



**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD UPN 095 AZCAPOTZALCO**

**EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESCENTRALIZACIÓN Y DE GESTIÓN
EDUCATIVA DEL NIVEL BÁSICO EN MÉXICO,
1988-2015**

**TESIS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA
EN EDUCACIÓN BÁSICA**

**PRESENTA
LAURA MEDINA GARCÍA.**

**ASESOR DE TESIS: DR. WENCESLAO SERGIO
JARDÓN HERNÁNDEZ**

Ciudad de México, octubre de 2016.

SEP

SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN PÚBLICA



UNIDAD UPN 095 DF. AZCAPOTZALCO
095/444/2016

Ciudad de México a 5 de octubre de 2016

DICTAMEN APROBATORIO

Mtra. Ericka Alejandra Mejía Carrasco
Subdirectora de Servicios Escolares
Universidad Pedagógica Nacional
Presente

En relación con la tesis de maestría: *Evaluación de las políticas públicas de descentralización y de gestión educativa del nivel Básico en México, 1988-2015*, que presenta **Laura Medina García** a propuesta del Dr. Vicente Paz Ruíz, los abajo firmantes, miembros del jurado comunicamos que cumple con los requisitos necesarios para presentar el examen de grado correspondiente.

Presidente: Dr. Wenceslao Sergio Jardón Hernández
Secretario Dra. Margarita Berenice Gutiérrez Hernández
Vocal: Mtro. Felipe Bonilla Castillo

El examen está programado para el 4 de noviembre del año en curso a las 18:00 hrs. en el Auditorio de esta Unidad.

Atentamente
"Educar para Transformar"

Mtra. Xóchitl L. Moreno Fernández
Directora de Unidades
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 095
D.F. AZCAPOTZALCO

C.c.p. Archivo

MQC/MA/P/mpg

A la **Universidad Pedagógica Nacional**
por abrirme las puertas hacia un nuevo horizonte.

A **mis maestros**, en especial al
Dr. Wenceslao Sergio Jardón Hernández,
toda mi admiración y agradecimiento.

Agradezco a la **Dra. Arcelia Martínez
Bordón** y a la **Dra. Eugenia Lucas
Valerio** por su colaboración en la
realización de la presente tesis.

Para **Salvador** mi esposo,
por su amor incondicional

Para mis hijos **Iván y Martha Laura**,
que dan sentido a mi existencia

A mi hermana **Consuelo**,
humana... bienhechora.

A **mi padre**, mi orgullo y admiración.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE GESTIÓN EDUCATIVA DEL NIVEL BÁSICO EN MÉXICO, 1988-2015

INDICE

| | Pág. |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| CAPÍTULO 1. Tendencias internacionales en torno a la gestión educativa y la descentralización..... | 9 |
| 1.1 Globalización y Gobernanza..... | 9 |
| 1.2 UNESCO..... | 14 |
| 1.3 Banco Mundial: la descentralización y gestión educativa..... | 18 |
| 1.4 CEPAL: la descentralización y gestión educativas..... | 23 |
| | |
| CAPÍTULO 2. De la política pública a la descentralización y la gestión educativa..... | 27 |
| 2.1 Definición de política..... | 27 |
| 2.2 Caracterización de la política pública..... | 29 |
| 2.3 Modelos para evaluación de las políticas públicas..... | 33 |
| 2.3.1 Modelo de Evaluación de la política de AED del Banco Mundial. | 33 |
| 2.3.2 Modelo de Evaluación de políticas de la CEPAL..... | 40 |
| 2.4 Gestión educativa..... | 42 |
| 2.4.1 Acepciones..... | 42 |
| 2.4.2 Modelos de gestión educativa..... | 45 |

CAPÍTULO 3. Reconstrucción histórica de las políticas públicas nacionales.....53

3.1 La gestión educativa y la descentralización en el PME, 1988-1994.....54

3.1.1 Descentralización educativa (gasto y gestión administrativa a las entidades federativas).....57

3.2 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.....61

3.2.1 Proyecto Escolar 63

3.3 Programa Sectorial de Educación 2001-2006.....66

3.3.1 Programa Escuelas de Calidad.....68

3.3.2 Plan Estratégico de Transformación Escolar.....72

3.4 Programa Sectorial de Educación 2007-2012..... 72

3.5 Programa Sectorial de Educación 2013-2018 74

CAPÍTULO 4. Evaluación de las políticas públicas instrumentadas para la gestión educativa y la descentralización en educación básica.

4.1 ¿Desconcentración o descentralización del servicio educativo?..... 80

4.2 De la teoría a la práctica: La experiencia de la descentralización en el sistema educativo mexicano..... 83

4.3 Estudio de casos en algunos estados..... 89

4.4 La experiencia descentralizadora en las escuelas..... 94

CONCLUSIONES. 103

Fuentes de consulta..... 108

Documentos 113

Entrevistas 114

Fuentes electrónicas..... 114

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas nacionales de enorme actualidad por sus repercusiones sociales, es el referente al sector educativo del nivel básico.

Las propuestas para mejorar la educación obligatoria que imparte el Estado se han manifestado desde la época de los gobiernos postrevolucionarios. Sin embargo, es en la última década del siglo XX, cuando la llamada modernidad da como resultado la redacción del texto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En ésta se introduce la política pública de descentralización educativa, una distribución de atribuciones y funciones de instancias superiores hacia otras de menor jerarquía como las estatales y municipales a fin de acercar las decisiones de gestión a los ámbitos regional y escolar.

A partir del año 2001, los gobiernos de la alternancia, consideraron aterrizar la descentralización educativa de los centros escolares a través de instrumentos financiados por el Banco Mundial como el Programa Escuelas de Calidad y el Programa Estratégico de Transformación Escolar.

Con estos programas se ensaya la implementación de proyectos de gestión escolar estratégica, que se aplican voluntariamente en algunos centros escolares para que de manera fragmentada se obtuvieran experiencias que guiarían las acciones futuras con alcance normativo a nivel nacional.

La Reforma Educativa que se implementa a partir de 2013, plantea una Ruta de Mejora escolar, que sitúa la escuela al centro, en un discurso que propone dotar de autonomía a los Consejos Técnicos Escolares en las tareas de gestión escolar.

Al mismo tiempo, el sistema político mexicano, se sustenta en un centralismo que no permite una verdadera autonomía de gestión y un ejercicio democrático, en sus instancias subordinadas, principalmente durante el periodo de más de

setenta años de hegemonía priísta en el gobierno, y en su trayecto actual. Las prácticas autoritarias son una contradicción en la que la política descentralizadora encuentra un verdadero obstáculo para su implementación.

El impacto que ha tenido en los centros escolares la política de descentralización educativa es el tema de esta investigación.

En el primer capítulo, nos adentraremos en las tendencias internacionales en torno a la política de descentralización educativa y cómo algunos organismos mundiales y regionales impulsan dicha política como medio para alcanzar, con los recursos disponibles una educación que genere una población competente ante los retos de la globalización.

En el segundo capítulo, abordaré los conceptos teóricos claves que dan sustento el presente trabajo, desde el punto de vista de diversos autores, a la sazón: política pública, descentralización y gestión.

El tercer capítulo se nutre de un recorrido histórico por la política educativa de las diferentes gestiones gubernamentales a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, dando paso al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que marcó un hito en la gestión educativa nacional, y hasta la actual Reforma Educativa.

Finalmente, en el cuarto capítulo, evaluaremos los resultados de la descentralización educativa, a través de la revisión de su implementación en algunas entidades de la república y mediante entrevista directa por separado a la Dra. Arcelia Martínez Bordón, experta en evaluación de políticas públicas y a la Dra. Eugenia Lucas Valerio, directora de secundaria general con vasta experiencia en gestión escolar.

Capítulo 1. Tendencias internacionales en torno a la gestión educativa y la descentralización.

1.1 Globalización y Gobernanza.

En las últimas dos décadas del siglo XX, el mundo enfrentó cambios históricos que afectaron la vida de los seres humanos causando una profunda transformación que perdura hasta nuestros días. En la década de los años ochenta, se vivió el ocaso del Estado Benefactor en los países capitalistas y en vías de desarrollo. Lo que en su momento fue una respuesta para propiciar la activación de la economía en tiempos de crisis, se convirtió en problema “los recursos... comienzan a ser escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención estatal” (Cabrero, 2000:20), la gran cantidad de atribuciones que se adjudicaron al Estado demandaba la erogación de recursos económicos que no se consideraban inversiones productivas.

Al engrandecimiento del aparato gubernamental, sus más acérrimos detractores le llamaron despectivamente, “Estado obeso” para referirse a una figura pesada que no respondía con eficiencia a la complejidad de los problemas que se derivaban de una crisis mundial.

Los años ochenta, también fueron testigos del fin del sistema socialista en la Unión Soviética y en los países de Europa del este. En 1989 con la caída del muro de Berlín, terminó la división del mundo bipolar: el socialismo sucumbió ante sus graves problemas económicos y ante la asfixiante dictadura política e ideológica de su dirigencia; la sociedad exigía cada vez más participación democrática y el socialismo iba a contracorriente con esta fuerte tendencia mundial.

Bajo el liderazgo de Estados Unidos y de Gran Bretaña, se fortalece la idea de que el Estado debe permanecer alejado del sector productivo, pues este ámbito es propio de la acción de los individuos. Es así como las ideas del liberalismo del siglo XVIII de no intervención del Estado en los asuntos económicos y de libertad de los individuos para luchar por su bienestar personal, son retomados en el último

tercio del siglo XX. “Desde mediados de la década de los setenta, ante la crisis económica y social, toma fuerza el pensamiento neoliberal” (Brom, 2009:268), nacía entonces un nuevo modelo: El neoliberalismo.

El neoliberalismo sostiene que la competencia individual debe prevalecer para impulsar la economía y el Estado debe ocuparse de salvaguardar los intereses de sus ciudadanos, como lo expresó el teórico inglés John Locke en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*: “... la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometándose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes” (Locke; 1984:81-82), además el Estado también debe ser garante de la vida y la libertad de los ciudadanos, siendo estas las razones principales de su existencia.

A nivel mundial, los diferentes países adoptan el libre mercado como una opción viable para superar su rezago financiero; esta práctica traspasa las fronteras nacionales debido al afán de ganancia de los monopolios y de los intereses económicos de los países poderosos. Ha llegado el momento en el que la economía del mundo se vuelva una sola, libre de restricciones arancelarias y proteccionistas, abierta a la competencia en donde las empresas mejor preparadas imponen su supremacía robusteciendo su poderío y absorbiendo a las más débiles.

En los años noventa, se acelera el proceso de integración de las economías mediante el intercambio de productos, servicios, inversiones y tecnología. El avance científico y tecnológico en las comunicaciones reduce al mínimo los tiempos y las distancias entre los diferentes países del orbe. A este fenómeno complejo de unificación económica, de internacionalización de los mercados y de intercambio cultural se le denominó *globalización*.

En la globalización se interna la competencia como elemento fundamental del desarrollo nacional e internacional volviéndose imperativo que los países se fortalezcan y respalden mutuamente construyendo alianzas por encima de sus rivalidades. Como resultado de este proceso, se forman importantes bloques

económicos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1961; la Unión Europea (UE, 1993) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) entre otros.

Dentro del paradigma globalizador, se recurre a términos propios de los negocios privados para describir y adjetivar procesos del ámbito social, entre otros, racionalización, planeación estratégica, eficiencia y eficacia son empleados como parte de un lenguaje moderno que exige “operar” bajo criterios de mayor responsabilidad ante las cuantiosas inversiones que provienen de instituciones públicas o de organismos privados.

El propósito es operar con eficiencia en todos los procesos. La eficiencia es “El logro de las metas con la menor cantidad de recursos” (Koontz y Wehrich, 2004:14) y en este sentido, el capital humano es uno de los factores centrales para alcanzar el desarrollo económico; se busca preparar a los individuos para que sean competitivos y puedan desenvolverse eficientemente en su vida productiva, como ciudadanos responsables ante sus semejantes y el medio ambiente.

En el contexto de la globalización, se visualiza a la educación no como un fin sino como un medio para ser competente para la vida. El sistema educativo adopta una posición estratégica como uno de los medios para acceder a la competencia económica que actualmente se encuentra en juego a nivel global.

