas.</p> <p>c) De la Gestión Escolar. La comunidad escolar establecerá las estrategias de seguimiento y evaluación de los elementos de la gestión escolar atendiendo los parámetros e indicadores de gestión escolar.</p>
2. Planeación anual de actividades	<p>Décimo. Los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar promoverán que la Planeación Anual de la escuela se constituya en un proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, que lleve, a los Consejos Técnicos Escolares, a tener un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permita identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables, y estrategias para la mejora del servicio educativo.</p>
3. Administrar en forma transparente y eficiente los recursos	<p>Decimoquinto. Los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar desarrollarán mecanismos para garantizar que la escuela administre en forma transparente y eficiente los recursos que reciba y gestione para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos considerados en su Ruta de Mejora. Estos mecanismos deberán ser administrativamente sencillos y, de ser necesario, objeto de disposiciones particulares que minimicen el trabajo administrativo de las escuelas.</p> <p>Decimosexto. Los programas y acciones para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas orientarán el cumplimiento de las siguientes condiciones para un ejercicio transparente de los recursos:</p> <p>c) Las autoridades educativas locales y municipales establecerán los mecanismos de control que permitan supervisar el correcto ejercicio de los recursos, sin que éstos impliquen carga administrativa para el director y docentes.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 717 (2014).

Respecto de las atribuciones para el cumplimiento del objetivo relacionado con la evaluación no se definieron los parámetros e indicadores de gestión escolar a los que deben dar atención los programas y acciones para el fortalecimiento de la gestión (ASF, 2015). En cuanto a la planeación, no se definieron los mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitirían ajustar las modalidades de operación de los diferentes programas de gestión escolar (ASF, 2015).

En el Acuerdo 716 en relación con la autonomía de la gestión escolar participación social se estableció lo siguiente:

Cuadro número 14
PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR ACUERDO 716 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

Apartado	Competencias
Consejo Nacional de Participación Social	
Artículo 18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proponer actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores. ▪ Sugerir estrategias que favorezcan la autonomía de gestión escolar.
Consejo Estatal de Participación Social	
Artículo 28	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opinar en asuntos pedagógicos. ▪ Conocer las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación mediante los Consejos Escolares y Municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo. ▪ Promover actividades y estrategias para fomentar la autonomía de gestión escolar. ▪ Promover y difundir prácticas exitosas de participación social en la educación que se lleven a cabo en la educación básica.
Consejo Municipal de Participación Social	
Artículo 32	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestionar, ante el ayuntamiento y la autoridad educativa local, el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio. ▪ Opinar en asuntos pedagógicos. ▪ Promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa. ▪ Procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública.
Consejo Escolar de Participación Social	
Artículo 39	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización. ▪ Alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando. ▪ Respalda las labores cotidianas de la escuela. ▪ Apoyará el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar. ▪ Vigilará el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento del centro escolar. ▪ Elaborará y presentará a la comunidad educativa un informe anual de sus actividades, destacando los ingresos que por cualquier medio hubiera obtenido y su aplicación, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar o equivalente.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 716 (2014).

De manera general las atribuciones establecidas en la LGE para los Consejos de Participación Social en la Educación son retomadas en el Acuerdo 716. Dichas atribuciones son más de conocimiento, supervisión y vigilancia que de intervención, ya que se refieren fundamentalmente a “conocer” el calendario escolar; “dar seguimiento” a las actividades de las autoridades educativas; “conocer” acciones de prevención de delitos contra el educando; “tomar nota” de las evaluaciones de los alumnos; “proponer” estímulos de docentes y directivos para el reconocimiento en el Servicio Profesional Docente; “estimular y promover” actividades extraescolares; “alentar” el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; “opinar” en asuntos pedagógicos, y “respaldar” en las labores cotidianas de la escuela.

Sin embargo, no se establecen atribuciones referentes a qué hacer con los resultados de las evaluaciones que las autoridades educativas realicen a los alumnos, y aun cuando se establezca proponer estímulos de carácter social a los docentes y directivos para ser considerados por los programas de reconocimiento que señala el Servicio Profesional Docente no se establece ninguna atribución que tenga injerencia sobre dichos actores en caso de no cumplir con las actividades educativas a su cargo, es decir evaluar efectivamente el cumplimiento de la calidad en la enseñanza aprendizaje de los alumnos, tampoco se establecieron los mecanismos de coordinación para articular las estrategias establecidas en los proyectos de los consejos en materia de “fortalecimiento” de autonomía de gestión (ASF, 2015). Se establece un conjunto de mecanismos de regulación centralizada de reglas comunes y de vigilancia de su cumplimiento, la cual queda reservada a la autoridad estatal y central.

Las atribuciones de los demás actores de la política educativa nacional y los relacionados con la autonomía de la gestión escolar se señalan a continuación.

Cuadro número 15

ATRIBUCIONES DE LOS ACTORES RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR

Apartado	Competencias
Ley del Servicio Profesional Docente	
Supervisor	
Artículo 4 Fracción XXIV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables. ▪ Apoyar y asesorar a las escuelas para facilitar y promover la calidad de la educación. ▪ Favorecer la comunicación entre escuelas, padres de familia y comunidades. ▪ Realizar las demás funciones que sean necesarias para la debida operación de las escuelas, el buen desempeño y el cumplimiento de los fines de la educación.
Director	
Artículo 4 Fracción XXIII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planear, programar, coordinar, ejecutar y evaluar las tareas para el funcionamiento de las escuelas de conformidad con el marco jurídico y administrativo aplicable. ▪ Generar un ambiente escolar conducente al aprendizaje. ▪ Organizar, apoyar y motivar a los docentes. ▪ Realizar las actividades administrativas de manera efectiva. ▪ Dirigir los procesos de mejora continua del plantel. ▪ Propiciar la comunicación fluida de la escuela con los padres de familia, tutores u otros agentes de participación comunitaria y desarrollar las demás tareas que sean necesarias para que se logren los aprendizajes esperados.
Docente	
Artículo 4 Fracción XXV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.
Asesor técnico pedagógico	
Artículo 4 Fracción XXVI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brindar a otros docentes la asesoría señalada y constituirse en un agente de mejora de la calidad de la educación para las escuelas a partir de las funciones de naturaleza técnico pedagógica que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado le asigna.
Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares	
Consejo Técnico Escolar	
Artículos 2 y 13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tomar y ejecutar decisiones comunes enfocadas a que el centro escolar cumpla de manera uniforme y satisfactoria su misión. ▪ Socializar las normas de Política Educativa y las indicaciones de las Autoridades Educativas Locales respecto de ellas. ▪ Autoevaluar permanentemente el centro escolar e identificar las áreas de mejora educativa para su atención. ▪ Establecer metas para los logros académicos, así como los planes y acciones para alcanzarlas y verificar de forma continua su cumplimiento. ▪ Revisar los avances en el desarrollo de los acuerdos establecidos por el CTE para determinar los cambios o ajustes que se requieran para cumplirlos de manera eficaz. ▪ Establecer modalidades de trabajo que favorezcan el desarrollo profesional de los docentes, directores y supervisores dentro de las escuelas. ▪ Gestionar apoyos técnicos profesionales externos para atender las necesidades de la escuela. ▪ Vigilar el uso adecuado y eficiente del tiempo escolar y del aula, con el fin de dirigir el mayor lapso al desarrollo de los aprendizajes. ▪ Promover la relación con otras escuelas de la zona, instituciones, organismos, dependencias y otras instancias que puedan prestar la asistencia y asesoría específica que se requiera en el centro escolar. ▪ Promover el uso sistemático y pertinente de los materiales e implementados educativos disponibles. ▪ Asegurar que se establezcan relaciones de colaboración y corresponsabilidad con los padres de familia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LSPD (2013) y LOFCTE (2013).

En la Ley del Servicio Profesional Docente y en los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares no se definen funciones específicas para fortalecer la autonomía de gestión.

d) Planes de acción

De acuerdo con Subirats en los planes de acción se establecen las prioridades de implementación en tiempo y espacio.

Cuadro número 16
PLANES DE ACCION DE LA POLÍTICA DE AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Documento	Contenido
Prioridades de implementación	
Acuerdo 717	Las autoridades educativas Federal, locales y municipales, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, para cuyo efecto la Secretaría de Educación Pública debe emitir los lineamientos para formular dichos programas, mismos que tendrán como objetivos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar. ▪ Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar. ▪ Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	El "fortalecimiento" de la autonomía de gestión de las escuelas contribuirá a alcanzar lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meta Nacional "México con Educación de Calidad" ▪ Objetivo. "Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo" en los que se propone: ▪ Disminución del abandono escolar, el impulso de la eficiencia terminal, la inclusión y equidad en el sistema educativo, especialmente de los niños indígenas, así como la ampliación de los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.
Programa Sectorial de Educación 2013-2018	El "fortalecimiento" de la autonomía contribuirá a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población". ▪ Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines; fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes, así como fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 717 (2014), PND (2013) y PSE (2013).

Si bien las acciones de implementación se determinan en la planeación de mediano plazo, estableciendo el tiempo de implementación de la política de autonomía de la gestión escolar (2013-2018), la política se determinó mediante un decreto de reforma al artículo 3º constitucional; por lo que la política continuará teniendo cambios en su diseño y por ende en la implementación, al

respecto, en marzo de 2016, la SEP dio a conocer las siete prioridades de la Reforma Educativa, que a su vez incluyen las acciones administrativas que se llevarán a cabo para la autonomía de la gestión escolar. La información se presenta en el cuadro siguiente:

Esquema número 8
 PRIORIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA Y ACCIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR, SEP 2016

Prioridad	Esquema	Acciones administrativas
1) Fortalecimiento de la escuela	<p>La escuela al centro: Mejorar la organización de las escuelas.</p> <p>• Directivos con liderazgo</p> <p>• Trabajo de los docentes</p> <p>• Supervisores con recursos para otorgar el apoyo técnico pedagógico</p> <p>• Flexibilidad de organización en las escuelas</p> <p>• Involucrar activamente a los miembros de la comunidad en la mejora continua de la escuela.</p> <p>• Tiempo efectivo de enseñanza</p>	<p>1) Nueva organización de la escuela</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contar con un Subdirector de gestión escolar -Contar con un Subdirector académico -Contar con equipo técnico pedagógico y de gestión para los supervisores -Limitar las solicitudes de información a las escuelas.
2) Infraestructura, equipamiento y materiales educativos		<p>2) Mayores recursos presupuestarios para la autonomía de gestión de acuerdo a su matrícula y nivel de rezago.</p>
3) Desarrollo Profesional Docente		<p>3) Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares: flexibilidad para realizar las sesiones.</p>
4) Planes y programas de estudio		<p>4) Fortalecimiento de la participación social activa</p>
5) Equidad e inclusión		<p>5) Organización del calendario escolar a cargo de las escuelas: iniciativa de reforma al artículo 51 de la Ley General de Educación.</p>
6) Reforma administrativa		<p>6) Implementación de escuelas de verano: Programa piloto para el ciclo 2017-2018.</p>
7) Educación y mercado laboral		

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP (2016).