Los criterios de las políticas, entendidas como acciones de gobierno las marcan los intereses de los países que se encuentran a la vanguardia del desarrollo económico a través de organizaciones internacionales como la OCDE¹ y el Banco Mundial. En el contexto de la globalización, la política educativa obedece a la adquisición de competencias; las destrezas de los jóvenes son el resultado de la escolaridad y de sus experiencias en la vida diaria. La noción de prepararse para

¹ OCDE (2014). Panorama de la educación. Mexico-EAG2014-Country-Note-spanishOCDE. Consultado el 6 de junio de 2015.

la vida se ha convertido en eje nodal de la definición de lo que es una competencia, entendiéndola como la adquisición de capacidades para enfrentar al mundo económico o profesional, resolver problemas, construir relaciones sociales, etc.

Al mínimo de competencias que es deseable que posea cualquier ciudadano se le denominó *kit de sobrevivencia*, a saber: “orientación en el mundo político, social y económico, la capacidad de resolver problemas en situaciones diarias y críticas, las destrezas de comunicación, el grado de autonomía... y la percepción de valores humanos críticos” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 1999:15). La capacidad de aprender se ve como la mejor preparación para hacer frente a situaciones futuras; el concepto de aprendizaje de alta calidad incluye competencias (conocimiento y destrezas), motivación (creencias, actitudes, valores, hábitos, emociones). Estos criterios son adoptados como directrices de la política educativa que la OCDE promueve entre sus países miembros.

La Gobernanza.

Los organismos internacionales otorgan apoyos financieros, elaboran políticas y hacen recomendaciones a los gobiernos nacionales sobre el tema educativo “¿hasta qué punto, estos organismos están afectando la soberanía de los estados nacionales y hasta qué punto es extensivo a los derechos de los ciudadanos de los países?” (Maldonado, 2011:2) podemos hablar de que existe una gobernanza global (regímenes internacionales), a la que tienen que ceñirse los gobiernos nacionales, o bien, si los dictados de algunos organismos internacionales se pueden considerar como una injerencia en los ámbitos que conciernen únicamente a cada país.

La “gobernanza” es una manera de llamar al estilo de gobierno en donde tiene gran importancia la participación ciudadana, dotando a estas decisiones de “mayor exigibilidad, mayor democracia, relevancia de los derechos humanos, mayor diálogo civil y social” (Canto Chac, 2008). La gobernanza se asocia con la

globalización cuando irrumpen organismos internacionales (OCDE, BM) interactuando con los gobiernos nacionales para influir a fin de que adopten determinadas pautas de actuación.

A nivel educativo, podemos citar esta vinculación entre organismos internacionales y gobiernos nacionales a través de la prueba PISA, el examen estandarizado que se aplica a alumnos de 15 años de los países miembros de la OCDE para conocer su grado de competencia en español, matemáticas y ciencias.

Otra tendencia internacional en materia educativa es la adopción del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) en los sistemas del ramo en diferentes países a nivel mundial, pues es evidente que los gobiernos nacionales cada vez más, ceden a la sociedad civil la gestión de las necesidades que en materia educativa demandan las comunidades que integran el mosaico regional.

La descentralización educativa es el instrumento que a nivel mundial se ha valorado para distribuir entre células más pequeñas la responsabilidad que tienen los Estados de atender las necesidades educativas como un derecho de la población. En algunos casos con mayores atribuciones para actuar con autonomía y en otros en una heteronomía que genera una limitada capacidad de gestión.

Retomando el texto de Maldonado, la gobernanza está dominada por pocas instituciones (como Banco Mundial, El FMI o la OMC) “el problema es que los directamente afectados por las decisiones que todos ellos toman se han quedado sin voz” (Stiglitz, 2002:22), de manera que al dictar pautas a los gobiernos locales, se imponen a la ciudadanía criterios generados en contextos ajenos a las problemáticas y realidades domésticas.

La política de descentralización le apuesta a una formación de carácter individualista, promoviendo el interés personal, sobre los intereses colectivos, congruente con las ideas neoliberales del mundo globalizado en donde las competencias marginan a los más débiles y confirman la supremacía de los más fuertes, ya sea a nivel país o a nivel ciudadano, pues “prácticamente en todos los sistemas educativos el contexto socioeconómico ha demostrado ... estar

positivamente relacionado con el aprovechamiento escolar” (Zebadúa y Valverde, 2011:400) . Es de subrayar que la participación democrática de todos los sectores sociales que promueve la descentralización, es su factor más recuperable, ya que esto genera una sociedad más informada y comprometida con la elevación de la calidad educativa, interés que debe ser común a todos los ciudadanos.

La otra cara de la moneda de la globalización es la enorme desigualdad que se ahonda entre los países ricos y los países pobres. La necesidad de contar con mano de obra barata pero calificada o competente para participar en los procesos productivos que demanda el desarrollo económico, generó esfuerzos para incorporar a las poblaciones de los países más desfavorecidos económicamente a la dinámica educativa por competencias. Se hizo necesario eliminar el rezago para que las naciones emergentes tengan la oportunidad de acceder a mejores niveles de crecimiento.

1.2. UNESCO.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se ha encargado de promover, en las regiones más atrasadas, el acceso a una educación de calidad para todos, no es suficiente que se garantice el acceso, la UNESCO plantea que todos los seres humanos tienen derecho a recibir una educación de calidad, “Una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones principales: el respeto a los derechos, equidad y pertinencia” (UNESCO, 2007: 27), equidad y calidad son condiciones indisolubles, pues la equidad asegura que todos tendrán las mismas oportunidades educativas y brinda apoyos a quienes más lo necesitan, pues el acceso debe ser aprovechado por toda la población aunque se encuentre en condiciones de desventaja.

La equidad tiene que ver con la disponibilidad, el acceso (físico, al currículo y la economía) y la continuidad de los estudios. Debe haber libertad de enseñanza y de opción para padres de dónde llevar a los niños; se debe considerar también equidad en los recursos y que el currículo esté al alcance de todos; se debe

proveer de aparatos o materiales a quienes necesitan apoyos especiales (auditivos, etc.), al igual que docentes mejor preparados en las áreas de mayor carencia. Es importante que la equidad (UNESCO, 2007: 36) incluya una democratización en el acceso educativo (la prueba debería ser diagnóstica y no selectiva) de esta manera, la equidad favorece la inclusión y el respeto a la diversidad (raza, sexo, religión, etc.).

La educación de calidad también debe ser pertinente y por lo tanto satisfacer las siguientes características: Que sea significativa (para seres autónomos y con identidad propia); que sea adaptable (flexible, descentralizada y autónoma) que sea curricular (que nuestra práctica sea heterogénea para grupos heterogéneos, pues el currículo debe adaptarse a las diferencias, y en consecuencia ser inclusiva) y que considere al ambiente (en una convivencia armónica).

Una educación de calidad se constituye además de currículos relevantes y pertinentes; enseñanza aprendizaje equilibrada para transmitir el conocimiento docente a los alumnos; garantizar un intercambio multicultural en el salón de clase y, fuera del aula, la calidad genera equilibrio entre mercado de trabajo y desarrollo personal.

En resumen, el acceso a la educación y que ésta sea de calidad en sus tres dimensiones (con equidad; relevancia y pertinencia) son derechos irrenunciables para todos los seres humanos y la UNESCO promueve una educación inclusiva y de calidad en las regiones menos desarrolladas del mundo. Demos un vistazo a los principales acuerdos internacionales que ha auspiciado la UNESCO para impulsar sus propósitos:

Declaración Mundial sobre educación para todos satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Esta reunión destaca que la educación es un derecho fundamental para todos; puede contribuir a lograr un mundo más seguro, sano, próspero, ambientalmente más puro; y al mismo tiempo favorece el progreso social, económico y cultural; la tolerancia y la cooperación internacional. La educación es una condición indispensable, aunque

no suficiente para el progreso personal y social; en los saberes tradicionales y culturales autóctonos radica la capacidad de definir y promover el desarrollo. En los países menos desarrollados, el servicio educativo necesita mejorar su adecuación y su calidad y debe ponerse al alcance de todos; las autoridades nacionales, regionales y locales tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica para todos.

Foro Mundial de educación Dakar: educación para todos, balance hasta el año 2000-UNESCO. El foro mundial sobre educación de Dakar hace un balance de los avances o retrocesos que se han generado en la materia en los países más desfavorecidos económicamente. La evaluación no es alagüeña, ya que los objetivos que se habían planteado para cumplir el año 2015 (Mejorar la educación integral infantil y extenderla; escuela primaria gratuita, obligatoria y de calidad para todos, así como, eficiencia terminal; atender las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos, preparándoles para la vida activa; aumentar en un 50% el número de personas adultas alfabetizadas; alcanzar la igualdad de género en educación; acceso de las niñas a una educación de calidad; mejorar la calidad de la educación haciendo hincapié en la lecto-escritura y matemáticas) se difieren hasta el año 2021, ante la imposibilidad de ser alcanzados por más de la mitad de los países firmantes.

Cabe destacar que este esfuerzo de: elaboración de políticas de integración, alfabetización, calidad de la educación, creación de capacidades y la financiación; requiere de la participación de todos los involucrados en el interés por lograr una auténtica reforma educativa, es decir, se debe contar con la cooperación de todos los países a nivel mundial; gobiernos nacionales; la sociedad civil; organismos bilaterales y multilaterales.

Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI. UNESCO, marzo 2001. En la Declaración de Cochabamba se realiza un balance de los objetivos educativos mundiales logrados y los no alcanzados, y se emiten recomendaciones para alcanzar una educación de

calidad que integre a los países más desfavorecidos económicamente a un mundo globalizado y de cambios constantes. Los gobiernos deben tomar la educación como derecho básico de las personas y los sistemas educativos deben ofrecer oportunidades a cada individuo cultivando la diversidad de capacidades vocacionales y estilos, particularmente atender las necesidades educativas especiales.

Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal (del 26 al 28 de abril de 2000) Informe final. Un tema común del Foro fue la imposibilidad de separar los aspectos de acceso, equidad y calidad. La comunidad internacional debe cumplir un papel importante para crear las infraestructuras necesarias, propiciar la utilización compartida tanto de programas como de las competencias educativas y apoyar en la elaboración de programas didácticos informáticos, en resumen, convertir en realidad la educación integradora.

Este es uno de los retos más importantes que enfrenta nuestro país, pues si bien los alumnos que asisten a escuelas privadas reciben una atención privilegiada, la educación pública adolece de la infraestructura necesaria para brindar acceso y trato equitativo a quienes demandan educación básica. La problemática nacional se explica a sí misma: nuestro país es un amplio mosaico regional compuesto por zonas bien comunicadas y dotadas de infraestructura en las que se facilita el acceso a las ventajas que brinda la modernidad. Pero estos lugares conviven con otras poblaciones aisladas y de difícil acceso que han sido marginadas del crecimiento y no cuentan con las condiciones mínimas como son los servicios de agua potable y energía eléctrica en sus comunidades. La integración nacional es el primer problema a resolver, para que ahora si se pueda hablar de implementar una educación mexicana verdaderamente integradora

1.3. El Banco Mundial y la descentralización educativa

En las últimas dos décadas del siglo XX y aún en los albores del XXI, América Latina se ha visto afectada por las crisis económica global y, en consecuencia, sus políticas sociales han sido considerablemente afectadas para enfrentar esta problemática. Dichos ajustes son propuestos por organismos internacionales y regionales “entre los cuales están el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)” (Sánchez, 2001:57) con el fin de asegurar que los recursos que se invierten a través de estos organismos no sean desviados con propósitos ajenos a los proyectos de desarrollo previstos.

El Banco Mundial fue creado en 1944, “su misión evolucionó desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como facilitador de la reconstrucción y el desarrollo de la posguerra al mandato actual de aliviar la pobreza en el mundo”². En su origen tuvo la misión de apoyar la reconstrucción de los países arruinados por los combates de la segunda guerra mundial; al superarse la crisis coyuntural de la postguerra, sus propósitos cambiaron. Hoy en día el Banco Mundial es el organismo de la ONU cuyos “proyectos y operaciones están diseñados para respaldar las estrategias de reducción de la pobreza en los países de ingreso mediano y bajo... procura adaptar la asistencia que brinda a las prioridades de los países y armonizar su programa de ayuda con otros organismos a fin de incrementar la eficacia de la ayuda”³. Esta y otras instituciones globales, al atender las crisis económicas recurrentes desde el periodo de la post-guerra, han identificado como indispensable atender el rezago educativo, pues esta problemática forma parte de un círculo vicioso que no permite que los países pobres (del área regional Latinoamericana en este caso), alcancen niveles más elevados de desarrollo económico, pues su población no está lo suficientemente

² Historia del BM en bancomundial.org/es/about/history consultado el 16 de junio de 2015.

³ Portal del Banco Mundial; *Nuestras prioridades* en <http://web.worldbank.org/> consultada el 16 de junio de 2015.

preparada para responder a la competencia que impera en la dinámica de la globalización.

En los años setenta, el reto era alcanzar una cobertura universal de la educación primaria. Sin embargo, en la década de los ochenta una agudización de la crisis propició que se dejara de lado la cobertura y se señalara como prioridad aumentar la eficiencia del sistema educativo, “los ajustes económicos exigieron que las políticas educativas renunciaran a la expansión educativa en el contexto de la reestructuración económica con una férrea contención a la demanda por medio de un discurso que asume la noción de la calidad de la educación” (Sánchez, 2001:60). Ante la crisis económica era obligado que los gobiernos de casi todo el mundo, se “apretaran el cinturón” para paliar de algún modo la escases de recursos monetarios.

Como parte de estas acciones de recorte al gasto público se recurrió a la política de descentralización cuyo objetivo era desprenderse de atribuciones que antes pertenecían a los gobiernos centrales y que era necesario entregar, en tiempos de crisis, a manos ciudadanas. Había que racionalizar y planear para la formación de recursos humanos calificados para la competencia económica. Se introduce el término de “gestión” para hacer más eficientes los sistemas educativos, pues habían de alcanzarse los fines contando con recursos escasos.

La gestión escolar se convirtió en un instrumento de la política de descentralización pues prepara a la ciudadanía para realizar las acciones de autogobierno y ejercer una adecuada micropolítica. El Banco Mundial vio con buenos ojos una gestión centrada en la escuela y apoyó en todo el mundo los proyectos basados en este modelo⁴; esta institución internacional realiza periódicamente evaluaciones de impacto para determinar el grado de aprovechamiento que se hace del financiamiento invertido en relación con los objetivos y metas planeados.

⁴SEP (2010). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) Módulo I.*

Aunque los estudios del Banco Mundial reconocen que sigue siendo tema el ampliar el acceso a la educación básica en una gran cantidad de países en vías de desarrollo, no se debe dejar de lado que la ampliación en la oferta educativa debe ser acompañada por mecanismos que doten de calidad al servicio pues:

“aun en los lugares donde la gran mayoría de los niños consigue servicios de educación, la calidad suele ser muy deficiente. Este hecho se hace cada vez más evidente en los resultados de las evaluaciones de aprendizaje internacionales, donde la mayoría de los estudiantes de países en desarrollo no se destaca” (BM: 2010)⁵.

Adicionalmente, aunque los gobiernos de los países menos desarrollados han realizado esfuerzos para mejorar la calidad de la educación que el Estado imparte, siguen siendo una realidad las dificultades que enfrentan los grupos marginados como las niñas, los pueblos indígenas y las clases más pobres de la sociedad para acceder a las oportunidades educativas, haciéndose necesario redoblar esfuerzos en el acceso eficiente y equitativo para toda la población.

En base a las evaluaciones de impacto, el Banco Mundial“ señala que el simple hecho de aumentar la asignación de recursos sin introducir además reformas institucionales no aumentará la equidad ni mejorará la calidad”⁶. Las reformas que avala el BM para mejorar la calidad de la educación que se oferta en las escuelas públicas del nivel básico de los países en vías de desarrollo, incluye a la descentralización de las decisiones para que la gestión se centre en satisfacer las necesidades propias y particulares de las escuelas; “Este proceso pone énfasis en cada escuela (representada por una combinación de directores, maestros, padres, estudiantes y otros miembros de la comunidad escolar) como la principal autoridad en la toma de decisiones y sostiene que este cambio redundará en el mejoramiento de prestación de educación” (BM, 2010).

⁵<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2010/06/12648339/decentralized-decision-making-schools-theory-evidence-school-based-management-toma-de-decisiones-descentralizada-en-la-escuela-la-teoria-y-la-evidencia-sobre-la-administracion-escolar-descentralizada> Consultada el 5 de junio de 2015.

⁶ Ib.

Según el Banco Mundial, la teoría que fundamenta su apoyo a la política de descentralización se debe a que el mejoramiento en la calidad de la educación no responde únicamente a la inversión financiera que se hace para contar con salones, pupitres, y bancas, también es indispensable contar con el compromiso de los actores educativos para conseguir este propósito, pues “si se responsabiliza a los proveedores del servicio ante sus *clientes*, puede garantizarse una buena calidad y una prestación oportuna del servicio” (Banco Mundial, 2003). Desde la perspectiva del BM, los clientes son los estudiantes y sus padres, y los proveedores son los directivos y maestros, que desearán mantener o aumentar el nivel de satisfacción del servicio que prestan a “los clientes-ciudadanos”, mediante una buena gestión escolar que les permita mantener su fuente de trabajo obedeciendo a las leyes naturales de una economía de mercado.

Según estudios del Banco Mundial, la descentralización educativa puede apoyar los resultados en el sector promoviendo una mayor satisfacción de la percepción que tienen los ciudadanos del servicio, “ya que otorga voz y poder de toma de decisiones a las partes interesadas locales, quienes tienen un mejor conocimiento de los sistemas educativos locales que los gobiernos centrales” (Barrera-Osorio, 2010: xvii). A las acciones de descentralizar el poder de decisión de la educación, según el BM, se le denomina Administración Escolar Descentralizada (AED). La experiencia de la descentralización ha sido apoyada por el Banco Mundial y ésta se ha extendido a través de los países menos desarrollados en un esfuerzo por renovar sus sistemas educativos y mejorar la calidad que prestan las naciones en las escuelas del nivel básico.

“Un examen de la cartera educativa del Banco Mundial para los años fiscales de 2000 a 2006 revela que cerca del 10% de todos los proyectos apoyan la AED, un total de 15 de unos 157 proyectos, los cuales representan US\$1.700 millones, 1 un 23% de los préstamos del Banco para educación básica, o un 18% de la financiación total para educación (ver cuadro 1)” (Barrera-Osorio, 2010:xviii).

Cuadro 1. Administración escolar descentralizada en proyectos educativos financiados por el Banco Mundial

| | Total | AED | Porcentaje del total |
|---|-------|------|----------------------|
| Proyectos educativos (número) | 157 | 15 | 10 |
| Préstamos educativos (US\$ millones) | 9,49 | 1,70 | 18 |
| Préstamos para educación básica (US\$ millones) | 7,44 | 1,70 | 23 |

Fuente: Lista de proyectos educativos del Banco Mundial, años fiscales 2000-06.

Nota: AED = administración escolar descentralizada. “Préstamos” indica el monto total comprometido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Los proyectos de descentralización transfieren responsabilidad y toma de decisiones de las operaciones escolares a quienes integran el colectivo de esta célula, pues se promueve que directivos y maestros revaloren su pertenencia a la escuela y que los miembros de la comunidad escolar como los padres de familia participen activamente en la toma de decisiones para el mejoramiento escolar y se genere un ejercicio de rendición de cuentas. “El propósito de los proyectos es así aumentar la rapidez y pertinencia de la toma de decisiones a nivel escolar” (Barrera-Osorio, 2010:xix).

Según este organismo internacional, existen diferentes grados o “continuos” en la aplicación de la AED: Cuando las escuelas poseen una autonomía limitada y solo pueden tomar decisiones en el aspecto de planeación o mejoramiento escolar, se dice que se trata de una reforma débil, tal es el caso de la AED que se lleva a cabo en México mediante el Programa Escuelas de Calidad (PEC). En el otro

extremo se encuentran las reformas fuertes de AED que “se caracteriza por consejos escolares que reciben fondos directamente del nivel central u otro nivel del gobierno y se les ha otorgado la facultad de contratar y despedir maestros y directores, y/o de establecer los planes de estudio (por ejemplo, el programa *Educo* de El Salvador)” (Barrera-Osorio, 2010: xix). Otro ejemplo de AED fuerte se implementa cuando los padres tienen una injerencia sobre la educación pública y los Consejos escolares formados por directivos, maestros, alumnos y padres de familia tienen poder de decisión en la gestión operativa, financiera y escolar, ejemplo de estos se pueden encontrar en los Países Bajos.

1.4 CEPAL: La descentralización y gestión educativas.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es un organismo regional de la ONU que tiene el encargo de “contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo”⁷ además del estudio de problemas de carácter económico, político y social de la región y (de) proponer soluciones a sus gobiernos” (Sánchez, 2001:61). Uno de los ámbitos sociales abordados por la CEPAL es el educativo, pues el tema tiene una relevancia prioritaria para promover el desarrollo económico y social de la región.

En el documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad CEPAL-UNESCO* de los años noventa, se señala que la CEPAL impulsa una transformación productiva con equidad en el que su objetivo es incorporar al grueso de la población a este esfuerzo planteando que el acceso a la educación es un asunto de Derechos Humanos: “Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derechos es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto” (Muñoz, 2004), a diferencia del Banco Mundial que visualiza al ciudadano como

⁷Acerca de la CEPAL en <http://www.cepal.org/es/acerca> consultada el 16 de junio de 2015.

cliente y a la educación como servicio que éste demanda, la CEPAL reconoce a la educación como un derecho de todos. Las primeras condiciones que se tienen que cumplir para garantizar el acceso a este derecho es brindar una educación gratuita y obligatoria, pues de esta manera se legisla obligando al Estado a asumir la responsabilidad de garantizar su cumplimiento.

Con esto se pretende asegurar una efectiva igualdad de oportunidades, manteniendo un sistema que evite segregaciones y exclusiones sociales, étnicas y regionales y que favorezca la diversidad, entendida esta como una oportunidad de enriquecimiento cultural colectivo. La incorporación y la difusión del progreso técnico constituyen una condición para que la región adquiriera una competitividad a fin de insertarse en el concierto económico internacional y le permita tener un crecimiento sostenido.

Lo anterior supone el contar con recursos humanos preparados y competentes para enfrentar los retos que impone el desarrollo económico mundial. Se hace necesario atender, en los países latinoamericanos, a una auténtica transformación que se traduzca en una elevación sustantiva de la calidad educativa, pues:

“Se ha incrementado la presión sobre los países y los mercados nacionales desde los organismos multilaterales, no solo dedicados a la educación y la cultura (como la UNESCO), sino de entidades financieras y económicas (BM, OCDE). Se busca que éstas cuenten con una clase trabajadora y una clase profesional mejor capacitadas en las nuevas herramientas del conocimiento... nuevos métodos de resolución de problemas intelectuales y prácticos, además de esquemas más flexibles de trabajo en equipo ante problemas cambiantes” (Zebadúa y Valverde, 2011:394).

La agenda educativa adquiere un lugar preponderante en la política regional, pues la eficiencia en la operación de las empresas depende de la calidad de su sistema educativo, ya que no se puede aprovechar el potencial económico de las nuevas tecnologías sin introducir cambios en los sistemas de educación y capacitación “la globalización, en sus vertientes laboral y cultural (en lo que respecta principalmente a los medios de información y del conocimiento) exige modificaciones a los esquemas de aprendizaje, docencia e incluso organización

educativa” (Zebadúa y Valverde, 2011:390), esto se traduce en un estrecho vínculo entre los temas de economía y sociedad siendo prioritario en este universo, el tema de reforma educativa.

La transformación en gestión educativa para el área Latinoamericana, es congruente con los planteamientos internacionales pues “todas las propuestas educativas tienen hoy una coherencia significativa en términos, por ejemplo, de las iniciativas de descentralización en el marco de las condiciones específicas de los países latinoamericanos” (Sánchez, 2001:65), El ajuste económico impulsó la autonomía de las escuelas como un mecanismo para que la sociedad se apropiara de las responsabilidades de atender los resultados en el servicio educativo por medio de la rendición de cuentas que promueve el modelo de gestión asociado a la descentralización al que en México se le llamó federalización.