a) Actos de implementación

Para la implementación de la política de autonomía de gestión hubo modificaciones de índole administrativa, las cuales se realizaron en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública tres años después (febrero de 2016) de la expedición del decreto de reforma educativa (febrero de 2013), específicamente en el artículo 31, referente a las atribuciones de la Dirección General Desarrollo de la Gestión Educativa, unidad responsable de la ejecución de la política de autonomía de la gestión escolar. A continuación se presenta el comparativo de las atribuciones nuevas y las que fueron eliminadas:

Cuadro número 17
COMPARATIVO DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEP (RISEP) 2013- 2016

2013	2016
Atribuciones eliminadas	Atribuciones nuevas
<p>I. Establecer los lineamientos para la planeación, seguimiento, evaluación y desarrollo de nuevos modelos de gestión institucional, centrados en la escuela, con la participación de las autoridades educativas locales, de los sectores sociales involucrados en la educación y de las escuelas de educación inicial, especial y básica, en sus diferentes niveles y modalidades.</p> <p>IV. Impulsar procesos de autoevaluación en las escuelas, en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Dirección General de Evaluación de Políticas y las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, las instancias especializadas, las autoridades locales y las escuelas.</p> <p>V. Fomentar, en coordinación con las autoridades educativas locales, así como con las instancias especializadas y unidades administrativas competentes de la Secretaría, el desarrollo y uso de la investigación y la evaluación para el mejoramiento de las escuelas de educación inicial, especial y básica, en sus diferentes niveles y modalidades.</p> <p>VI. Contribuir, en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, las instancias especializadas y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, al desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Educativa.</p> <p>VII. Asesorar a las autoridades educativas locales en el establecimiento y seguimiento de prácticas innovadoras en la escuela.</p> <p>VIII. Contribuir, en coordinación con las autoridades educativas locales, a la formación académica y el desarrollo de las capacidades técnicas de asesores técnico-pedagógicos y equipos estatales para capacitar a las autoridades escolares en el desarrollo de la gestión y la innovación en las escuelas.</p> <p>IX. Promover el análisis de los programas de desarrollo nacional o regional de carácter cultural, de bienestar social, de desarrollo económico y de protección ambiental con el fin de identificar las necesidades de la sociedad que sean susceptibles de atenderse a través del diseño o actualización de los planes y programas de estudio de educación especial y básica en sus</p>	<p>I. Proponer, conforme a los artículos 12, fracción V Bis y 28 Bis de la Ley General de Educación, los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar en la educación básica, a fin de mejorar la infraestructura y equipamiento; adquirir materiales educativos; resolver problemas básicos de operación y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros, y padres de familia bajo el liderazgo del director.</p> <p>II. Fomentar, en coordinación con las autoridades educativas locales y las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública, el desarrollo y cumplimiento de la normalidad mínima escolar para el buen desempeño de la actividad docente y el logro de los aprendizajes de los alumnos.</p> <p>IV. Promover el fortalecimiento de la supervisión escolar y el mejoramiento de la práctica profesional docente y del funcionamiento de las escuelas de educación básica, a través del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, en coordinación con las autoridades educativas locales y demás unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública.</p> <p>V. Promover, en coordinación con las autoridades educativas locales, la simplificación administrativa de los trámites y procedimientos educativos, así como el uso de las tecnologías de la información en dichos trámites y procedimientos, con objeto de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia, calidad y eficiencia.</p> <p>VI. Promover las acciones necesarias que propicien ambientes escolares favorables para el aprendizaje efectivo, la convivencia pacífica e inclusiva de la comunidad escolar y la formación del individuo, basadas en el respeto mutuo entre educandos, padres de familia o tutores,</p>

Cuadro número 17
COMPARATIVO DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEP (RISEP) 2013- 2016

2013	2016
<p>diferentes niveles y modalidades.</p> <p>XI. Recabar y evaluar información sobre la vigencia, contenidos y congruencia de planes y programas de estudios de educación inicial, especial y básica, a través de sondeos de opinión y otros mecanismos de consulta entre padres de familia, docentes, directivos de los planteles escolares, instituciones educativas, así como entre aquellos sectores involucrados en la educación, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.</p> <p>XIII. Promover, en colaboración con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y las autoridades educativas locales, la generación de estándares de desempeño de directores de escuela, supervisores y asesores técnico-pedagógicos.</p>	<p>docentes, directivos y demás personal escolar.</p> <p>VII. Impulsar la participación de los alumnos, maestros y padres de familia para que bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, los cuales deberán incluir la rendición periódica de cuentas, en coordinación con las autoridades educativas locales y las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública.</p> <p>IX. Fijar, en coordinación con las autoridades educativas locales y las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública, indicadores de desempeño en el marco de la autonomía de gestión de las escuelas de educación inicial, básica y especial.</p> <p>X. Analizar los resultados de las evaluaciones que lleven a cabo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación o instituciones internacionales para proponer programas y estrategias que favorezcan la gestión de las escuelas de educación básica y mejoren el aprendizaje de los alumnos.</p> <p>XII. Colaborar con la Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa en la integración, operación y actualización del Sistema de Información y Gestión Educativa.</p> <p>XIII. Proponer a la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, reglas de organización y mecanismos de seguimiento y cooperación para el adecuado funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la educación básica.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de RISEP (2013) y RISEP (2016).

Del comparativo de los RISEP 2013 y 2016 se observa que las modificaciones al artículo 31 no sólo consistieron en el cambio de denominación de la Dirección a cargo de la implementación de la política, sino que los cambios de fondo se relacionan con la eliminación del fomento a la innovación en la gestión escolar con la participación de la comunidad educativa ya que se prescindieron de las atribuciones relacionadas con establecer los lineamientos para la planeación, seguimiento, evaluación y desarrollo de nuevos modelos de gestión institucional centrados en la escuela y con la participación de las autoridades educativas locales, de los sectores sociales involucrados en la educación; de asesorar a las autoridades educativas locales en el establecimiento y seguimiento de prácticas innovadoras en la escuela; de contribuir a la formación académica y el desarrollo de las capacidades técnicas de asesores técnico-pedagógicos y equipos estatales para capacitar a las autoridades escolares en el desarrollo de

la gestión y la innovación en las escuelas, y la de promover, la generación de estándares de desempeño de directores de escuela, supervisores y asesores técnico-pedagógicos en claro detrimento del desarrollo de estrategias nuevas para la escolar.

Las modificaciones realizadas al RISEP después de tres años de la reforma consistieron en adicionar las atribuciones que se correspondieron con el contenido de la reforma educativa fundamentalmente en relación con fomentar el cumplimiento de la normalidad mínima escolar; el fortalecimiento de la supervisión escolar y el trabajo docente mediante el Servicio de Asistencia Técnica; promover la simplificación administrativa y el uso de tecnologías de la información; promover ambientes escolares favorables; impulsar la participación social en la resolución de los retos escolares; fijar indicadores de desempeño de la autonomía de gestión escolar y proponer programas de gestión escolar con base en los resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

De acuerdo con las modificaciones en la fracción I del artículo se establece que la Dirección propondrá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar en la educación básica como se mandata en los artículos 12 fracción V Bis y 28 Bis de la Ley General de Educación; sin embargo, es una fracción que confiere una atribución que ya se ha realizado, toda vez que en marzo de 2014, se emitieron dichos lineamientos en el Diario Oficial de la Federación, por lo que la atribución en la materia debiera de ser de otra índole, en su caso, la atribución para la DGDGE de proponer modificaciones y mejoras a los lineamientos.

Respecto de las demás fracciones se establecen las atribuciones relacionadas con la implementación de la política de autonomía como el fortalecimiento de la supervisión escolar, el mejoramiento de la práctica profesional docente, el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, la simplificación administrativa de los trámites y procedimientos educativos, impulsar la participación de los

alumnos, maestros y padres de familia para que bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, fijar los indicadores de desempeño en el marco de la autonomía de gestión de las escuelas, los cuales a la fecha no han sido fijados. Así como desarrollar e implementar programas en materia de gestión escolar que atiendan necesidades educativas de los grupos vulnerables.

Otra de las decisiones administrativas de las que el Gobierno Federal se apoyó para la implementación de la política de gestión escolar es el establecimiento de la “Ruta de Mejora Escolar”, el cual es, de acuerdo con la SEP un planteamiento dinámico que hace patente la autonomía de gestión de las escuelas, ya que es el sistema que permite al plantel ordenar y sistematizar sus procesos de mejora; es una herramienta de apoyo en la organización, la dirección y el control de las acciones que el colectivo escolar ha decidido llevar a cabo en favor de su escuela.

A diferencia de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) o los Planes Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) solicitados por el Programa Escuelas de Calidad (PEC), la “Ruta de Mejora Escolar” incorpora metas verificables respecto a las siguientes prioridades: la normalidad mínima de operación escolar, aprendizajes relevantes en lectura, escritura y matemáticas, conclusión oportuna de la educación básica de todos los alumnos y convivencia sana y pacífica en las escuelas (SEP, 2014).

b) Enunciados evaluativos

Como lo señala Subirats son los efectos que las políticas públicas pretenden evidenciar, ya sea el cambio de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) así como los efectos inducidos en los beneficiarios finales y puede permitir valorar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública aplicada.

Cuadro número 18
ENUNCIADOS DE EVALUACIÓN, ACUERDO 717

Apartado	Contenido
Tercero	Reconocer de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos, medidos en función de su contexto, y de gestión a partir de los parámetros e indicadores que se establezcan para la autonomía y gestión escolar y de un sistema de incentivos para las mismas.
Séptimo.	Los programas y acciones deberán garantizar que los miembros de la comunidad escolar tengan acceso a los resultados de las evaluaciones externas que se desarrollen, y deberán desplegar acciones de asistencia técnica y brindar herramientas al Consejo Técnico Escolar para apoyar la comprensión y sistematización de los resultados de las evaluaciones.
Octavo	<p>Los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar deberán apoyar a la escuela con mecanismos y estrategias para atender sus procesos de evaluación internos, atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <p>a) Del Aprendizaje. Los resultados de la evaluación deben ser aprovechados para tomar decisiones en cuanto a las estrategias para asegurar que todos los estudiantes, alcancen el máximo logro de los aprendizajes, disminuir el rezago y la deserción;</p> <p>b) De la Evaluación con Equidad. La evaluación tomará en cuenta las características de diversidad social, lingüística, cultural, física e intelectual de los alumnos. Toda evaluación debe conducir a detectar y atender sistemáticamente las fortalezas y debilidades en el proceso educativo de cada alumno.</p> <p>c) De la Gestión Escolar. La comunidad escolar establecerá las estrategias de seguimiento y evaluación de los elementos de la gestión escolar atendiendo los parámetros e indicadores de gestión escolar.</p>
Noveno.	<p>En materia de evaluación y uso de sus resultados, los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar deberán atender lo siguiente:</p> <p>a) Contribuir al desarrollo de las capacidades de directivos y docentes para utilizar los resultados de las evaluaciones internas y externas;</p> <p>b) Asegurar que las evaluaciones se realicen con los niveles de confiabilidad que se establezcan en los procesos correspondientes;</p> <p>c) Tener como referente para generar procesos de intervención en las escuelas los resultados de la evaluación de las mismas, y</p> <p>d) Impulsar que los resultados de evaluación de la escuela se constituyen como el insumo básico para el desarrollo de su proceso de Planeación Anual y para la construcción, desarrollo, ajuste y valoración de su Ruta de Mejora.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 717 (2016).

Debido a que el fin último que se pretende con la política de autonomía de gestión escolar es contribuir al mejoramiento del aprendizaje de los alumnos de educación básica, en los lineamientos para la formulación de los programas de gestión por parte de las autoridades educativas locales y municipales se estableció que la evaluación al interior de las escuelas para la toma de decisiones deberá atender tres aspectos fundamentales: el aprendizaje de los alumnos, la equidad y de la gestión escolar con base en los parámetros e

indicadores de gestión escolar; sin embargo estos a la fecha no han sido diseñados ni emitidos.³⁴

El enunciado evaluativo que se establece en el acuerdo referente a reconocer de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos, significa que a medida que se logre el impacto esperado se irá otorgando otros niveles de autonomía, pero no se precisan de qué tipo.

En cuanto a los programas que se operan a nivel federal, en las reglas de operación de los Programas Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo y la Reforma Educativa señalan que la SEB instrumentará un procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear el desempeño de los programas construyendo, para tal efecto, indicadores relacionados con sus objetivos específicos, de acuerdo con lo que establece la Metodología de Marco Lógico, sin embargo estos no han sido diseñados como lo señaló la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014 (ver resultados en el Apéndice).

Por lo anterior, en el diseño no se establecieron enunciados evaluativos que permitan medir los impactos de la política, ya que no se han establecido indicadores, estándares ni parámetros relacionados con la autonomía de gestión escolar.

³⁴ Al respecto se solicitó información a la SEP mediante el sistema INFOMEX con número de folio 0001100207616 el 5 de abril del presente sobre el estado que guarda el proceso de diseño y emisión de parámetros e indicadores de autonomía de gestión escolar; sin embargo, a la fecha de conclusión del presente no se obtuvo respuesta.

3.2 Instrumentos de política de autonomía de la gestión escolar

De acuerdo con Doussage, una manera de aproximarse al diseño es conociendo los instrumentos de políticas³⁵ que se utilizaron para dicha etapa, es decir existe un “inventario” de instrumentos; los cuales tienen características distintivas y cada uno tiene usos particulares, por lo tanto un buen diseño de política estará asociado a que los tomadores de decisión seleccionen el instrumento (o la combinación de instrumentos) más adecuado para las circunstancias (Weimer, 1992a: 373).

Por su parte, el autor Salamon refiere que los instrumentos de política se integran por cuatro elementos: 1) un tipo de bien o actividad; 2) un mecanismo de entrega/provisión de dicho bien o actividad; 3) una institución o conjunto de instituciones que apoyan el proceso de entrega/provisión del bien o actividad; y 4) un conjunto de reglas formales o informales para estructurar la relación entre las instituciones participantes (Salamon, 2002a: 20).

- Tipo de bien o actividad

En el nivel federal, la SEP actualmente implementa tres programas presupuestarios, que son programas mediante los cuales se entregan subsidios, los cuales, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que mediante las dependencias y entidades se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general, en este caso la educación. Los programas presupuestarios relacionados con la autonomía de la gestión escolar son los siguientes.

³⁵ Los instrumentos de política como un método identificable por medio del cual la acción colectiva se estructura para atender un problema público (Salamon 2002a: 19).

Cuadro número 19
REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES IMPLEMENTADOS PARA EL
“FORTALECIMIENTO” DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR 2015

Apartado	Contenido
Programa Escuelas de Calidad	
Objetivo General	Contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa.
Tipos de apoyo	<p>Financieros</p> <p>La SEP con el objeto de mejorar las competencias para la autonomía escolar proporcionará apoyos técnicos y financieros para las acciones establecidas en la planeación de la Ruta de Mejora.</p> <p>Técnico:</p> <p>Asesoría y acompañamiento de la SEP a las Autoridades Educativas Locales (AEL) para el desarrollo de competencias de los equipos técnicos locales, supervisores y directivos para el cumplimiento de los objetivos del Programa.</p> <p>Asistencia Técnica de la AEL a las escuelas beneficiadas para el fortalecimiento de los ámbitos de desarrollo de la autonomía de gestión escolar. Los apoyos técnicos deberán proporcionarse por la AEL preferentemente a solicitud de la escuela o de la supervisión escolar correspondiente y deberán contribuir al desarrollo de las prioridades y condiciones educativas del Sistema Básico de Mejora Educativa³⁶ como lo establece el Acuerdo número 717.</p>
Programa Escuelas de Tiempo Completo	
Objetivos	El objetivo principal del Programa Escuelas de Tiempo Completo es establecer paulatinamente escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural; sin embargo el programa considera otorgar apoyos financieros relacionados con el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar.
Tipo de apoyo	Transferencia de recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión.
Programa de la Reforma Educativa	
Objetivo General	Contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad.
Tipo de apoyo	<p>Apoyos financieros</p> <p>Componente 2 Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar:</p> <p>Recurso directo a la comunidad escolar, representada por el Presidente del Consejo Escolar de Participación Social y el Director de la escuela, para apoyar la autonomía de gestión escolar y promover la toma de decisiones a partir de su Ruta de Mejora Escolar o equivalente.</p> <p>Los recursos se aplicarán en acciones destinadas a generar condiciones propicias para atender las prioridades del SBME.</p>

³⁶ Política de la Subsecretaría de Educación Básica que enfatiza a) cuatro prioridades educativas: mejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas; normalidad mínima de operación escolar; disminución del rezago y abandono escolar, y desarrollo de una buena convivencia escolar y b) cuatro condiciones generales: fortalecimiento de la participación social; fortalecimiento de la supervisión escolar; fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona, y la descarga administrativa. (ROP-PEC, 2015: 1)

Cuadro número 19
 REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES IMPLEMENTADOS PARA EL
 “FORTALECIMIENTO” DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR 2015

Apartado	Contenido
	a) Desarrollo y fortalecimiento de las cuatro prioridades educativas del SBME: mejora de las competencias de lectura, escritura y matemáticas; Normalidad Mínima de Operación Escolar; disminución del rezago y abandono escolar, y desarrollo de una buena convivencia escolar. b) Desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades de la escuela para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar.

Fuente: Elaboración propia a partir de las ROP- PEC (2015), ROP-PETC (2015) y ROP-PRE (2015).

En relación con el tipo de bien que el Programa Escuelas de Calidad otorga, hay un elemento que podría determinar si hay o no Asistencia Técnica de la Autoridades Educativas Locales (AEL) para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar en las escuelas, ya que en las reglas de operación se señala que éstos se darán preferentemente a solicitud de la escuela o de la supervisión escolar, lo que implicaría que las escuelas se queden sin ella al quedar a discreción de las AEL.

En cuanto al Programa Escuelas de Tiempo Completo, en las Reglas de Operación se señala que el tipo de bien que entrega es de tipo financiero para el “fortalecimiento” de la autonomía de la gestión escolar es para tres actividades: asistencia técnica; acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares, y para la adquisición de materiales educativos para uso del alumnado en las escuelas y servicios participantes. Para la primera actividad el recurso es directamente para las Autoridades Educativas Locales quienes son las encargadas de dicha asistencia en las escuelas, el recurso para el resto de las actividades se corresponde con los objetivos de la autonomía escolar establecido en la LGE, la compra de materiales educativos y el mejoramiento de la infraestructura física de las escuelas.

En relación con el tipo de bien que otorga el Programa de la Reforma Educativa, hay un elemento que podría poner en riesgo los recursos que se destinan a las actividades de “fortalecimiento” de la autonomía de la gestión escolar y es que en los Lineamientos del programa se señala que cuando las necesidades de las escuelas así lo demanden y lo decida la comunidad escolar,

se podrán utilizar los recursos del Componente 2 (relacionado con la autonomía de la gestión escolar) para complementar las acciones previstas en el Componente 1 que son la atención de las carencias físicas de las escuelas, siempre y cuando cuenten con el visto bueno de la AEL.

- Mecanismos de entrega

Los mecanismos de entrega de los recursos financieros a las Autoridades Educativas Locales mediante los programas presupuestarios implementados a nivel federal en general son los mismos las Autoridades Educativas Locales deben entregar la Carta Compromiso Única; hacer el compromiso de aportación local regular; firmar el Convenio Marco de Coordinación; entregar la aportación local regular, mientras que las escuelas deben desarrollar su Ruta de Mejora Escolar de acuerdo a la normatividad aplicable para el ejercicio y desarrollo de la autonomía de gestión escolar e identificar las acciones a financiar para el cumplimiento de los objetivos de ésta, en un marco de equidad, inclusión e igualdad de género (ROP- PEC, 2015), (ROP-PETC, 2015) y (ROP-PRE, 2015).

Las reglas de operación del PEC no especifican el tipo de acciones que se podrían desarrollar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, y no determinaron los mecanismos para realizar de forma análoga el seguimiento y la evaluación de la operación del programa en cada entidad federativa. En los lineamientos de operación del PRE no se precisó en qué consisten las acciones para el “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar”, y no se estableció el procedimiento para el otorgamiento de los recursos, ni el monto máximo que se podría otorgar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. En las reglas de operación del PETC no se establecieron los mecanismos y acciones técnicas ni financieras que las AEL proporcionarían a las escuelas en materia de fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la autonomía de gestión escolar (ASF, 2015).

- Institución o conjunto de instituciones participantes y conjunto de reglas formales

Como ya se ha señalado las instituciones participantes en la implementación de la política pública para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar son la Secretaría de Educación Pública y las Secretarías de Educación Locales y las Secretarías de Educación municipales. Cuyas reglas formales se establecen fundamentalmente en la Ley General de Educación y los Acuerdos 717 y 716.

- Atributos de la política

Los cuatro atributos de la política son primero el “grado de coerción”, es decir hasta dónde el instrumento restringe el comportamiento individual o grupal, y no simplemente promueve o inhibe dichos comportamientos en un determinado sentido. El segundo atributo tiene que ver con el grado de “intervención directa” del organismo responsable de autorizar, financiar o inaugurar una cierta actividad pública (Salamon, 2002a: 27). El tercer atributo de los instrumentos tiene que ver con su grado de “automatización”, lo cual se relaciona con el grado en que el instrumento en cuestión usa una estructura administrativa preexistente o requiere que se cree una nueva (Salamon, 2002a: 32). Finalmente, el cuarto atributo de los instrumentos de políticas es la “visibilidad” de los mismos, es decir hasta qué punto los gastos asociados al instrumento en cuestión salen publicados (o no) en los presupuestos o en los procesos de evaluación de políticas regulares (Salamon, 2002a: 35).

➤ Grado de coerción

De acuerdo con el análisis realizado podemos señalar que el grado de coerción que se establece en el marco jurídico para la política de autonomía gestión escolar es alto, debido a que se establece una restricción del comportamiento individual o grupal para la toma de decisiones en el ámbito escolar, lo que inhibe comportamientos de innovación y estrategias para la gestión. Como se ha señalado en la LGE se determinó que la SEP fijaría los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas

de educación básica para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, así como aquellos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar.