Para la CEPAL, parte estratégica de la instrumentación de una verdadera reforma educativa es el dotar a los centros escolares de mayor autonomía y capacidad de autogestión,

“los criterios que propone para alcanzar los objetivos anteriores se sustentan en una reforma institucional que implique la descentralización para favorecer la autonomía la cual, para la CEPAL, significa promover en las instituciones sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa, pero fundamentalmente capacidad de gestión que promueva procesos de descentralización en la educación” (Sánchez, 2001:62).

La propuesta educativa de la CEPAL tiene como objetivos construir una nueva ciudadanía y desarrollar la competitividad en el plano institucional, es decir, en la escuela. Estos objetivos apuntan hacia la reorganización de los sistemas educativos vigentes, sobre todo de la gestión educativa orientada por la descentralización para dar mayor autonomía a las escuelas públicas.

La reforma en el sistema educativo descentralizado supone procesos de cambio complejos donde se deben atender en Latinoamérica, aspectos vitales que intervienen en la organización del sistema:

- Concebir a la planeación como eje de acción dentro de la gestión escolar, y no como requisito “problemático”.
- La formación y actualización de recursos humanos altamente calificados con capacidad para desarrollar la abstracción, el pensamiento sistémico, la capacidad de trabajar en equipo y sentirse parte del equipo, compromiso con la institución, saber comunicar y manejar conflictos, entre otras cualidades.
- Combatir los rasgos clientelares en los mecanismos de acceso al Servicio Profesional Docente.
- Dificultad para incorporar el conocimiento elaborado por la investigación educativa a los procesos de gestión y de toma de decisiones, en gran medida por la falta de competencia profesional en políticas educativas.
- Los escenarios rápidamente cambiantes “por la emergencia de la sociedad de la información y el conocimiento” (Braslavsky, 2006: 27)
- La oportunidad del desarrollo democrático a través del ejercicio de la participación social.

La CEPAL promueve que la política educativa de descentralización no se limite a criterios eficientistas gubernamentales cuyo único objetivo es el reducir las asignaciones presupuestarias al sector. La descentralización debe servir para atender la diversidad y particularidad de experiencias reales y empoderar a los ciudadanos para que tomen decisiones y sean partícipes de las estrategias a seguir para avanzar en el mejoramiento y la equidad del servicio educativo en los países latinoamericanos.

CAPÍTULO 2. DE LA POLÍTICA PÚBLICA A LA DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVAS.

2.1 Definición de política

El estudio de la política se remonta a la antigüedad clásica donde grandes pensadores como Platón y Aristóteles desarrollaron un pensamiento acerca de las diferentes formas de gobierno en las polis griegas. Para Aristóteles un poder real es de tipo personal pues se ejerce hacia otros que se consideran no aptos para tomar decisiones o gobernar (mujeres, niños, esclavos e incluso los hombres libres que carecían de propiedades). A diferencia de éste, el poder político es un ejercicio propio de la actividad ciudadana, pues éstos “tienen alternativamente la posibilidad de ser gobernante y gobernado” (Aristóteles, 1982:157), otorgando una calidad de miembros libres e iguales a quienes forman parte de la polis (ciudad) y que podían participar de la toma de decisiones en el ágora. “El señorío político es el gobierno de hombres libres e iguales” (Aristóteles, 1982:157) Estos pensadores daban a la política un sentido ético, pues este arte era el instrumento para que los gobernantes obraran a favor de la sociedad logrando una mejor forma de vida para la polis.

Ya en la época del humanismo, génesis de los Estados Nación europeos, Nicolás Maquiavelo en su obra “El príncipe”, hace una distinción entre la política y la ética ya que las *razones de Estado* justifican las acciones que los gobernantes hacen para conservar el poder. Para Maquiavelo, la política es el conocimiento del arte del ejercicio del poder y su conservación a toda costa, pues el poder no se cede ni se comparte.

Las ideas de Maquiavelo acerca de la política moderna se sintetizan en la frase: “el partido más seguro es ser temido, primero que amado... al mismo tiempo evite ser aborrecido” (Maquiavelo, 1984:82-83) ¿qué significa no ser amado por sus súbditos y al mismo tiempo evitar ser odiado? De ésta máxima depende precisamente la conservación del poder político.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Antonio Gramsci hace una revisión de la obra de Maquiavelo. Cuando analiza los elementos de la política concluye que “existen realmente gobernados y gobernantes, dirigentes y dirigidos. Toda la ciencia y el arte político se basan en este hecho primordial irreductible” (Gramsci, 1975:40). El ejercicio de la política se hace evidente cuando la clase hegemónica manifiesta su poder por medio de la dominación hacia otros grupos sociales.

Gramsci otorga un carácter concreto a las relaciones políticas, ya que éstas se basan en una realidad efectiva; a la voluntad del político pertenece el crear un equilibrio de fuerzas existentes que actúe en la realidad efectiva para llevar a un terreno concreto “el deber ser” de la sociedad como parte del fortalecimiento del Estado: “El deber ser es por consiguiente lo concreto o mejor, es la única interpretación realista e historicista de la realidad, la única historia y filosofía de la acción, la única política” (Gramsci, 1975:65). Para Antonio Gramsci la política permite saber cómo actuar en la realidad para hacer eficientes a las fuerzas históricas que intervienen para lograr la obtención del poder y el fortalecimiento del Estado.

Para el sociólogo Max Weber el poder es “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 2005, p 43). A este fenómeno social Weber le llama *dominación*. El concepto de *dominación* juega un papel primordial en su concepto de política, ésta debe entenderse como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 2005, p 43). La dominación implica una relación de mandato/obediencia. Es por esto que la clasificación de los tipos de dominación realizada por Weber depende enteramente de las razones que conducen a la obediencia. Si hay dominación, es porque existe un orden que facilita la relación social de dominación.

Por su parte, Frank Goodnow, señala que la función de la política es la voluntad del Estado y que esta voluntad se ejecuta a través del gobierno siendo éste, brazo ejecutor de la política. Según Goodnow, la política solo es funcional cuando

permite poner reglas entre los gobernantes y los gobernados, los cuales son doblegados a la voluntad de las acciones que se desean orientar con el propósito de alcanzar un determinado fin. La política entonces permite gobernar o dirigir la acción del Estado, “en beneficio de la sociedad y el proceso y actividad orientada, ideológicamente, a la toma de decisiones de un grupo para la consecución de unos objetivos” (Andrade, 1990:5).

2.2 Caracterización de la política pública.

Luis F. Aguilar Villanueva nos explica que hasta hace algunos años “En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna” (Aguilar, 2000: 15). Eran muchos los factores (todos ellos externos) que en teoría influían para tomar las decisiones de gobierno: La estructura económica, la presión de sectores sociales, de gremios que se manifestaban, el conflicto de grupos de poder, etc.

El estudio e interpretación de estos factores externos determinaba las decisiones sobre la manera acertada de cómo debía actuar el gobierno como brazo ejecutor del Estado; se encontraba vigente la idea de que los políticos decidían y los administradores ejecutaban. “No tenía porqué existir una ciencia de políticas si la decisión estaba condicionada de antemano” (Aguilar, 2000: 18). El gobierno no tenía entonces capacidad de elegir sus propósitos y las acciones a realizar; ese era asunto de la política (*politics*).

Fue con el agotamiento del Estado de bienestar y la crisis de los sistemas planificados, cuando en los albores de la época de la globalización, se prestó atención a la estructura y funcionamiento del sistema político. El crecimiento desmedido de la burocracia generó graves problemas económicos que ya eran imposibles de resolver, pues no había recursos financieros que alcanzaran para continuar manteniendo el enorme aparato gubernamental que se enfrentó a una crisis monetaria de dimensiones mundiales en la década de los años ochenta.

El escenario de la década pérdida presentaba en la realidad concreta enormes problemas, pues había demandas sociales a resolver (fondo de pensiones insuficientes, desempleo, bajo nivel educativo, entre otros) que ponían en riesgo la estabilidad y el orden público. Se destacó entonces la importancia *per se* de las acciones de gobierno y se dio apertura a la participación ciudadana en búsqueda de legitimación y consenso de las acciones que llevaban a cabo los Estados en esos momentos coyunturales de cambio social. El autor sintetiza este proceso de la siguiente manera:

“La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y en muchos rubros autosuficiencia de los individuos y de los grupos ha ido desmantelando la tradicional visión colectivista- masista de la política, en mucho, producto de las férreas teorías sociales estructurales y de la dilatada intervención estatal” (Aguilar, 2000:19).

Debido a este proceso, actualmente impera la idea a nivel global, de que los ciudadanos como contribuyentes posibilitan el ejercicio gubernamental y los gobiernos deben tener responsabilidades claras y rendir cuentas del encargo que se les ha hecho para llevar a cabo la gestión de los asuntos que interesan en todos los ámbitos a la sociedad civil.

El estudio de las políticas o la política (*policy*) por su acepción en el idioma inglés, ha generado diferentes tipos de definiciones. Luis Aguilar Villanueva nos dice que estas pueden ser del tipo descriptivo o teórico; son descriptivas cuando se centran en si la política es sólo la decisión de gobierno o incluye a las acciones. Son teóricas cuando se explica por alguna teoría politológica en mayor medida.

La definición de política del tipo descriptivo se acerca al planteamiento institucional para justificar las acciones de gobierno “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos... que se expresa en varias formas; leyes sentencias, actos administrativos...” (Aguilar, 2000: 22). Como acción de gobierno para atender las demandas y necesidades de distintos grupos sociales, una política puede acercarse a estas necesidades de diferentes formas:

Como *actividad gubernamental* cuando se habla de política educativa, agrícola o alimentaria, entre otras acciones propias del gobierno. Se trata de *un propósito general a realizar* en el caso de una política de atención a los ancianos o de apoyo a madres trabajadoras; o bien como *una situación social deseada* en el sentido de apoyar el cuidado al ambiente, el cuidado del espacio público; se incluyen también *una propuesta de acción específica; normas que existen para atender una determinada problemática; el comportamiento gubernamental de hecho, etc.*

La definición de política arroja los siguientes componentes comunes según Aguilar Villanueva:

- a) Institucional.- cuando es elaborada o decidida por una autoridad legalmente constituida.
- b) Decisorio.- Es un conjunto- secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance en respuesta a problemas y necesidades.
- c) Conductual.- Cuando la política se dirige a actuar o no actuar para alcanzar fines determinados, sin olvidar que la política es en esencia una serie de acciones.
- d) Causal.- Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Una política en síntesis “se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (Aguilar, 2000:24), que incorpora diversos intereses de actores gubernamentales y de la sociedad civil. Las políticas no son una decisión deliberada del gobierno, sino el resultado de un conjunto de interacciones para asegurar la elección de los medios apropiados para conseguir los fines deseados.

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) caracteriza a las políticas públicas, por cuatro condiciones:

- ▶ Visión de largo plazo y por tanto transexenales;
- ▶ Resultado de amplios consensos entre los distintos niveles de gobierno, grupos sociales y fuerzas políticas del país;
- ▶ Obliga a los gobiernos a considerarlas en sus planes y programas de desarrollo; y
- ▶ La sociedad se compromete a impulsarlas en las distintas esferas de acción⁸.

Para la Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL) las políticas públicas “son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos que se desprenden de la agenda pública. Permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno” (Winchester, 2011: 4). Según la CEPAL existen dos tipos de políticas: las que logran sus fines a través de los servicios públicos (y requieren recursos burocráticos sustanciales en términos de personas y monetarios) y aquellos que logran sus fines a través de la regulación y el sistema tributario requiriendo menos recursos.

Para la CEPAL los instrumentos de política pública contemplan incentivos económicos (subsidios, impuestos); regulación directa (zonificación, estándares, entre otros); desregulación/creación o simulación de mercados/ privatización; provisión directa o indirecta de servicios y bienes (programas y proyectos); seguros frente a la adversidad (seguridad social, ayuda de emergencia – desastres). Y las etapas que constituyen su proceso de formulación son: agenda política, formulación de política, proceso de decisión, implementación y evaluación.