Asimismo, en la LGE se establece que las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

En una política cuyo objetivo es la autonomía de la gestión en las escuelas el grado de coerción esperado debe ser menor. El grado de coerción que presenta la política pública establece una relación de jerarquía burocrática, del mando central hacia abajo, y delimita los preceptos bajo los cuales ejercer la “autonomía” de gestión.

En cuanto a los padres de familia se inhibe la participación de las asociaciones en aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. Además de que la organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, deberá sujetarse a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

➤ Intervención directa

La política de autonomía de gestión escolar tiene un alto grado de intervención directa por parte de la SEP, que es la institución responsable de fijar los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas estatales y municipales para la formulación y ejecución de los programas para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar, así como a los que deberán ajustarse las escuelas para ejercer su autonomía.

➤ Automatización

El grado de automatización de la política de autonomía de gestión no fue muy alto en el diseño, ya que utiliza la estructura burocrática centralizada y jerarquizada existente en cuanto a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, es decir las Secretarías de Educación dependientes de la administración central continúan de la misma manera y en cuanto a sus atribuciones, como se señaló con anterioridad, no hubo modificaciones sustanciales.

➤ Visibilidad

Finalmente, el cuarto atributo de los instrumentos de políticas es la “visibilidad” de los mismos, es decir hasta qué punto los gastos asociados al instrumento en cuestión salen publicados (o no) en los presupuestos o en los procesos de evaluación de políticas regulares (Salamon, 2002a: 35).

El nivel de visibilidad es relativo. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se publican los recursos destinados a la ejecución de la política para los programas federales,. A nivel federal en la Cuenta Pública 2015 se reportó lo siguiente:

Cuadro número 20
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS FEDERALES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA GESTIÓN ESCOLAR, 2015

Clave presupuestaria	Denominación	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido
U082	Programa de la Reforma Educativa	10,090,594	10,090,594
S029	Programa Escuelas de Calidad	16,079,434	16,079,434
S221	Programa Escuelas de Tiempo Completo	5,208,969	5,208,969

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2015).

En la Cuenta Pública únicamente se reportó que para el Programa Escuelas de Calidad al cierre del 2015, 2,099 escuelas contaron con apoyo financiero para el desarrollo de su Ruta de Mejora, logrando con ello un porcentaje de cumplimiento del 111.06% de avance en la meta. Sin embargo, no se reportan los avances en materia de fortalecimiento de la autonomía de la gestión para los demás programas presupuestarios. Tampoco se establecieron otros

indicadores para verificar el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar, por lo que la visibilidad asociada al impacto de la política pública es menor.

3.3 Características de la autonomía de la gestión escolar establecida en la reforma educativa de 2013

En varios países se han impulsado proyectos de autonomía escolar, en los que se fomenta la capacidad de gestión de las escuelas que les otorga poder de decisión sobre cuestiones pedagógicas, de personal o de manejo de recursos financieros.

Cada tipo de GBE varía de acuerdo a la clase de actividades que se delegan y que pueden ser: asignación del presupuesto, contratación y despido de profesores y personal de la escuela, desarrollo del currículo, obtención de los libros de texto y otros materiales didácticos, mejoramiento de la infraestructura, y el monitoreo y la evaluación del desempeño de los docentes y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Como se había señalado, para Caldwell, la GBE es la descentralización de la autoridad del gobierno central al nivel de la escuela. Con base en lo anterior, cada estrategia de la GBE difiere en dos aspectos: a quién es devuelta la autoridad para la toma de decisiones, y el nivel de autonomía que es devuelta. La combinación de estos dos aspectos hace que cada autonomía sea única (Del Castillo G., 2009: 89). De acuerdo con ello, existen distintos tipos de control: el administrativo (por el que se devuelve la autoridad al director de la escuela); el profesional (a los maestros); el de la comunidad (a los padres de familia); y el balanceado (una combinación entre el director, los maestros y los padres de familia).

Considerando que el diseño de la política pública tuvo como propósito establecer las normas para que las escuelas de educación básica puedan ejercer su autonomía en los tres ámbitos siguientes:

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

A continuación, se presenta un esquema donde se señalan los objetivos de la autonomía de gestión escolar y el tipo de control que se determina para uno, es decir a quién se otorga la responsabilidad de ejercerla de acuerdo con los lineamientos para formular los programas de gestión escolar.

Cuadro número 21
TIPO DE CONTROL Y COMPONENTES DE LA AUTONOMÍA ESTABLECIDA EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Objetivos de la autonomía de gestión escolar		A quién		
		Administrativo (Director)	Profesional (Maestros)	Comunidad (Padres de familia)
Qué	1. Evaluación para la mejora continua			No se considera
	2. Planeación anual de actividades			No se considera
	3. Administración transparente y eficiente de los recursos			

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 717 (2014).

El tipo de control que se otorgó a las escuelas con la reforma educativa es diferente para cada objetivo.

En relación con la evaluación y planeación se otorga un tipo de control administrativo y profesional (a los directivos y docentes).

Aun cuando en el Acuerdo 717 se señala que la planeación constituye un proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, no se consideran a los actores de la comunidad únicamente establece que los Consejos Técnicos Escolares (órgano integrado por el director de la escuela y el personal docente) deben tener un diagnóstico de la realidad educativa de los centros escolares. En cuanto a la evaluación también se especifica que será el Consejo Técnico Escolar quien identificará los problemas asociados al aprendizaje de los alumnos y emplearlos para retroalimentar la mejora continua, alcanzar el máximo logro del aprendizaje, y disminuir el rezago y la deserción, sin incluir a los actores de la comunidad.

Al analizar el Acuerdo 716 por el que se establece la organización de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación se identificó que los CEPS, integrado por padres de familia, representantes de sus asociaciones, maestros (y representantes de la organización sindical) tampoco establece atribuciones efectivas para la corresponsabilidad en los procesos de planeación ni evaluación como lo señala la Ley General de Educación.

En el caso de la administración de recursos para la mejora de la infraestructura, la compra de materiales educativos, la resolución de problemas básicos de operación y para propiciar condiciones de participación, se establece un tipo de control balanceado, ya que en este ámbito si se especifica que el director, con la participación del Consejo Técnico Escolar, el Consejo Escolar de Participación Social y la Asociación de Padres de Familia, integrará la opinión de los padres y la comunidad escolar en la definición de los aspectos en que serán invertidos los recursos que la escuela disponga; asimismo, el director, con el apoyo del Consejo Técnico Escolar, de la Asociación de Padres de Familia y del Consejo Escolar de Participación Social, deberá transparentar y rendir cuentas a la comunidad y autoridades educativas sobre los procesos y recursos, así como de los aspectos educativos y administrativos como parte del fortalecimiento de la autonomía y de la gestión escolar. A este respecto, en el Acuerdo 716 si se establece que los CEPS deberán elaborar y presentar a la comunidad educativa un informe anual de sus actividades, destacando los

ingresos que por cualquier medio hubiera obtenido y su aplicación, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar.

Con base en el análisis presentado a lo largo del presente trabajo es posible señalar que aun cuando para los tres objetivos se propugnó la corresponsabilidad y colaboración participativa de todos los actores, por lo que el diseño de la política establecido en el marco jurídico no favorece que todos los actores responsables ejerzan la autonomía establecida en la reforma educativa de 2013.

Finalmente aunque no es objeto del presente trabajo ahondar en los resultados de la Gestión Basada en la Escuela es importante señalar que ésta promueve muchos de los aspectos del Movimiento de Eficacia Escolar (liderazgo del director, planeación escolar y monitoreo y evaluación de las actividades de la escuela), lo que se promueve es la autonomía de la escuela, la cual no garantiza por sí sola un mejor desempeño de los estudiantes; es decir, la GBE está más relacionada con el proceso de descentralización de la gestión de los recursos humanos y físicos de una escuela autónoma y con aspectos de organización del centro escolar, que la mayoría de las veces no logra influir en la gestión pedagógica de la escuela (Del Castillo, G., 2009: 92).

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se presentó un análisis del diseño de la política de autonomía de la gestión escolar con base en las aportaciones que el enfoque de políticas, en su etapa de diseño, ha realizado a la disciplina por lo que este trabajo corresponde a la dimensión de cubrir las necesidades de inteligencia del proceso de política con el objetivo de la mejora del contenido disponible para los hacedores de política.

En continuidad con las políticas educativas implementadas en el periodo 1992-2012, en 2013 la reforma educativa elevó a rango constitucional la garantía de la calidad en la educación de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y los docentes garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para ello se incluyó el “fortalecimiento” de la autonomía de la gestión escolar como medio para contribuir al cumplimiento de lo establecido en la constitución.

PRIMERA

La política de autonomía de la gestión escolar careció de una definición del problema público claro, no se especifican los costos sociales ni tampoco se identificó una teoría causal que permita conocer el origen del problema establecido: los bajos resultados educativos en los alumnos de educación básica.

SEGUNDA

La política careció de un programa de actuación político-administrativo congruente toda vez que la problemática identificada en el PSE 3013-2018 no correspondió con las modificaciones en el marco jurídico: Ley General de Educación y los Acuerdos 717 y 716, en relación con la actualización de un marco normativo promotor de la corresponsabilidad en los resultados educativos y la prevalencia un modelo de gestión escolar caracterizado por la centralización de las decisiones entre la Federación y los ejecutores estatales. Además a la fecha de término del presente trabajo no ha habido una armonización de las disposiciones, atribuciones, definiciones, objetivos y

actores que intervienen en la ejecución de la política pública entre la legislación educativa local y la LGE.

TERCERA

En el nivel local como municipal, no hubieron modificaciones referentes a las atribuciones de las autoridades locales y municipales sobre la autonomía de la gestión escolar, salvo la obligación de ejecutar los programas de fortalecimiento de la autonomía.

No se incluyeron atribuciones que reforzaran la participación de las asociaciones de padres de familia en la gestión escolar. Y no se determinaron los tramos de control, responsabilidades y atribuciones de cada una de las autoridades educativas federal, local y municipal para mejorar la coordinación y el ejercicio de los recursos destinados al fortalecimiento de la autonomía de gestión. Las atribuciones de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación son más de conocimiento, supervisión y vigilancia que de intervención.

CUARTA

En los actos de implementación hubieron modificaciones administrativas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública hasta 2016, los cambios de fondo se relacionaron con la eliminación del fomento a la innovación en la gestión escolar con la participación de la comunidad educativa y la de promover, la generación de estándares de desempeño de directores de escuela, supervisores y asesores técnico-pedagógicos lo que inhibe del desarrollo de estrategias nuevas para la gestión escolar.

QUINTA

En el diseño de la política no se establecieron enunciados evaluativos que permitan medir los impactos de la política, únicamente en el Acuerdo 717 se estableció lo relacionado con la evaluación interna en las escuelas para la toma de decisiones, la cual deberá ser de acuerdo con los parámetros e indicadores de gestión escolar; sin embargo a la fecha éstos no han sido diseñados ni emitidos.

SEXTA

La SEP mediante los programas Escuelas de Calidad, Escuelas de Tiempo Completo y de la Reforma Educativa otorga apoyos financieros y asistencia técnica para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar; sin embargo las reglas de operación de los programas no establecen las medidas que garanticen la Asistencia Técnica Educativa (ATE) a las escuelas para dicho fortalecimiento.

SÉPTIMA

La política de autonomía de gestión escolar tiene un alto grado de coerción, ya que en la LGE y en el Acuerdo 717 se establecen restricciones en el comportamiento de los actores participantes en la política pública, lo cual inhibe la innovación y el desarrollo de estrategias para la gestión escolar. Además de que la organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, deberá sujetarse a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

OCTAVA

La política de autonomía de gestión escolar tiene un alto grado de intervención directa, debido a que la SEP es la institución responsable de fijar los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas estatales y municipales para la formulación y ejecución de los programas para el “fortalecimiento” de la autonomía de gestión escolar, así como aquellos a los que deberán ajustarse las escuelas para ejercer su autonomía.

NOVENA

La visibilidad de la política pública es menor ya que si bien en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se publican los recursos destinados a la ejecución de la política para los programas federales, en la Cuenta Pública no se rinden cuentas sobre los avances en materia de fortalecimiento de la gestión escolar.

DÉCIMA

La política de autonomía de la gestión escolar estableció como objetivos: 1) usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua, 2) desarrollar una planeación anual de actividades, y 3) administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación. De acuerdo con el análisis del marco jurídico de la política para los dos primeros se estableció un tipo de control administrativo y profesional (directivos y maestros), mientras que para el tercero fue combinado (directivos, maestros y comunidad); aun cuando para los tres objetivos se propugnó la corresponsabilidad y colaboración participativa de todos los actores, por lo que el diseño de la política establecido en el marco jurídico no favorece que todos los actores responsables ejerzan la autonomía establecida en la reforma educativa de 2013.

RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado en el presente trabajo de tesis se recomienda:

1. Revisar la definición del problema público con base una teoría causal para ampliar los alcances de la política pública de autonomía de gestión escolar, debido a que la manera como se define un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública.
2. Armonizar las disposiciones, atribuciones, definiciones, objetivos y actores que intervienen en la ejecución de la política pública, tanto en la Ley General de Educación como en las Leyes de Educación Locales.
3. Establecer los planes de acción y actos de implementación acordes a lo que se defina en el problema público, el programa (legislación en la materia), y el acuerdo (las atribuciones de los actores participantes).
4. Establecer enunciados evaluativos que permitan medir los impactos de la política, así como los indicadores, estándares y parámetros relacionados con la autonomía de gestión que ejercerán las escuelas.
5. Si la autonomía que se pretende devolver a las escuelas de educación básica es únicamente en el ámbito financiero y organizativo corresponsable, con un tipo de control combinado (docentes, directivos y comunidad escolar), se deben realizar las adecuaciones pertinentes al marco jurídico y normativo para otorgar poder efectivo de decisión a las escuelas, los padres de familia (Asociación de padres de familia y Consejos Escolares de Participación Social), los docentes y directivos para la corresponsabilidad en los procesos de planeación y evaluación.
6. Tomar en cuenta las recomendaciones que se han realizado para que la autonomía de gestión en las escuelas sea efectiva y contribuya al mejoramiento de la calidad en la educación (Ver Anexo III).
7. En cuanto a la política pública implementada a nivel federal (mediante los programas presupuestarios) se debe señalar el mecanismo que garantizará la asistencia técnica que proporcionan las autoridades

educativas locales a las escuelas de educación básica para el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar.

8. Si el objetivo es devolver la autonomía a las escuelas se debe disminuir el grado de coerción e intervención directa del poder central en la política pública, para no restringir el comportamiento de los actores participantes como el de las asociaciones de padres de familia, los docentes, directivos y el ámbito académico y social. Además se debe dejar de considerar al SNTE como un actor preponderante en la operación de la política educativa, modificando las atribuciones que le confiere la Ley General de Educación Pública.
9. Si bien el atributo de automatización en el diseño de la política no está presente, debido a que no requirió de una nueva estructura burocrática, se debe retomar el fomento a la innovación en la gestión escolar con la participación de la comunidad educativa, elemento eliminado del Reglamento Interior de la SEP en 2016, se deben considerar nuevamente las atribuciones relacionadas asesorar a las autoridades educativas locales en el establecimiento y seguimiento de prácticas innovadoras en la escuela; de contribuir a la formación académica y el desarrollo de las capacidades técnicas de asesores técnico-pedagógicos y equipos estatales para capacitar a las autoridades escolares en el desarrollo de la gestión y la innovación en las escuelas, y la de promover, la generación de estándares de desempeño de directores de escuela, supervisores y asesores técnico-pedagógico, con el fin de fortalecer la autonomía de la gestión como se establece en la reforma educativa.
10. Establecer mayor visibilidad de la política pública en relación no sólo con los recursos asociados a la ejecución de la política de autonomía de gestión escolar, sino con la rendición de cuentas sobre el impacto en el nivel federal como local.

REFLEXIONES FINALES

Es importante reflexionar cómo y con base en qué se están realizando las políticas educativas en el Sistema Educativo Nacional, si su hechura cuenta con el respaldo del enfoque de políticas públicas. Se debe tener un análisis profundo de lo que se pretende con la política pública, con qué elementos y figuras cuenta la política, el tipo de relaciones que deben modificarse, las atribuciones que deben conferirse, y sobre todo, saber si las escuelas están listas para el ejercicio de una autonomía o si se debe pensar primero en favorecer las condiciones en los centros escolares para su ejercicio en el aspecto pedagógico, financiero y de organización. Como lo señala Guevara la escuela ha sido hasta ahora una entidad subordinada, débil, con pocos recursos para su trabajo. Hay que enriquecerla material, moral e intelectualmente. La escuela no cuenta con una organización clara para lograr una gestión eficaz es necesario deslindar dentro de la escuela quién es en ella la autoridad y quién es trabajador, lo que implica que el director de la escuela sea una autoridad educativa efectiva. La escuela debe integrarse a la comunidad en una relación de cooperación, para ello se requiere hacer funcionar los consejos escolares de participación social como apoyo y con poder de evaluación y supervisión sobre la escuela (Guevara, 2012: 105).

Considerar en qué medida el Estado, como ente responsable de garantizar la educación de calidad, está dispuesto a descentralizar el poder para la toma de decisiones en las escuelas. Al respecto Guevara señala que si la fuerza del sistema se ha de concentrar en la base, deberá disminuir el poder del centro, se requiere desmontar la organización centralizada y organizar el sistema escolar en escuelas por entidad federativa, cada entidad se encargará de la regulación pedagógica y administrativa del sistema escolar (Guevara, 2012: 106).

Se debe discutir sobre la pertinencia de un diseño e implementación de la política pública desde el enfoque *top-down*³⁷ o *bottom up*³⁸.

Desde mi punto de vista, si lo que se pretende es devolver la autonomía de gestión (financiera, pedagógica y de organización) a las escuelas de educación básica, por la complejidad debería considerarse un *enfoque bottom* y hacer uso de mecanismos de política adecuados como la gobernanza. Debido a que la gobernanza parte de la preocupación por la legitimidad del gobierno y los mecanismos para elegir a los gobernantes, la teoría hace especial énfasis en que los gobiernos no por ser democráticos son efectivos, o tienen capacidad para dirigir a la sociedad y atender los problemas de la colectividad. El término de gobernanza aparece, entonces, como el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad, lo que implica la definición de objetivos comunes y la coordinación de múltiples acciones de los actores sociales para asegurar su realización (Aguilar, 2006).

La gobernanza implica, entonces, la definición de los objetivos y metas colectivamente y, por ende, múltiples actores participan en la elaboración y ejecución de políticas públicas dirigidas a problemas complejos cuya solución requiere ese tipo de colaboración³⁹ (Zurita, 2010).

Por lo que el análisis del diseño de la política de autonomía de la gestión en las escuelas de educación básica puede realizarse desde el enfoque de la

³⁷ En los estudios que partían de este enfoque trataban de establecer las condiciones necesarias para que los actores que intervienen en el proceso de implementación actuarán de conformidad con las reglas del juego. Consecuentemente la visión de este enfoque era una visión jerarquizada de la implementación de las políticas, de las preocupaciones ubicadas en la parte superior de las estructuras organizativas; en el inicio de la cadena de la implementación y no en su punto final; en el gobierno nacional y no en el gobierno local; en la oficina de análisis de políticas y no en la ventanilla de servicio (Doussage, 2015).

³⁸ Diversos autores apuntaron que es irreal, cuando no contraproducente, suponer que es posible controlar todo el proceso de implementación desde la parte superior de una organización. Existían limitaciones de información, tiempo, conocimientos y experiencias que vuelven difícil e inadecuado alcanzar el objetivo y el control sobre el proceso de implementación. Así, en respuesta a las explicaciones y prescripciones de la corriente top down, algunos autores propusieron estudiar los procesos de implementación desde el lugar en que las organizaciones y servidores públicos entran en contacto con los ciudadanos. Es decir que tomaron como referencia el punto de llegada y no el punto de partida del proceso de implementación. A esto se le ha denominado enfoque bottom up (Doussage, 2015).

³⁹ De acuerdo con Porras no todas las áreas de política necesitan un trabajo colectivo, es decir la gobernanza es útil como instrumentos para definir objetivos públicos y fomentar de manera indirecta, la rendición de cuentas, sobre todo en el nivel micro, de esta forma habrá administraciones que empleen la gobernanza en cientos programas gubernamentales, y otros en los que no, de acuerdo con cada situación concreta (Porras, 2006: 172).

gobernanza en cuanto a la colaboración de diversos actores públicos y privados, la concepción del problema público, la selección de los instrumentos de política y en la implementación misma.

Desde luego hay que considerar que los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos en la gobernanza, de manera que el gobierno necesita desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, por lo que es necesario que los gobernantes acrecenten sus habilidades de liderazgo fuera y dentro de las estructuras burocráticas del Estado para reducir los efectos como la fragmentación, la duplicidad de funciones en las agencias gubernamentales y la incoherencia o contradicción entre políticas públicas generadas en diferentes secciones de la burocracia estatal (Porrás, 2006: 170).

Desde luego la gobernanza no es la solución de problemas complejos, el factor de gobernabilidad debe seguir presente, es decir el componente esencial de la gobernanza: la construcción de las interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar y construir puentes más que pirámides, pero también el manejo o “timoneo” de redes complejas y de relaciones por parte del gobierno, más que controlar y dirigir relaciones jerárquicas (Parsons, 2007).

Asimismo, es importante considerar la importancia del acceso a la educación con equidad, la autonomía de la gestión escolar no podría reconocerse (con los recursos financieros que ello implica) con un escenario educativo inequitativo que únicamente abriría más la brecha de la igualdad.

La autonomía de gestión escolar, aun cuando es una herramienta que diversos estudios consideran fructífera para proporcionar educación con calidad, no es un mecanismo determinante, otras circunstancias deben estar dadas para cumplir con el mandato establecido en la Constitución Política de otorgar educación con calidad.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Asistencia Técnica del Programa.- Conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento que la Autoridad Educativa Local brinda al personal docente, directivo y de supervisión escolar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión.

Autoridad Educativa Local (AEL).- Al Ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa. Para efectos de los presentes Reglas de Operación, quedará incluida la AFSEDF.

Comunidad Escolar.- Conjunto de actores involucrados en la escuela pública de educación básica: madres y padres de familia, tutores/as, alumnado, personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente.