⁸ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI*, Documento de trabajo para la XXX Asamblea General, 12 y 13 de noviembre, México: ANUIES, p. 7.

2.3 Modelos para la evaluación de las políticas públicas.

¿Cuál es la función de la evaluación de las políticas públicas? Se refleja en dos planos: “Analizar los resultados de las políticas públicas y la gestión pública, dentro del aparato gubernamental y retroalimentar la toma de decisión para mejorar el desempeño gubernamental” (Winchester, 2011: 15), siendo necesario contar con mecanismos para medir la pertinencia de una política, según los resultados y efectos que produce en la población atendida.

Existen diversos modelos para la evaluación del impacto de las políticas públicas; en la presente investigación se revisarán los mecanismos de evaluación propuestos por el Banco Mundial y por la CEPAL.

2.3.1 Modelo de evaluación de la política de AED del Banco Mundial.

El Banco Mundial denomina Administración Escolar Descentralizada (AED) a la política de descentralización que impulsa y avala desde la década de los años ochenta a nivel global. La evaluación de la AED cuenta con mecanismos que han sido aplicados ya en diversos países del mundo para medir el impacto de su implementación. Las características de éste modelo son las siguientes:

En términos generales, una evaluación eficaz debería incluir tres pasos importantes (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2007):

1. *Definir claramente la intervención.* Todas las intervenciones modifican los márgenes y los incentivos en forma distinta para diferentes interesados. Es de suma importancia definir lo que modificará la intervención, como también el nuevo conjunto de incentivos y a quién se aplican las modificaciones.
2. *Describir cómo se espera obtener los resultados finales que se desea que produzca la intervención.* Para una evaluación es fundamental comprender cómo producirá la intervención los resultados deseados. En general, el

análisis sobre cómo incidirá la intervención en los resultados deseados debería tener la orientación de una teoría económica sólida.

3. *Definir la estrategia de identificación.* Esta estrategia es el mecanismo mediante el cual pueden atribuirse efectos causales entre una intervención (por ejemplo, un programa de AED) y un conjunto de variables de resultado (por ejemplo, tasas de abandono o puntajes en pruebas estandarizadas). Para atribuir al programa los cambios en las variables de resultado, es necesario superar los problemas de la autoselección.

Esos tres pasos, que son esenciales para llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa, son particularmente problemáticos en el caso de los programas de AED. Dada la complejidad del concepto de AED, es muy difícil definir la intervención. Así mismo, la probabilidad de obtener los resultados deseados mediante la intervención, dependerá de la complejidad de la intervención específica. Por último, resulta difícil identificar efectos causales debido a las tres fuentes de sesgo, a saber: la selección de las escuelas en las que se implementa el programa por parte de las autoridades, la autoselección de las escuelas para ingresar al programa y el proceso por el cual se inscriben los estudiantes en las escuelas de la AED.

Cómo definir la intervención.

Los programas de AED adoptan distintas formas, dependiendo de quién tiene el poder de tomar decisiones y qué tanta autoridad en la toma de decisiones se devuelve al nivel escolar. Algunos programas transfieren autoridad sólo a los directores o maestros de la escuela; otros estimulan u ordenan la participación de los padres y la comunidad, con mucha frecuencia a través de comités escolares. La mayoría de los programas de AED transfieren autoridad sobre una o más actividades, que pueden ser asignar el presupuesto, contratar y despedir maestros y demás personal de la escuela, desarrollar el plan de estudios, adquirir textos y

otros materiales educativos, mejorar la infraestructura y controlar y evaluar el desempeño de los maestros y los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

Aunque aquí definimos con amplitud la AED de modo que incluye planes de administración comunitaria y mecanismos de participación no excluimos en forma explícita programas independientes o únicos de donaciones escolares cuyo propósito no es alterar en forma permanente la administración escolar. Con fundamento en esta definición, las dos dimensiones clave de la intervención son: 1) a quién se transfiere el poder, y 2) qué tipo de decisiones están autorizadas para tomar aquellas personas que reciben el poder.

Para definir la intervención es importante identificar ambos aspectos. En términos de la primera dimensión, las políticas de AED pueden transferir el poder a los padres, la comunidad, la escuela o alguna combinación de éstos. Dentro de una escuela, la transferencia puede hacerse al director o jefe de la escuela, los maestros y, en algunos casos, incluso a los estudiantes.

En la segunda dimensión –el tipo de decisiones sobre el que se devuelve la autoridad– la transferencia de poder puede aplicarse a un número limitado, o a una variedad más amplia de funciones. Un ejemplo de transferencia limitada sería una política que le otorga a la escuela o a la comunidad una cantidad específica de dinero para las mejoras en infraestructura que se estimen necesarias, como fue el caso de la reforma de AED en México (Gertler, Rubio-Codina y Patrinos, 2006). La transferencia de poder puede incluir también diferentes aspectos del proceso educativo, por ejemplo decisiones sobre contratación y despido de personal, plan de estudios, método pedagógico y tipo de inversiones en infraestructura requeridas.

Elementos de impacto e identificación

Los resultados deseados estarán de acuerdo con el tipo de programa de AED que se adopte en la intervención. El diseño de la intervención puede ser complejo e implicar a varios interesados e incluir distintos insumos, o puede ser un simple cambio en la asignación de un recurso específico. Los trabajos sobre AED que ha sido escrita sugiere que el impacto de los programas de AED puede medirse considerando tres elementos: alcance, toma de decisiones y confianza. El alcance se refiere a la claridad de objetivos fijados por los miembros del consejo escolar o el grado de influencia que la escuela tenga en las decisiones sobre insumos. Las prácticas en la toma de decisiones son las prácticas reales de implementación del consejo escolar. La confianza se refiere a la interacción entre los miembros de la comunidad o el consejo y los padres.

En los trabajos consultados (por ejemplo, en el trabajo original de Bauer, 1996, 1998, y de Bauer, Bogotch y Park, 1998)⁹, aparece la creación de varios instrumentos para medir estos tres elementos, si bien tanto los instrumentos como la escala de medida son difíciles de aplicar en la práctica. Por ejemplo, varias de las medidas que se han propuesto son percepciones, las cuales son subjetivas y difíciles de comparar, por lo que el informe sugiere otro curso de acción. Basados en la teoría económica subyacente a los programas de AED, proponemos un conjunto distinto de indicadores con los cuales medir los cambios internos en las escuelas de AED.

Evaluación del impacto

La teoría de AED hace énfasis en que existen varias formas en las cuales esta

⁹ <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2010/06/12648339/decentralized-decision-making-schools-theory-evidence-school-based-management-toma-de-decisiones-descentralizada-en-la-escuela-la-teoria-y-la-evidencia-sobre-la-administracion-escolar-descentralizada> Consultada el 5 de junio de 2015.

clase de intervención puede cambiar los resultados educativos (Gertler, Patrinos y Rubio-Codina, 2007). Primero, una de las ideas principales en las que se sustenta la AED es la de que las personas a nivel local (miembros de la comunidad, padres, personal de la escuela y estudiantes) tienen más información sobre la escuela que el gobierno central. Esto significa que las elecciones de las personas de la localidad son mejores y más apropiadas para la escuela que las de la Secretaría de Educación Pública basadas centralmente, o incluso que las de la autoridad educativa local. En este sentido, es importante seguir los cambios que ocurren dentro de la escuela en los siguientes campos:

1. *Decisiones clave sobre personal (maestros y personal administrativo), como contratación, despido, tiempo de rotación y capacitación de los maestros.* Es importante conocer no sólo sobre qué aspectos de estas variables se ha devuelto la toma de decisiones al nivel escolar y la frecuencia con la que se decide sobre ellos, sino también exactamente quién toma las decisiones. Por ejemplo, ¿es la comunidad o los padres quienes tienen el poder real de contratar y despedir maestros?
2. *Decisiones clave sobre los gastos.* Es importante controlar los cambios en la magnitud de los gastos en infraestructura, administración y capacitación de personal y es crítico determinar quién tomó esas decisiones sobre inversiones.
3. *Cambios en el proceso educativo.* Es importante registrar los cambios que ocurren en los métodos pedagógicos; por ejemplo, cómo conducen los maestros sus clases y el grado al cual se estimula a los estudiantes a participar en clase (ejercicios pasivos frente a activos). La AED puede cambiar la manera *como asignan los maestros su tiempo a la enseñanza*, a tareas administrativas y a *reuniones con los padres* y los miembros de la comunidad. Además, la AED puede cambiar *la tasa de ausentismo* de los maestros.

4. *Movilización de recursos.* Una mayor participación comunitaria y de los padres en los asuntos de la escuela propende algunas veces porque la escuela reciba más donaciones privadas en adición al dinero que recibe del gobierno nacional o de impuestos locales.

La segunda forma en la que la AED puede teóricamente modificar los resultados educativos es promoviendo una mayor participación comunitaria y de los padres en la escuela, induciendo así un seguimiento más cercano y más responsabilidad de las personas que toman las decisiones sobre la administración de la escuela. Siguiendo esta línea, es importante analizar los siguientes puntos:

1. *Participación directa de los padres y la comunidad en la escuela.* Cerciorarse de cuál es el mecanismo formal de interacción existente (por ejemplo, un consejo escolar) entre los integrantes de la comunidad y los padres e identificar quiénes participan en él. Además, averiguar cuántas reuniones se han efectuado entre la comunidad y la escuela y descubrir los tipos de reuniones que han ocurrido (por ejemplo, en las que se tomaron decisiones o reuniones convocadas simplemente con propósitos informativos).
2. *Vínculos entre la participación de los padres y las decisiones a nivel escolar.* Descubrir si los reclamos sistemáticos o los elogios sobre un maestro por parte de los padres o los miembros de la comunidad producen el despido o la promoción del maestro. Averiguar si las sugerencias de los padres sobre los problemas de infraestructura se convierten en ejecución de gastos para resolverlos.
2. *Cambios en la contabilidad.* Al participar en los asuntos de la escuela, los miembros de la comunidad y los padres pueden persuadir a la escuela para mejorar su sistema de información para la administración educativa, sus

sistemas de seguimiento del progreso académico de los estudiantes y sus sistemas de seguimiento de los recursos financieros. A su vez, estos cambios pueden mejorar la administración de la escuela y, a la larga, sus resultados educativos. Por ejemplo, si contar con un mejor sistema de información para la administración educativa libera a los maestros de tareas administrativas, y así puedan tener más tiempo para enseñar.

4. *Cambios en el clima escolar.* La participación de la comunidad puede cambiar positiva o negativamente el clima de la escuela. Es importante recopilar información sobre las actitudes de los maestros y estudiantes con respecto a la escuela; por ejemplo, haciendo preguntas directas sobre su nivel de satisfacción con el contenido de las clases y otros asuntos.

Una de las complejidades que debe abordarse al evaluar el impacto de los programas de AED es la oportunidad. En términos generales, debe pasar un tiempo para que tales reformas produzcan los resultados esperados. En el primer año, más o menos, de una reforma de AED, hay un período de ajuste durante el cual ocurren cambios de personal y empiezan a operar gradualmente cambios en la administración, por ejemplo, la creación de un consejo escolar. En el corto plazo, estos ajustes pueden causar un impacto negativo en los resultados educativos, pero una vez la escuela se ajusta a las innovaciones, pueden esperarse cambios positivos.

La velocidad del efecto depende del tipo de resultados que se evalúe. Algunos cambios ocurren más rápidamente que otros porque los incentivos que los impulsan son más fáciles de poner en práctica. Por ejemplo, puede ser más fácil y más rápido cambiar las tasas de asistencia, medidas por el número de días que un estudiante está presente en la escuela, que las tasas de inscripción. Así, en el corto plazo, una intervención de AED puede causar un impacto positivo en la asistencia, reduciendo las tasas de repetición y fracaso, pero es mayor el tiempo

que se requiere para que resultados como las tasas de abandono o los puntajes en las pruebas mejoren.

En los Estados Unidos se ha argumentado que son necesarios 5 años para que la AED produzca cambios fundamentales a nivel escolar.

Objetivo:

El objetivo de esta investigación es presentar evidencia empírica del impacto de los programas de administración escolar descentralizada.

2.3.2 Modelo de evaluación de políticas de la CEPAL.

En el documento de la CEPAL *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*, la evaluación es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento (Winchester, 2011: 28). El sistema de evaluación debe formar una parte integral de los procesos de decisión y de gestión.

De acuerdo a la CEPAL Contar con un método de evaluación de política pública reporta los siguientes beneficios a la gestión (Winchester, 2011: 28):

- Mejoramiento en las políticas en el mediano plazo.
- Diseño de programas.
- Selección entre alternativas de soluciones/ intervención.
- Mejoramiento en la gestión y la entrega de los servicios y bienes públicos.
- Identificación de los productos, resultados, e impactos.

La CEPAL reconoce los siguientes tipos de evaluación (Winchester, 2011: 29):

1. *Evaluación de proceso*

- ¿Cómo se implementó la política?
- ¿Por qué se implementó la política en aquella forma?

Instrumentos: Técnicas cualitativas y cuantitativas. Actores involucrados y opinión de los beneficiarios.

2. *Evaluación de impactos*

- ¿Qué diferencia tuvo la política?
- ¿Por qué la política generó el impacto, o no?

Instrumentos: Técnicas cuantitativas para probar si la política implementada se asocia a los resultados obtenidos. Se busca controlar por factores externos.

3. *Evaluación económica*

- ¿Los beneficios generados justificaron los costos incurridos?
- ¿Cómo se generaron los costos y beneficios?

Instrumentos: Cálculo de los costos económicos asociados a la política y de los beneficios.

4. *Evaluación basada en la teoría*

- Busca comprender y probar, en forma sistemática la relación causal entre la intervención y los impactos esperados.

Instrumentos: Técnicas cualitativas y cuantitativas

5. *Meta-evaluación y meta-análisis; modelaje y simulación*

- Relaciones causales en el marco lógico

Para conocer el impacto de la descentralización en México, aplicaremos entrevistas a expertos que incluyan de forma mixta indicadores propuestos por el Banco Mundial y por la CEPAL.

2.4. Gestión educativa

2.4.1 Acepciones

La palabra “*gestión*”, es un término relativamente nuevo en el ámbito de la política pública. Sus orígenes pertenecen a la esfera de los negocios privados, pero a mediados de siglo se comienza a introducir en el ejercicio del sector público donde dicho vocablo se arraiga en el último tercio del siglo XX. La manera como se introduce en el quehacer gubernamental y las raíces del concepto son las siguientes:

Etimológicamente “proviene de la voz latina “*gestus*” (gesto) que se refiere a la actitud o movimiento del cuerpo, ese término proviene a su vez de “*genere*” que quiere decir “llevar”, “conducir”, “llevar a cabo (cuestiones)”, mostrar actitudes” (Moncayo, 2006). El término *gestión* suele ser aplicado a toda acción de administración o sólo la dirección. La palabra “manejo” para los estadounidenses inspira firmeza, la firmeza que los dueños aplican en los negocios privados para cuidar de su capital, por ésta razón para ellos es válido aportar dicho vocablo a la actividad gubernamental, dotándola a ésta, de la conducción firme y esmerada con la que cualquier empresario cuidaría de sus negocios.

El término *gestión* es mayormente reconocido en la literatura sobre negocios, pues es la traducción al español de la voz inglesa *management* “que se usa para referirse a los actos administrativos” (Moncayo, 2006) de una empresa. Colunga Dávila afirma que *gestión* “es sinónimo de administración y la define como el proceso de planear, dirigir o coordinar, ejecutar y controlar esfuerzos de manera organizada y sistemática para un fin determinado” (Colunga, 1996:22). Es decir, la *gestión* se encarga de todas las tareas del administrador de una organización simple o compleja ya sea del área pública o privada. En el mismo sentido, Casassus plantea que “la *gestión* es la capacidad de articular los recursos de que se disponen de manera de lograr lo que se desea” (Casassus, 2000:4)

Aplicando el término al ámbito educativo, “El objeto de la disciplina, es el estudio de la organización del trabajo en el campo de la educación” (Casassus, 2000: 2) quienes son responsables de la gestión tienen la tarea de “realizar las diligencias necesarias a fin de que el personal subordinado y con los recursos que se les asignen, laboren con una acción coordinada y solidaria que permita ofrecer un servicio pedagógico digno” (Moncayo, 2006).

Es importante subrayar que existe una contradicción en el empleo del término gestión en el sector educativo, pues como se ha señalado anteriormente, la palabra “gestión” tiene su origen en el ámbito de lo privado y se emplea para la producción de “cosas” y el servicio educativo tiene como objeto el trabajo con personas, así que los mecanismos de “control de calidad” no se pueden extrapolar: “Un ser humano no es trivial¹⁰ pues, cuando se le aplica un insumo el resultado variará según el individuo... en la gestión se tiende a actuar como si las personas actuaran como máquinas triviales” (Casassus, 2000:7).

La zona geopolítica de América Latina no puede permanecer inmutable ante los cambios del mundo globalizado, y es en los años ochenta, ante la crisis que provoca cero crecimiento económico, que se transita del concepto de administración al concepto de gestión, ya que en éste último se incluyen elementos como eficiencia, eficacia, racionalidad, recursos escasos y calidad, que empatan con las nuevas políticas para enfrentar la crisis existente. “Gestión es un concepto más genérico que administración...pues connota tanto las acciones de planificar como las de administrar” (Casassus, 2000:6). La administración es la ejecución de los planes, independientemente de los contextos y la gestión en el ámbito educativo se involucra tanto con el contexto externo (padres, tutores, organizaciones sociales, economía y política del entorno) como con el contexto interno (alumnos, docentes, técnicos, directivos) para el logro de los objetivos de la escuela.

¹⁰ “La trivialidad se dice de un objeto del cual se obtiene el mismo resultado cuando se le aplica un insumo determinado” (Casassus, 2000:7)

La gestión es una serie de acciones integradas para conseguir un propósito a corto, mediano o largo plazo, es el eslabón intermedio entre la planificación y los objetivos concretos que se pretenden alcanzar. En este sentido, la gestión de las instituciones educativas comprendería acciones administrativas, gerenciales, de personal, presupuestales, de control, etc. La gestión institucional ayuda a una buena conducción para promover y posibilitar la intencionalidad pedagógica y la oportunidad educativa y guarda relación directa con la puesta en marcha de mecanismos de gobierno y dirección para lograr los objetivos planeados.

Según el Modelo de Gestión Educativa Estratégica la gestión no solo debe ser eficaz sino adecuada, es decir, no solo debe ser el instrumento para concretar los objetivos propuestos, además debe “coordinar sus esfuerzos en funciones cooperativas que permitan el logro de objetivos compartidos, los cuales habrán sido previamente concertados y sus resultados debidamente evaluados para tener la retroalimentación necesaria que permita tomar decisiones acertadas” (Villareal, 2005:1). Según este modelo, la gestión institucional eficaz y adecuada es el medio para avanzar con mayor precisión hacia los fines educativos, comprometiéndose con resultados de calidad involucrando la cultura de la rendición de cuentas y la evaluación como factores clave del desarrollo institucional.

Factor medular del modelo de gestión es la formación de recursos humanos aptos y preparados para afrontar el reto educativo que genera una amplia posibilidad de disponer de conocimiento que permanentemente se amplía y se difunde en una retroalimentación ilimitada, pues un mismo conocimiento puede ser empleado por muchos, aportando su propia experiencia y conocimiento para enriquecerlo.

En la gestión educativa institucional, el personal debe haber desarrollado competencias básicas “como la abstracción, el pensamiento sistémico, la experimentación y la capacidad de trabajar en equipo, pero, además, debe ser personal que exprese compromiso ético-político con la tarea” (Villarreal, 2005: 2).

En el área de Latinoamérica persisten los vicios a la hora de nombrar a quienes ocupan puestos directivos en las instituciones educativas, habría que destacar:

- La definición de funciones y los organigramas presentan poca flexibilidad.
- La calificación de quienes ocupan puestos directivos ha aumentado pero aún no es la adecuada para las nuevas exigencias.
- Permanecen rasgos clientelares como mecanismos de acceso, pero al mismo tiempo se, han implementado mecanismos más transparentes como los concursos de oposición.
- El sistema tiene problemas técnicos para definir los nuevos perfiles que son necesarios para llevar a cabo la transformación educativa.
- Insuficiencia de personal calificado para hacerse cargo de la nueva demanda de formación magisterial.
- La incorporación de tecnologías organizativas sin tener claro previamente cuáles son los problemas que se quieren solucionar o cuáles son las metas a alcanzar.
- Las políticas educativas y los procesos en la toma de decisiones no están sustentadas en un conocimiento obtenido a través de la investigación social.
- La falsa idea de que la formación profesional educativa concierne únicamente a los niveles inferiores, quedando exento el “estamento” administrativo.

2.4.2. Modelos de gestión educativa.

La gestión educativa ha ido adaptándose a las necesidades que el contexto histórico, económico y político exige. Las transformaciones en los sistemas educativos ocurren en “escenarios rápidamente cambiantes, afectados por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación de la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático” (Braslavsky, 2001:8). En el proceso de descentralización mundial se da una redefinición del Estado, pues igualmente se han generado una nueva red de

competencias y funciones; la gestión tiende a crecer, principalmente por el impacto tecnológico en los países del primer mundo; en los países más atrasados donde se viven contextos muy diversos principalmente marcados por la falta de recursos financieros, se da por adoptar las directrices neoliberales del mundo globalizado. De esta manera, de acuerdo al cambio institucional, la gestión se ha transformado en diferentes modelos.

Los años cincuenta hasta los setenta estuvieron dominados por una visión *normativa*, pues se obedece a una planeación institucional vertical dictada por los organismos internacionales y adoptada en cada país en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los Programas sectoriales. A fines de los años sesenta, ante la necesidad de considerar futuros alternativos y reducir la incertidumbre se aplicó la visión *prospectiva* en donde se conciben múltiples escenarios del futuro a fin de responder a los nuevos retos mediante estrategias alternativas.

En la crisis de los años ochenta surgen dos modelos: la visión *estratégica* “la idea de la estrategia posee tanto un carácter estratégico (normas) como táctico (los medios para alcanzar lo que se desea)”... se sitúa en una perspectiva competitiva de organizaciones y personas que se constituyen en aliados versus enemigos” (Casassus, 2000:9); y a principios de los años noventa e introduce *la dimensión situacional*, donde se reconoce que en el ámbito educativo intervienen diferentes actores y contextos, así que la gestión se presenta como un proceso de resolución de problemas críticos.

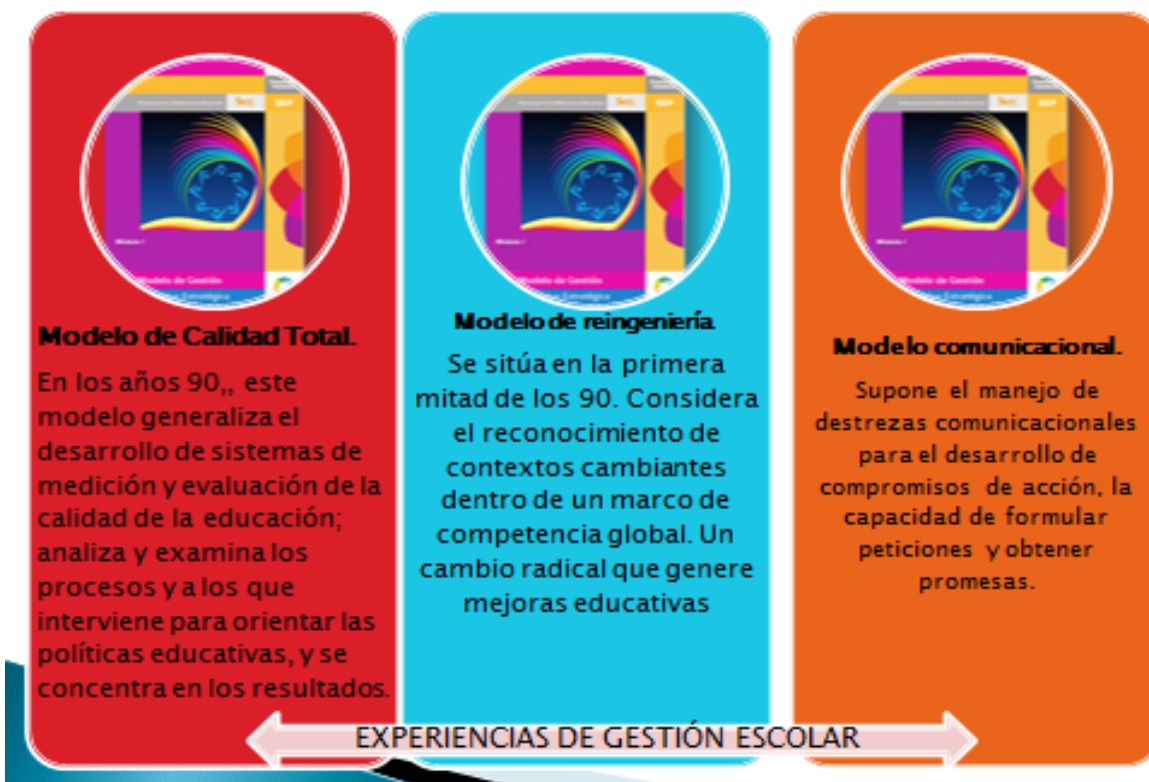
A los años noventa también pertenece el modelo de *calidad total* que se refiere a la planificación, control y mejora continua para reducir los márgenes de error y se introducen sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación que recibe el “cliente-ciudadano”.