Comité Técnico Local de Educación Básica (CTEB): Instancia de coordinación ejecutiva encabezada por el secretario de educación local u homólogo, para el caso de los Estados, y por el Administrador Federal de los Servicios Educativos en el Distrito Federal, para el caso del Distrito Federal, responsable de tomar decisiones y propiciar sinergias para la gestión local articulada del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo con otros programas federales, locales y municipales.

Consejo Técnico Escolar (CTE).- Es el órgano integrado por el/la director/a del plantel y el personal docente, así como por los actores educativos que se encuentran directamente relacionados con el proceso de enseñanza- y aprendizaje del estudiantado de las escuelas de educación básica. Cuenta con el sustento que le permite tomar decisiones conjuntas para promover la mejora de la escuela; fortalecer los aprendizajes de los alumnos; construir ambientes de convivencia escolar sana, pacífica y libre de violencia; y abatir el rezago educativo y la deserción escolar. Dichas decisiones son organizadas y llevadas a cabo con base en la Ruta de Mejora Escolar.

Consejo Técnico de Zona Escolar (CTZ): Órgano colegiado que se constituye como un espacio propicio para el análisis, la deliberación y la toma de decisiones sobre los asuntos educativos de la zona escolar. Constituye una oportunidad para el desarrollo profesional docente y la mejora de las escuelas. Sus tareas consisten en el trabajo colegiado entre el personal directivo y de supervisión para revisar los resultados educativos y las prácticas profesionales, a fin de tomar decisiones y establecer acuerdos y compromisos para mejorar la organización y el funcionamiento de las escuelas.

Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE).- Son instancias de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información, según corresponda, con el propósito de participar en actividades tendientes a fortalecer, ampliar la cobertura y elevar la calidad y la equidad en la educación básica, en términos de lo dispuesto en el Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.

Ruta de Mejora Escolar.- Es el documento en el que se expresa la planeación escolar. Su elaboración no deberá sujetarse a una metodología o formato específico. La Ruta de Mejora es un proceso abierto; la escuela deberá, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realizar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones.

APÉNDICE

Cuadro número 22
INFORME DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO A LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN ESCOLAR, ESCUELAS DE CALIDAD, ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO Y ESCUELAS DE EXCELENCIA, DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2014.

Ámbito	Resultado
Auditoría 188 "Gestión Escolar en la Educación Básica"	
Diseño de la normativa para regular la política en materia de fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica.	En relación con el diseño de los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, se observó que no se definió en qué consiste la autonomía de gestión escolar; no se estableció la periodicidad, ni las fechas en que se debía entregar el proyecto de cada uno de los consejos en los cuales se incluiría como tema la autonomía de gestión, ni los mecanismos de coordinación para articular las estrategias establecidas en dichos proyectos. Por lo que corresponde al diseño de los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares se observó que no se definen las funciones específicas de los CTE para fortalecer la autonomía de gestión.
Diseño de los programas de gestión escolar en la educación básica.	En 2014, la SEP operó tres programas para contribuir al fortalecimiento de la autonomía de gestión: Programa Escuelas de Calidad (PEC), Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) y Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Dichos programas presentaron deficiencias en sus diseños en materia de fortalecimiento de la gestión escolar. Las reglas de operación del PEC no especifican el tipo de acciones que se podrían desarrollar para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, y no determinaron los mecanismos para realizar de forma análoga el seguimiento y la evaluación de la operación del programa en cada entidad federativa. En los lineamientos de operación del PEEARE no se precisó en qué consisten las acciones para el "desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la comunidad escolar para ejercer corresponsablemente la autonomía de gestión escolar".
Desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en materia de gestión escolar.	La SEP no dispuso de información sobre el número de escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en las que en 2014 se conformaron y operaron los Consejos Técnicos Escolares, responsables de encabezar la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones establecidas en la planeación escolar. Asimismo, la dependencia careció de la información sobre las visitas de asesoría y acompañamiento que las supervisiones escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar.
Emisión de los estándares de autonomía de gestión escolar.	La SEP no estableció estándares para evaluar el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica en 2014. La SEP informó que se encuentra elaborando el documento "Estándares para la Autonomía de Gestión Escolar" en el que se definen estándares, criterios operativos e indicadores orientados a evaluar y diagnosticar el nivel de autonomía de gestión y, con ello, generar un proceso de mejora continua del servicio educativo. Para 2014, la SEP no contó con indicadores ni metas para evaluar el avance en la elaboración de los estándares para fortalecer la autonomía de gestión escolar, los cuales son necesarios para contar con parámetros mínimos que brinden una base para el ejercicio y desarrollo de la autonomía de gestión escolar.
Supervisión escolar.	En 2014, la SEP impartió un diplomado y dos talleres de capacitación para el desarrollo de competencias en materia de gestión a 8,807 supervisores, que representaron el 62.0% de los 14,197 supervisores de las escuelas públicas de educación básica; sin embargo, para 2014, la SEP no contó con indicadores ni metas para evaluar el avance en la capacitación de supervisores para el desarrollo de competencias en materia de gestión escolar. Además, la SEP no dispuso de información que permitiera verificar que las supervisiones escolares se enfocaron en vigilar y asegurar la calidad del servicio educativo y que mantuvieron informadas a las autoridades educativas sobre el avance en el logro de los aprendizajes de los alumnos de educación básica.
Auditoría 192 "Programa Escuelas de Calidad"	
Capacitación de supervisores escolares.	En 2014, la SEP impartió un diplomado de capacitación para el desarrollo de capacidades en materia de gestión de 3,696 supervisores que representaron el 43.5% de los 8,488 supervisores de las escuelas participantes en el PEC, por lo que el 56.5% no participó en actividades de capacitación para mejorar sus capacidades en el acompañamiento técnico, pedagógico y académico que otorgan a los Consejos Técnicos Escolares de las escuelas.
Desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en materia de gestión escolar.	La SEP no dispuso de información sobre el número de escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad en las que en 2014 se conformaron y operaron los Consejos Técnicos Escolares, responsables de encabezar la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones establecidas en la planeación escolar. Asimismo, la dependencia careció de la información sobre las visitas de asesoría y acompañamiento que las supervisiones escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de las competencias en materia de gestión escolar.

Cuadro número 22

INFORME DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO A LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN ESCOLAR, ESCUELAS DE CALIDAD, ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO Y ESCUELAS DE EXCELENCIA, DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2014.

Conformación de los Consejos Escolares de Participación Social y de los Comités de Contraloría Social.	En 2014, de las 51,261 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad, el 86.8% (44,482 escuelas) contó con un Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), y el 13.2% (6,779 escuelas) no conformó el CEPS, el cual es necesario para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa. De las 44,482 escuelas que contaron con el Consejo Escolar de Participación Social, el 8.1% (3,621 escuelas) conformó el Comité de Contraloría Social, mientras que el 91.9% (40,861 escuelas) no lo conformó, lo cual repercute en la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos que recibieron las escuelas participantes en el programa.
Auditoría 194 "Programa Escuelas de Tiempo Completo"	
Funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares.	La SEP no dispuso de información sobre la conformación y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) en las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo en 2014, los cuales son los encargados de establecer estrategias de trabajo conjunto que contribuyan a la mejora de la formación de los alumnos y las prácticas educativas.
Supervisión escolar.	La SEP no dispuso de información que acreditara que en 2014 las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo recibieron asesoría y acompañamiento técnico, mediante las visitas de supervisión, para mejorar el funcionamiento del programa y fortalecer las capacidades de gestión escolar en materia de planeación, evaluación interna y seguimiento.
Auditoría 193 "Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo"	
Desarrollo de competencias de los Consejos Técnicos Escolares en materia de autonomía de gestión	La SEP no dispuso de información sobre la conformación y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares en las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, los cuales son responsables de la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas con los apoyos del programa. Asimismo, la dependencia careció de la documentación que acreditara las visitas de asesoría y acompañamiento que los supervisores escolares debían otorgar a los CTE para el desarrollo de capacidades en autonomía de gestión.
Conformación de los Consejos Escolares de Participación Social	En 2014, de las 20,346 escuelas participantes en el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, el 84.4% (17,178 escuelas) contó con el registro del Consejo Escolar de Participación Social en el Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE), mientras que el 15.6% (3,168 escuelas) no contó con el registro, por lo que no existe certeza de la conformación del CEPS en dichas escuelas, el cual es necesario para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa.

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2014 de la Auditoría Superior de la Federación (2015).

ANEXO I

Las reformas estatales en América Latina en el marco de la Nueva Gestión Pública

A partir de la década de 1980 surgió en el ámbito internacional una creciente preocupación por la deficiente capacidad de dirección y atención de los gobiernos a los problemas sociales, esto como resultado de la globalización, donde a medida que la economía mundial cambiaba rápidamente la capacidad de control de los formuladores de políticas en la definición de las agendas públicas se debilitaba.

La necesidad de un nuevo modelo de administración pública en los países de Europa occidental y los países anglosajones se debió a la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, mientras que en América Latina se relacionó, en mayor medida, con la ineficiencia del aparato administrativo e institucional, el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones⁴⁰, (con las creciente deuda externa y las altas tasas de inflación), y la necesidad de un poder que garantizará el Estado de Derecho en el marco de un régimen democrático (Del Castillo, 2009). En México, como en Latinoamérica, con la crisis económica de los años ochenta derivada de las deficiencias de la administración de los recursos públicos y la corrupción de la clase política, se manifestó la necesidad de una transformación estructural que pusiera orden en las finanzas públicas y también en la provisión de servicios públicos bajo la premisa de calidad.

En este contexto comenzaron una serie de reformas administrativas, con base en los acuerdos y recomendaciones emanados de los consensos regionales establecidos en encuentros ministeriales en Washington y en países de América Latina, los cuales ofrecieron respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos presentados en América Latina. Las reformas se dieron en tres generaciones, cada una con causas y objetivos específicos.

⁴⁰ El proyecto nacionalista de Lázaro Cárdenas en la década de los cuarenta se basó en el cambio a un modelo de crecimiento hacia adentro que demandaba infraestructura económica y la creación de instituciones que permitirían viabilizar el desarrollo industrial llamado "industrialización por sustitución de importaciones", el cual generaría no sólo crecimiento sino también desarrollo económico; es decir, aumentaría el empleo y mejoraría el nivel de vida de las masas pues el "crecimiento hacia adentro" llevaría a la disminución del déficit de comercio exterior y a la vulnerabilidad de la economía, lo que permitiría el surgimiento de una creciente industria nacional. (Aguilar, 2003)

a) Reformas de primera generación. Consenso de Washington

El Consenso de Washington surgió en 1989 de una reunión de ministros latinoamericanos de economía con representantes financieros internacionales como el Banco de México (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la OMC) y el Departamento de Tesoro de Estados Unidos. La reunión consistió en diez lineamientos de ajuste y estabilización para enfrentar los problemas económicos de la región: disciplina fiscal; eliminación de subsidios; incremento del ingreso fiscal; liberalización de las tasas de interés régimen flexible del tipo de cambio; liberalización del comercio exterior y los flujos de inversión extranjera; privatización de empresas paraestatales; desregulación para promover la competencia, y garantía los derechos de propiedad.