Durante la primera mitad de la década de los noventa se introduce el modelo de la *reingeniería* que promueve cambios radicales para mejorar los procesos pues se define como “una reconceptualización fundacional y rediseño radical de los

procesos si es que se quiere lograr mejoras dramáticas (sic) en el desempeño” (Casassus, 2000:12).

Y, finalmente la visión lingüista que supone el manejo de destrezas en la comunicación; el gestor es considerado como un coordinador de acciones que resultan de las conversaciones (manejo de acciones, declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas). A continuación, se representa en el siguiente diagrama la secuencia de modelos de Casassus (2000), en una trayectoria evolutiva, a saber:





Fuente: SEP. Modelo de Gestión Educativa Estratégica. Pág. 35 a 38

Como se puede observar, se ha pasado de un modelo vertical y autoritario a otros más flexibles en los que la descentralización de la educación (como un medio para distribuir la función educativa entre los diferentes niveles del Estado) se concibe como la solución para poder llevar a cabo de manera eficaz los propósitos de la gestión educativa.

La gestión descentralizada ha adquirido relevancia en los primeros años del siglo XXI por los beneficios que se han registrado en diversas latitudes del planeta (SEP, 2010: 39 y 40). Estos beneficios son:

- Más insumos y recursos provenientes de los padres.
- Uso más efectivo de los recursos (pues quienes toman las decisiones conocen mejor sus propias necesidades)
- Uso más transparente y eficiente de los recursos.

- Un entorno escolar más abierto pues la comunidad participa en su administración.
- Participación en la toma de decisiones, que contribuye a relaciones de mayor satisfacción para todos.
- Mejor desempeño estudiantil.

Sin embargo, debemos advertir que en su instrumentación, el proceso de descentralización se ha topado con muy diversos problemas como la falta de competencia profesional de los gestores educativos; equívocos en la distribución de facultades de los diferentes niveles de gobierno; recursos financieros insuficientes o canalizados en forma deficiente; centralismo de las autoridades federales, entre otros. Es entonces que la gestión educativa se encuentra en constante transformación como un elemento prioritario de los Estados modernos.

A partir de estos cambios inherentes a la era de la globalización, se generan nuevas competencias en los individuos como parte de la exigencia de los procesos complejos que ocurren de manera vertiginosa en todas las latitudes, a nivel de la economía y la sociedad. Se incorpora el término gestión en materia educativa; quienes tienen a su cargo la gestión, “se ven enfrentados a tareas de una complejidad como nunca antes la tuvo, que requiere un alto nivel de competencia profesional” (Pozner, 2000:7).

La tecnología obliga a enseñar a los niños a discriminar entre la información que es útil y la que no lo es, obliga a fomentar la capacidad para buscar y procesar información, ya que hay una acumulación de conocimiento y cambio tecnológico. Es necesario desarrollar competencias “globales” para que los ciudadanos de cualquier lugar del mundo sean competitivos y congruentes con la modernidad tecnológica.

Debido a que actualmente existe una gran movilidad de personas, no hay fronteras y la cultura se debe universalizar. Los estilos de vida, la tolerancia, el respeto y la convivencia deben estar presentes. La escolaridad básica para toda la

nación, es uno de los ideales y demandas de los países emergentes así como el formar ciudadanos que respeten la vida, la libertad y la igualdad.

También es un imperativo de la escuela actual, enseñar a estudiantes con diferentes condiciones de educabilidad, pues existe una discontinuidad entre pautas de comportamiento para la labor de enseñanza y las de socialización adquiridas –por los niños- en familia, pues estas cada vez más, encargan a la escuela la enseñanza de valores y conductas que, en el pasado, eran adquiridas en el seno familiar a muy temprana edad. La escuela tiene ahora un doble rol: el desarrollo cognitivo y el desarrollo de la personalidad.

Los directivos y maestros de cualquier nivel deben, entonces, en la actualidad, poseer múltiples competencias ya que “deben ser” *managers* (guía, líder, conductor), tener un pensamiento complejo para abordar lo imprevisible y aleatorio, saber conciliar; prever necesidades del futuro, trabajar con la diversidad, unidad de conducción y subsidiaridad (el *manager* debe compartir el poder para hacer cosas, distribuir el trabajo y saber delegar).

Para responder a todos estos desafíos y hacer económicamente competitivos a los futuros ciudadanos, según las directrices de organismos como el Banco Mundial y la CEPAL las políticas educativas mexicanas de principios del siglo XXI, plantean una reestructuración que se fundamenta en el tránsito de la función directiva tradicional, a la gestión educativa estratégica como modelo a seguir, siendo ésta un conjunto de procesos teórico-prácticos en donde la colaboración es el principio general de la acción pues permite un aumento de la eficiencia, mejora la eficacia; reducción del exceso de trabajo; perspectivas temporales y sincronizadas; mayor capacidad de reflexión, capacidad de respuesta de la organización, oportunidades para aprender y un perfeccionamiento continuo.

La gestión educativa estratégica es un conjunto de desafíos del presente que busca “la centralidad en lo pedagógico; habilidades para tratar con lo complejo; trabajo en equipo; apertura al aprendizaje y a la innovación; asesoramiento y orientación profesionales; culturas organizacionales cohesionadas con una visión

de futuro, intervenciones sistémicas y estratégicas” (Pozner, 2000:15). Todas estas acciones se pueden aplicar tanto en la función directiva, como en el aula.

Los supervisores, directivos y docentes en el aula deben ser competentes para ejercer un liderazgo que garantice que los propósitos educativos se cumplan a cabalidad, “el liderazgo se relaciona con motivar e inspirar esa transformación y hacer interactuar las acciones personales y las del equipo” (Pozner, 2000:9), para que los esfuerzos sean coordinados de manera que se trabaje con un verdadero sentido colaborativo en los centros escolares.

Otro principio de vital importancia en la gestión educativa estratégica que se encuentra fuertemente vinculada a la función directiva es la nueva manera de comunicar los objetivos y propósitos educativos. Actualmente se requiere que la comunicación no sea vertical, sino que se construya una red en la que exista una intercomunicación entre todos los que forman parte de la organización. Es necesario incluir diferentes intencionalidades de comunicación, pues cada integrante de la red tiene su propia perspectiva e ideas de lo que se debe de hacer para lograr la mejora escolar, es necesario hacerse oír y escuchar, entre directivos, maestros, alumnos, padres de familia y trabajadores de los diferentes ámbitos de la escuela.

La representación gráfica de “la comunicación se realiza bajo la forma de un círculo” (Pozner, 2000:14) en donde no existe un principio y un fin, sino un retroalimentación permanente. Los nuevos comunicados siempre están vinculados con los anteriores.

La gestión educativa debe “construir una red comunicativa abierta que incluya y comprometa concensuadamente a todos los actores en pos del mejoramiento de la calidad y equidad de la educación” (Pozner,2000:19), Se debe construir un nueva visión del futuro y comunicarla a todos; la comunicación en la organización no debe ser solo un mensaje sino un compromiso para actuar.

Los supervisores y directivos también deben ser competentes para la resolución de problemas, herramienta para cuidar de la “normalidad” del trabajo escolar; el

estudio de prospectivas para analizar el presente y proyectar el futuro y la formación de equipos de trabajo entre otros componentes de la gestión educativa estratégica.

Es importante señalar que en países en vías de desarrollo como el nuestro, donde conviven regiones con grandes diferencias socioeconómicas, la célula escolar, no solo cumple la función pedagógica, sino que además es un núcleo insertado en pequeñas comunidades marginadas en las que el único vínculo entre las instituciones del Estado y la población civil es el servicio educativo.

El docente al estar en contacto permanente con los estudiantes y sus familias, es sensible a los problemas que los aquejan; en la práctica, es un enlace entre las necesidades de la comunidad y la posible intervención de las autoridades locales para solucionar problemas de desigualdad e inequidad.

El maestro rural se convierte en el gestor que acerca a la comunidad los servicios (salud, alimentación, comunicaciones y por supuesto educación, entre otros), que los gobiernos federal y estatal están obligados a prestar bajo el principio de equidad, a toda la población.

De esta manera, en zonas marginadas, el centro educativo como institución pública a través de la representación del docente, desarrolla una función compensatoria para otorgar igualdad de oportunidades a los grupos más desfavorecidos económicamente mediante becas, entrega de despensas, construcción de caminos, establecimiento de clínicas de salud, campañas de vacunación y de salud integral, etc.

Este no es el objetivo primordial de la escuela, pero en los países con mayor inequidad, el Estado se hace presente en lugares donde la gestión pública aún no ha incorporado a la población al crecimiento económico nacional. La política de descentralización educativa en las zonas marginadas representa por un lado, un esfuerzo por impulsar la participación ciudadana en la organización de la escuela, pero al mismo tiempo, la gestión escolar debe intervenir con acciones que incluyan a toda la población en el desarrollo nacional.

CAPÍTULO 3. Reconstrucción histórica de las políticas públicas nacionales.

La política educativa nacional fue impactada en los últimos treinta años por los cambios generados a nivel mundial por la globalización y el neoliberalismo económico. Competencia, gestión, eficiencia, racionalización de recursos, participación democrática, y cuidado del medio ambiente son conceptos que se incorporan al discurso y a la confección de la política educativa nacional. Más aún cuando en el año de 1994, México es aceptado como miembro del grupo selecto de países que integran la OCDE.

La descentralización del servicio educativo, ha sido un proceso que se da de manera incompleta, pues si bien el gobierno federal ha entregado funciones y atribuciones a las instancias federales y municipales, estas se limitan a lo que podemos definir como una distribución de tareas administrativas para cada nivel de competencia, pues a la entrada en vigencia de la Ley Federal de Educación en 1993 se consideran como atribuciones de las autoridades educativas locales (artículo 13), la operación en la prestación del servicio de los centros escolares, proponer contenidos regionales en los planes y programas de estudio, la actualización y las incidencias de la plantilla de personal, el ajuste al calendario escolar, la operación de las escuelas normales.

La autoridad educativa federal (artículo 12) se reserva los aspectos sustantivos de la gestión educativa como lo son: el diseño curricular a través de la aprobación de Planes y Programas de estudio de educación básica, establecer el calendario escolar, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuito. Adicionalmente regular las transferencias financieras que requieren las autoridades locales para llevar a cabo la prestación del servicio educativo.

La política de descentralización educativa mexicana se ha llevado a cabo de manera parcial pues el gobierno federal se reserva el control del servicio educativo nacional al no desprenderse de atribuciones que darían una verdadera autonomía a los gobiernos de estatales y municipales en el sector.

La introducción de cambios estructurales no ha sido fácil. Éstos se han venido registrando de manera gradual, pues el rompimiento de inercias, vicios e intereses ha generado resistencia de los diferentes grupos que intervienen en el sector educativo.