Con ello se buscó responder a la crisis de la deuda externa en varios países de América Latina que además agotaron sus modelos económicos resultado del intervencionismo del Estado y el Gobierno. El lema era “hacer más con menos” lo que significó la cancelación de organismos y programas innecesarios, reducción del número y tamaño de las dependencias de gobierno; la simplificación administrativa; el cierre o privatización de empresas públicas; contratación de empresas privadas la prestación de servicios públicos y la descentralización de políticas de los gobiernos centrales hacia los locales.

En este Consenso se privilegiaron las medidas para el libre mercado dejando de lado las premisas de igualdad y justicia social aumentando la brecha entre las clases con mayor poder adquisitivo y las vulnerables.

b) Reformas de segunda generación. Consenso de Santiago

Como se señaló una de las limitaciones más significativas de las recomendaciones surgidas en el Consenso de Washington fue ignorar el nivel de desarrollo democrático e institucional que sucedía en la región, por ello en 1998 el BM publicó el documento “*Más allá del Consenso de Washington. Las instituciones importan*” en el que se señaló que era importante pensar en una segunda generación de reformas en las que se priorizaran las políticas de distribución de ingresos, en especial, las del desarrollo institucional.

Desde entonces en América Latina se concretaron otros consensos que reflejaron mayor conocimiento de las necesidades de la región. El Consenso de Santiago se realizó durante la Segunda Cumbre de las Américas en abril de 1998, en la cual se propusieron recomendaciones para sustentar el desarrollo económico y social en los sectores financiero y educativo, en instituciones judiciales y de la administración pública. Asimismo, se propuso el modelo jerárquico de la administración donde se retomó la concepción del nuevo papel del Estado en el que se establecieron cuatro líneas principales: 1) delegación

de la toma de decisiones; 2) orientación hacia el desempeño; 3) orientación hacia el cliente y, 4) orientación de mercado.

Estas medidas promovieron una formulación de políticas más estratégica, la separación del diseño de las políticas respecto de la implementación, un sistema de gestión financiera que enfatiza los resultados y descentraliza los controles de gastos y un sistema de personal descentralizados con énfasis en la gratificación por el desempeño (Aguilar, 2006)

c) Reformas de tercera generación. Consensos del CLAD y Santa Cruz

El Consenso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ⁴¹ fue signado por los países miembros, que propuso una reforma gerencial del Estado, con el fin de recuperar su capacidad de dirección pasando de una estructura centralizada a una apoyada en la responsabilidad de los administradores y sus resultados, mediante la descentralización administrativa y la dotación de mayor autonomía gerencial. Las principales aportaciones del Consenso fueron que la reforma del Estado se ligó con la reforma de las instituciones en un contexto democrático, la diferenciación entre el diseño de las políticas y su puesta en práctica; la definición del concepto “Estado red” que alude a la función directiva del gobierno de crear y coordinar redes sociales en asuntos públicos con las distintas redes institucionales: la estatal, la pública y la de los organismos financieros y económicos internacionales.

Este Consenso fue de gran trascendencia debido a que en el documento derivado de la reunión se formalizó la adopción de la tesis de la NGP en América Latina y el Caribe.

En continuidad con las premisas originadas de los consensos anteriores, se llevó a cabo en 2003 el Consenso de Santa Cruz, de la cual se derivó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, cuyo objetivo central fue la profesionalización de los servidores públicos, de manera que la función pública adquiriría nuevas características al incluir la participación de organismos externos al gobierno y nuevas formas de participación social en el ámbito público, quitándole el monopolio exclusivo de la dirección económica y de la administración pública.

⁴¹ Organismo público internacional de carácter intergubernamental constituido en 1972 bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802-XXVI), con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de actividad la modernización de las administraciones públicas como factor del desarrollo económico y social. Su misión es promover el análisis e intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado, promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano (Del Castillo, 2009).

El fin último era generar consensos y la corresponsabilidad en el logro de servicios públicos de calidad que dieran paso a otras formas de gobierno como la gobernanza, de esta manera se llegó a la conclusión de que el punto de cambio se debía generar en las personas.

Este enfoque se presentó con el objetivo de cumplir las funciones y programas públicos, orientado a la búsqueda de la consolidación de tres valores básicos: eficiencia, eficacia y economía, la calidad de los bienes y servicios públicos con énfasis en el proceso de dirección en términos gerenciales que implicarían cambios normativos y organizacionales que exigen la descentralización y delegación de funciones (Aguilar citado por Del Castillo, 2009).

Cuadro número 23
GENERACIONES DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN AMÉRICA LATINA ,1980-1990

Concepto	Primera generación Consenso de Washington	Segunda generación Consenso de Santiago	Tercera generación Los Consensos del CLAD y de Santa Cruz
Contexto	Existía una problemática fiscal y agotamiento del modelo de desarrollo económico “sustitución de importaciones”, creciente deuda externa, estancamiento económico y altas tasas de inflación.	La primera generación de reformas no permitió la disminución de la pobreza en América Latina y se hizo necesaria la priorización de políticas de distribución de ingresos, desarrollo económico y social, y el énfasis en el fortalecimiento institucional para adaptar las políticas a las condiciones locales.	En la segunda generación se hizo necesario realizar las reformas de Estado en un contexto democrático y diferenciar el diseño de las políticas públicas de la implementación. Se acuñó el término Estado red que alude a la función directiva estatal de crear y coordinar redes sociales de acción en asuntos públicos.
Enfoque	<i>Disminución del Estado</i> Es una propuesta neoliberal conservadora que pretende restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países en crisis, se dio prioridad a la dimensión financiera.	<i>Reconstrucción del Estado</i> Conjunto de cambios a partir del “isomorfismo institucional”, mecanismo mediante el que las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, para después ajustarlas a las realidades de cada región.	<i>Participación en las actividades del Estado (Gobernanza)</i> Reformas basadas en la gobernanza, la construcción de una relación entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía a partir de la participación de distintos actores en el diseño e implementación de políticas, con el fin de empoderar a la sociedad civil para demandar servicios de calidad.
Objetivo	Redimensionar estructural del Estado con base en la reducción de su tamaño y su sustitución por el mercado como instrumento predominante del desarrollo	Compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región para enfrentar la competencia económica internacional de la globalización.	Promover la participación social con el fin de generar consensos, corresponsabilidad en el logro de servicios públicos de calidad que den paso a formas de gobierno como la gobernanza.
Características	Se realizaron reformas orientadas al mercado, a la apertura comercial y el ajuste fiscal.	Se realizaron reformas gerenciales mediante la profesionalización de los funcionarios públicos, regulación de las actividades estatales, fortalecimiento del papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas.	Se realizaron reformas para la construcción de consensos políticos y sociales tanto en el diseño como la ejecución de las políticas de innovación administrativa con el fin de evitar el surgimiento de resistencias y rechazos de las mismas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Castillo (2009).

En el contexto de las reformas de tercera generación, la Nueva Gerencia Pública (NGP) surge como una forma innovadora de administrar los bienes y servicios públicos privilegiando la participación responsable de más actores disminuyendo el tamaño del Estado y descentralizando a la Administración Pública Federal hacia los gobiernos de los estados y municipios, bajo los conceptos de eficiencia, eficacia y calidad, trayendo como resultado el aumento de la capacidad de respuesta a los problemas sociales y ofrecer a los ciudadanos la prestación de servicios públicos con calidad (Aguilar citado por Del Castillo, 2009).

Una vez realizada la descripción general de las causas que generaron la adopción de la NGP en América Latina, en los apartados siguientes se presenta su impacto en la educación, específicamente para la adopción del enfoque de la Gestión Basada en la Escuela (GBE) en la región y en México, bajo las pautas del modelo de autonomía escolar y la definición de la calidad educativa como eje principal de las reformas educativas.

Cuadro número 24
EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS (1989-2007)

Nivel del cambio	Cambio de las políticas (policies) educativas	Política (politics) sin cambio	Continuidad de las políticas (policies) educativas
Subsistema de educación básica	Descentralización política administrativa bajo el paradigma de la NGP, desde 1992, mediante la firma del ANMEB.	Federalización descentralización: cuatro políticas estratégicas bajo responsabilidad de la federación. Firma del ANMEB (1992) que otorga al SNTE poder de veto.	Descentralización de los servicios educativos desde 1992 hasta la fecha, con avances graduales en la ejecución de las políticas.
Política de gestión escolar	Nuevo modelo de gestión escolar bajo el paradigma de la gestión basada en la escuela desde 1997. Transición de la supervisión escolar hacia equi-pos de supervisión (incorporación de otros actores distintos al supervisor), en proceso desde 2006.	La supervisión escolar opera bajo patrones tradicionales de control: múltiples responsabilidades de distinta naturaleza. La supervisión escolar bajo la influencia del SNTE. Persiste la percepción del supervisor escolar como agente sindical.	Impulso del nuevo modelo de gestión mediante de la instalación de un instrumento de planeación estratégica para la gestión escolar. Proyecto Escolar desde 1997 hasta la fecha.
Política de formación continua	Creación del Programa de Formación Continua (PRONAP-1994). Creación de Carrera Magisterial (1995). Descentralización: creación de los PREFC (2004) De coordinación a dirección general (2005) Del PRONAP al SNFCSP (2008).	La creación del PRONAP, la transición hacia un SNFCSP son asuntos que pasan por un acuerdo SEP-SNTE derivado del ANMEB. Lo mismo ocurre con el Programa Carrera Magisterial. El diseño de esta política o se ha hecho tomando como base un diagnóstico pertinente de la oferta de cursos ni en función de las exigencias de un nuevo modelo de gestión escolar.	Desde 1994 hasta la fecha, la política de formación continua ha evolucionado con cambios graduales que responden más a criterios de cobertura en la formación que a la calidad y pertinencia de ésta.

Fuente: Del Castillo (2009: 244).

ANEXO II

Cuadro número 25
PRINCIPALES REUNIONES REGIONALES Y ACUERDOS SOBRE LA EDUCACIÓN CON CALIDAD, 1990-2003

Encuentro	Instrumento jurídico	Principales premisas
1990 Jomtien, Tailandia	“Declaración Mundial de Educación para Todos” (ETP). Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos	Se definió que una educación de calidad tendría que incluir tres dimensiones: el respeto a los derechos humanos, la equidad y la pertinencia; además de garantizar los parámetros reconocibles y mesurables de los resultados del aprendizaje. Se establecieron algunos objetivos como satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; concentrar la atención en el aprendizaje; ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar las condiciones de aprendizaje y desarrollar de política de apoyo.
2000 Santo Domingo	“Educación para todos en las Américas” Marco de Acción Regional de América Latina, el Caribe y América del Norte	En el Marco de Acción Regional se propuso consolidar los principales logros de “Educación para Todos”, alcanzados por la región durante la década de los noventa, entre los que destacan: la priorización de la calidad como objetivo de las políticas educativas; la equidad y la atención a la diversidad en las políticas educativas; la inclusión de temas de educación para la vida; la apertura a la participación de múltiples actores: organismos no gubernamentales, padres de familia, y sociedad civil, y los consensos sobre la educación como prioridad nacional y regional. Asimismo, se estableció el compromiso de asegurar el acceso a la educación de calidad a toda la población, enfatizando la atención a las poblaciones vulnerables y mejorar la calidad en la educación básica, dando un lugar prioritario a la escuela y al aula como ambientes de aprendizaje, recuperando el valor social del docente y mejorando los sistemas de evaluación.
2000 Dakar, Senegal	Foro Mundial de Educación “Marco de acción de Dakar”	Se reafirmó la idea de la Declaración Mundial sobre Educación Para todos (Jomtien 1990). Se estableció formalmente que la calidad constituye la médula de la educación. Se comprometió, entre otros, el logro del objetivo de: “mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.”
2003 París, Francia	Mesa Redonda Ministerial sobre una Educación de Calidad	Se promovió el compromiso de garantizar el acceso a una educación de buena calidad como derecho humano.
2008	Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas en México	En octubre de 2008 el Gobierno de México, representado por la SEP, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) firmaron un Acuerdo para apoyar las reformas orientadas a mejorar la calidad de las escuelas en México, expresadas en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y en la Alianza por la Calidad de la Educación.

Fuente: Elaboración propia a partir “Educación para Todos en las Américas”; “Declaración Mundial de Educación para Todos”; “Marco de Acción de Dakar”, y “Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas en México”.

ANEXO III

La UNESCO ha señalado que para establecer las condiciones para el ejercicio de la autonomía de la gestión escolar, es necesario incluir estrategias que fortalezcan las capacidades y el liderazgo:

1. Las escuelas necesitan información sobre su rendimiento, con el fin de conocer sus aciertos y errores. Es esencial en este punto la función de las oficinas de distrito y las locales.
2. Las escuelas necesitan estructuras profesionales bien administradas que ofrezcan apoyo continuo.
3. Las autoridades centrales deben supervisar el rendimiento de las escuelas.
4. Las escuelas necesitan fiscalizar sus recursos.
5. La gestión basada en la escuela debe ser transparente (Unesco, 2005).

Lo anterior requiere mecanismos claros de responsabilidad de cada uno de los actores involucrados en el proceso educativo, para lo cual es necesario contar con objetivos precisos, recursos suficientes, servidores continuamente capacitados y actualizados, evaluaciones periódicas y transparencia en los resultados (Del Castillo, 2009: 94-95).

La profesión docente debe considerarse como una profesión que supone una serie de condiciones que aún no existen, aun cuando el tema del magisterio fue parte de la reforma educativa: un sistema de formación inicial de alta calidad; un ejercicio profesional que otorgue ciertos grados de libertad sobre el trabajo docente; la existencia de un código de ética de la profesión; la existencia de colegios profesionales (Guevara, 2012: 106).

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas (2008). Mexico: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf>

Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica, Diario Oficial de la Federación, (2011). Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=08&day=19>.

Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa. Diario Oficial de la Federación (2014). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5408422&fecha=15/09/2015

Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. Diario Oficial de la Federación, (2014). Disponible en: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/static/documentos/ConsejosEscolar080610.pdf>

Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar. Diario Oficial de la Federación, (2014). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014

Aguilar Luis F, (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (Primera edición). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Luis F. (2007), "Marco para el análisis de las políticas públicas", Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México.

Aguilar Martínez S. (2003). *La política de industrialización por sustitución de importaciones*. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/AguilarMS/cap1.pdf>

Antúnez S. y Gairín J. (2006). *La organización escolar*. (Primera edición). Madrid: GRAO.

Alaníz Hernández C. (2008). La transformación de la gestión: el reto de la institucionalización. En García Huidobro E., et al. (Eds.), *Políticas educativas en América Latina: ¿Transición hacia un nuevo paradigma?* (pp.123-138). México: SEP.

Alianza por la Calidad de la Educación, (2008) Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/94567/ALIANZACALIDAD.pdf>

Álvarez Mendiola, G., et al. (1994). *Sistema Educativo Nacional de México: 1994*, México: Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: <http://www.oei.es/quipu/mexico/index.html#sis>.

Arnaut A. (1998). La federalización educativa en México. *Historia del debate de la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*, México: Colegio de México y Centro de Investigación y Docencias Económicas.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), "Políticas Públicas y Desarrollo", en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México.

Bruner J. y Elaqcu, (2004) G. *Factores que inciden en una educación efectiva*. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Cámara de Diputados, (2004), *Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*, México. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_educacion.htm#.

Caldwell B. (2005). *School Based Managment*. Francia-Bélgica: UNESCO.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 21 de febrero de 2013.

Cuenta de la Hacienda Pública (2015). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Disponible en: <http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Cuevas Ramírez, T., et al. (2007). Gestión para la mejora de la eficacia escolar. Proyecto alternativo. *Reseñas de Investigación en Educación Básica* (26), 5-23.

Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, (2013). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

Del Castillo Alemán, G., y Azuma Hiruma, A. (2009). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar* (Primera edición). México: Flacso México.

Del Castillo Alemán, G., y Mendez de Hoyos I. (2014). *Introducción a Teoría de las políticas públicas*. México: Flacso México.

Declaración mundial sobre educación para todos. (1990). Tailandia: UNESCO. Disponible en: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF

DeLeon, Peter (1988), "The Contextual Burdens of Policy Design", Policy Studies Journal, 17.

Doussauge, Laguna M. (2015). Guía de estudio de la materia: *Diseño e implementación de Políticas Públicas*, México: FLACSO.

Educación para todos en las Américas. (2000). Santo Domingo: UNESCO. Disponible en: www.oei.es/quipu/marco_accion_americas.pdf

Fierro Evans C., et al. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. México: Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico.

Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE editorial.

Gajardo M., y Jiménez E. (Eds.) (2009). *Lecciones y propuestas de Reforma Educativa para América Latina* (Primera edición). México: SEP-PREAL.

Gómez Morín L. (2012). *Autonomía escolar y participación social claves para una mejor educación*. México: FLACSO- Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación. Disponible en: <http://es.slideshare.net/RedesCemefi/autonomia-escolar-lorenzo-gmez>

Guevara Niebla G. et al., (2013). *La reforma educativa*. México: Cal y Arena.

Iniciativa de la Reforma Educativa, (2012), Disponible en <http://pactopormexico.org/Reforma-Educativa.pdf>

Informe de las Auditorías de Desempeño a la Gestión Escolar, Auditoría Superior de la Federación (2015). Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>

Informe de las Auditorías de Desempeño al Programa Escuelas de Calidad, Auditoría Superior de la Federación (2015). Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>

Informe de las Auditorías de Desempeño al Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el rezago Educativo, Auditoría Superior de la Federación (2015). Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>

Informe de las Auditorías de Desempeño al Programa Escuelas de Tiempo Completo, Auditoría Superior de la Federación (2015). Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>

Lasswell, Harold (1992b), “La concepción emergente de las ciencias de política”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa. pp. 105-118.

Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación (2013), México. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf.

Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación (2013). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

Marco de Acción de Dakar. (2000). Senegal: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

Martinic S. (2002). *Aportes de la investigación educativa latinoamericana para el análisis de la eficacia escolar*. Chile: CIDE.

Martinic S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* (3), 2-14.

Mexicanos primero (2009). *Contra la pared. Estado de la educación en México*. Disponible en :

http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_t_e_lo_pierdas/Contra_la_pared_reporte_completo.pdf

Miranda López F. (2012). *El futuro de la educación básica*. En Guevara Niebla G. et al., (2013). *La reforma educativa*. México: Cal y Arena.

Mc GINN, et al. 1986 La descentralización educacional en América Latina: Política nacional o lucha de facciones, en Messina Gabriela, 1993, Descentralización educativa *Revista Iberoamericana de Educación*. Disponible: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a03b.htm>.

Meneses Morales, E. (1999). *Las enseñanzas de la historia de la educación en México*, México: Universidad Iberoamericana, Editorial Umbral XXI.

Méndez, de Hoyos I. (2015). Guía de estudio de la materia: *Gobernanza y Políticas Públicas*, México: FLACSO.

Moreno, M. (2004). La política educativa de Vicente Fox (2001-2006). *Tiempo de educar*, México: UAEM. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/311/31101002/>

Murillo Torrecilla, J. (Coord.) (2003). *La investigación sobre la eficacia escolar en Iberoamerica*, Colombia: Centro de Investigación y Documentación Educativa.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Argentina: Edgard Elgar y FLACSO México.

Porras, F. (2006), “*Teorías de la gobernanza y estudios regionales*”, en *Secuencia*, Núm. 69.

Posner, C. (2004), *Enseñanza efectiva. Una revisión de la bibliografía más reciente en los países europeos y anglosajones*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/140/14002103.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. (2013). Última reforma 1 de octubre de 2013. Diario Oficial de la Federación 1 de octubre de 2013.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. (2016). Última reforma 8 de febrero de 2016. Disponible en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/reglamento_interior_sep.pdf

Romero, C. (2009). *Hacer de una escuela, una buena escuela. Evaluación y mejora de la gestión escolar* (Primera edición). Buenos Aires, Argentina: Aique Educación.

Salamon, Lester M. (2002a), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en su edición de *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 1-47.

Santelises, A. (2003). *Descentralización educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana: ¿Desafío posible?*, República Dominicana: UNESCO-FLACSO República Dominicana. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137466so.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2000). *Antología de gestión escolar*. México: Gestela.

Secretaría de Educación Pública (2008). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública (2015), *Asegurar el Desarrollo de la Autonomía de Gestión Escolar*, México 2015. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/autonomiadegestion.pdf>.

Secretaría de Educación Pública (2016), *Siete prioridades de la Reforma Educativa*. Disponible en: <http://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/1-la-escuela-al-centro>

Sendón M. (2008), *Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: un estudio de casos en escuelas pobres de la Ciudad de Buenos Aires*, *Revista Iberoamericana de Educación*.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). (1994). La Nueva Gestión de los Planteles Escolares. Un sentido distinto de la Administración de la Educación Pública. *1er Congreso Nacional de Educación. Documentos de trabajo para su discusión.* (3), 1-21.

Subirats J., et al., (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Valencia Carmona Salvador, (2003) 1ª edición, *Derecho, autonomía y educación superior. Derecho de la educación y de la autonomía,* México: UNAM-IPN.

Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa.* Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15505106>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), *Mejorar las escuelas estrategias para la acción en México.* Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/47101613.pdf>

Pacto por México (2013). Disponible en: <http://pactopormexico.org/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Diario Oficial de la Federación (2013). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569

Reglas de Operación del Programa de Investigación e Innovación "La Gestión en la Escuela Primaria". Diario Oficial de la Federación (2002). Disponible en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r11_educacion/completos/ro_gestionescuela%20primaria_2002.htm#M_1

Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación (2014). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014

Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación (2014). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377498&fecha=27/12/2014

Rivera Ferreiro L. (2014) *Autonomía de gestión, jaula de hierro para las escuelas*, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://inie.ucr.ac.cr/tercer-congreso/memoria/documentos/11/autonomiadegestionjauladehierro.pdf>

Weimer, David L. (1992a), "The Craft of Policy Design. Can It Be more Than Art", *Policy Studies Review*, 11 (3), 370-388.

Zurita, Rivera Ú. (2010), Dilemas de la gobernanza frente a la seguridad y la violencia escolar: reflexión de la experiencia mexicana actual, *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, Belo Horizonte, Vol. III, N° 5.