A partir del año 2000, se avanzó en cuanto al tema de la gestión escolar. La Secretaría de Educación Pública instrumentó programas y proyectos como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Proyecto Escolar y el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) que se basan en los principios del Modelo de Gestión Educativa Estratégica con el propósito de generar en las escuelas del nivel básico una cultura de trabajo en el que las acciones sean guiadas a través de un diagnóstico, una planeación, un seguimiento, la evaluación y la participación comprometida de todos los involucrados en las actividades cotidianas y problemáticas del centro escolar. Incluso la evaluación docente se considera punto nodal del cambio en favor de la calidad educativa.

A continuación, daremos seguimiento a la instrumentación de la política de descentralización en el sistema educativo mexicano a partir de la última década del siglo XX.

3.1 La gestión educativa y la descentralización en el Programa de Modernización Educativa, 1989-1994.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari impulsó la modernización económica para llevar al país al “primer mundo” mediante estrategias claras como lo fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés). El propósito era articular las economías de México, Canadá y Estados Unidos para competir con otras naciones, que se fortalecían mediante alianzas comerciales regionales. Durante su gestión, además se concretó el ingreso de nuestro país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), logrando que a nivel internacional se reconociera que México se encontraba en el camino del crecimiento y el desarrollo y que valía la pena

incorporar nuestro esfuerzo al grupo de países que marcaba el ritmo de las políticas económicas globales.

En un mundo en franca era de la globalización, el ámbito educativo también es profundamente afectado. Las tendencias originadas en los encuentros sobre educación, patrocinados por organismos internacionales como la UNESCO, encontraron correspondencia con las necesidades derivadas de los contextos nacionales.

En la región Latinoamericana por ejemplo, “las reformas del Estado iniciadas en las dos últimas décadas tienen un rasgo común muy importante: la descentralización de responsabilidades hacia niveles locales y el cambio de funciones de las administraciones centrales” (Tedesco ,2001:5). La modernización de cada país debía incluir una educación que prepare a los ciudadanos para la competencia con otros individuos, por la obtención de recursos cada vez más escasos y la reducción de la injerencia de los gobiernos centrales en asuntos que deben ser atendidos por autoridades cercanas a la problemáticas ciudadanas.

Con el Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME) 1989-1994, se establecieron una serie de medidas para modernizar el sector educativo mexicano. Estas medidas tenían como punta de lanza la política de descentralización o federalización, consistente en una transferencia de funciones del nivel central a los gobiernos estatales y municipales para lograr una distribución que aligerara la carga de la autoridad educativa federal.

Estas medidas que contemplaron reformas en el ámbito de la educación básica y normal, se concretaron el 18 de mayo de 1992 mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que mantuvo su vigencia durante 3 sexenios.

La reforma se instrumentó mediante las siguientes estrategias:

Política de descentralización



- El establecimiento de la Ley general de Educación (LGE) en 1993, en donde se establece “el marco legal de las relaciones, derechos y obligaciones entre los 3 niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como la participación de los maestros, autoridades y padres de familia en los llamados Consejos de Participación Social” (Alcántara, 2008:154)
- Se “transfirió a los estados la relación laboral de todo el personal docente, directivo y administrativo que se desempeñaba en todas las oficinas y las escuelas transferidas” (Arnaut, 2010:235).

Gestión educativa.



- En lo pedagógico se modificaron los Planes y Programas de Estudio de la Educación Básica.
- La integración de los niveles preescolar, primaria y secundaria en un ciclo básico.
- la revaloración de la función docente mediante la formación continua y la implementación del Programa de Carrera Magisterial, un instrumento de promoción horizontal que considera la preparación académica, los cursos de actualización, el desempeño profesional y la antigüedad como factores a considerar para otorgar al maestro estímulos económicos.

El Programa Nacional de Educación a través del ANMEB, transformó a la administración educativa centralizada en una gestión del sistema educativo descentralizado, otorgando a los estados y municipios atribuciones para administrar las escuelas y para conducir los asuntos laborales de los maestros, directivos y supervisores en su ámbito de competencia; igualmente la federalización incluyó como atribución de los estados, la formación de maestros del nivel básico.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Educación Pública “encomendó al Consejo nacional de Desarrollo Educativo (Conafe) la coordinación de los programas educativos compensatorios; al Instituto Latinoamericano para la Comunicación Educativa (ILCE) actividades de difusión de las nuevas tecnologías en las escuelas, y con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación intensificó las acciones de evaluación del sistema educativo” (Arnaut, 2010:237), medidas que pretendían modernizar al sector, sin embargo, la desviación de recursos, el mantenimiento de privilegios sindicales, la resistencia al cambio y falta de personal preparado para la gestión educativa, en los hechos, no permitieron los cambios de fondo que incidieran en la elevación de la calidad de la educación básica.

La descentralización de la estructura político administrativa del sector educativo que se inició a principios de los años noventa, perdura hasta nuestros días con algunas modificaciones que revisaremos más adelante.

3.1.1. Descentralización educativa (gasto y gestión administrativa a las entidades federativas).

Uno de los aspectos nodales de la descentralización educativa se refiere a la transferencia a esferas estatales y municipales de atribuciones y funciones que inicialmente corresponden a la autoridad federal. Esto con el propósito de distribuir competencias e involucrar a otras instancias de gobierno en la prestación del servicio educativo nacional, que supone un complejo entramado de responsabilidades.

La descentralización como una política pública que responde a la modernidad, pretende además involucrar a los ciudadanos mediante su participación en el mantenimiento y sustento de los centros educativos, a cambio de obtener el derecho a exigir una rendición de cuentas por el servicio prestado. Esto supone que la sociedad civil se concientice de su derecho a recibir un servicio de calidad que sea eficiente y eficaz para educar a sus hijos para la vida.

La transferencia de funciones entre diferentes niveles de gobierno no se limita al enfoque administrativo o a nivel de decisiones. La descentralización educativa también debe garantizar una transferencia de recursos financieros a los estados y municipios a fin de que se puedan llevar a cabo las actividades administrativas que incluyan entre otras, al pago de la nómina de personal, al gasto corriente, al mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, erogaciones en equipo tecnológico, etc.

El modelo de descentralización en México se ha implementado de manera incompleta, ya que la autonomía política y administrativa que en teoría deben tener los diferentes niveles de gobierno se ve afectada porque estados y municipios no disponen de los recursos financieros necesarios que los dotarían de una verdadera gestión autónoma en el ámbito educativo, “las pautas de financiamiento son decididas centralmente. Y se pone de manifiesto que uno de los principales problemas que enfrenta el proceso de descentralización educativa en México es el relacionado con la transferencia de fondos para hacer frente al gasto educativo en las entidades” (Rodríguez, 2007:4).

Al parecer, el gobierno central lleva a cabo una política de descentralización educativa parcial, pues no desea perder su capacidad de conducción política, mermando la calidad de gestión que llevan a cabo los estados al subordinarlos a los intereses federales mediante una transferencia de recursos cuya disponibilidad y monto son decididos desde el centro.

El sostenimiento de los servicios de educación pública recae en el gobierno federal y en los gobiernos de las entidades federativas. “El gasto federal se concentra en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). En todos los estados, el FAEB representa la mayor parte del gasto educativo” (Mancera, 2010:160). El siguiente cuadro muestra la distribución del gasto federal y estatal en cada una de las entidades federativas en 2008:

**Gasto en educación básica por tipo de sostenimiento, 2008
(millones de pesos)**

| Entidad federativa | Estatal (a) | Federal (b) | Total (a+b) | Porcentaje (a)/(b) |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|
| Aguascalientes | 543 | 3 127 | 3 670 | 17.4 |
| Baja California | 5 236 | 6 992 | 12 228 | 74.9 |
| Baja California Sur | 70 | 2 096 | 2 166 | 3.4 |
| Campeche | 227 | 2 935 | 3 162 | 7.7 |
| Coahuila | 2 514 | 6 853 | 9 367 | 36.7 |
| Colima | 190 | 2 064 | 2 254 | 9.2 |
| Chiapas* | 3 786 | 11 473 | 15 259 | 33.0 |
| Chihuahua | 4 461 | 6 973 | 11 434 | 64.0 |
| Durango | 1 891 | 5 093 | 6 984 | 37.1 |
| Guanajuato | 4 064 | 9 056 | 13 121 | 44.9 |
| Guerrero | 1 461 | 11 338 | 12 799 | 12.9 |
| Hidalgo | 210 | 7 730 | 7 940 | 2.7 |
| Jalisco | 5 716 | 11 854 | 17 570 | 48.2 |
| México | 16 342 | 22 325 | 38 667 | 73.2 |
| Michoacán | 4 400 | 10 689 | 15 089 | 41.2 |
| Morelos | 492 | 4 147 | 4 639 | 11.9 |
| Nayarit | 538 | 3 420 | 3 958 | 15.7 |
| Nuevo León | 5 455 | 7 783 | 13 239 | 70.1 |
| Oaxaca | — | 12 193 | 12 193 | 0.0 |
| Puebla | 3 756 | 10 342 | 14 098 | 36.3 |
| Querétaro | 334 | 3 803 | 4 137 | 8.8 |
| Quintana Roo | 273 | 3 111 | 3 384 | 8.8 |
| San Luis Potosí | 654 | 7 368 | 8 022 | 8.9 |
| Sinaloa | 2 976 | 5 970 | 8 946 | 49.9 |
| Sonora | 2 775 | 6 087 | 8 862 | 45.6 |
| Tabasco | 2 906 | 5 118 | 8 024 | 56.8 |
| Tamaulipas | 2 188 | 8 381 | 10 569 | 26.1 |
| Tlaxcala | 616 | 2 963 | 3 579 | 20.8 |
| Veracruz | 5 958 | 16 966 | 22 924 | 35.1 |
| Yucatán | 1 688 | 4 198 | 5 887 | 40.2 |
| Zacatecas | 1 394 | 4 808 | 6 202 | 29.0 |
| Total | 83 115 | 227 256 | 310 371 | 36.6 |

* El gasto del estado de Chiapas para 2008 se estimó como 33% del FAEB del estado. El estado no reportó su gasto en el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal (CFEE).

Fuentes: SEP, 2008; SHCP, 2008. En *Los grandes problemas de México, capítulo VII Educación* pág. 161.

En el cuadro anterior se aprecia que las aportaciones federales son muy desiguales para cada estado de la república. Esto responde a las diversas necesidades que enfrenta cada entidad de acuerdo a su nivel de desarrollo y problemáticas socio económicas. En mayor o menor medida, los estados de la

república dependen de las aportaciones federales para la operación del sector educativo, haciéndose necesario que se garantice sin excepción, la transferencia de recursos suficientes.

Al hacer un análisis de lo que en la práctica sucede en los estados la investigadora educativa Rosario Rogel, señala el caso del Estado de México donde persisten los problemas de inequidad: “la desigualdad en las condiciones de infraestructura es más que evidente” (Rodríguez, 2007:4) en territorio mexiquense conviven una amplia zona urbana, un importante espacio conurbado a la Ciudad de México y zonas rurales e indígenas marginadas. Y aunque el Estado de México es una de las entidades que generan mayor crecimiento económico “el acceso a la educación básica no es un asunto resuelto: más de 2.8 millones de niños y jóvenes entre los 5 y los 15 años no se encontraban incorporados al sistema educativo” (Rodríguez, 2007:4), la distribución de la riqueza es desigual y su marco contextual revela la necesidad de subsidios y apoyos económicos por parte de la federación para poder solventar sus compromisos en la prestación del servicio educativo.

De acuerdo a los criterios del Banco Mundial, una política de descentralización fuerte debe incluir financiamiento para dotar de autonomía a las instancias de gobierno menores haciéndolas capaces de resolver sus necesidades educativas, principalmente garantizando que se cuente con la infraestructura necesaria a nivel material y tecnológico para poder ofrecer un servicio de calidad a los clientes-ciudadanos.

Es claro que a partir de la instrumentación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) se pretende dotar a los centros escolares (la célula del sistema educativo) de capacidad directiva para tejer las alianzas y apoyos con padres de familia y sociedad civil a fin de gestionar la obtención de los recursos necesarios para la operación del plantel. El gobierno pretende de esta manera recortar el gasto asignado al sector educativo pasando la factura a los padres de

familia y a la sociedad civil, promoviendo otro de los elementos clave de una descentralización fuerte: la participación ciudadana.

Pero a nivel de gestión pública federal, aún queda pendiente la responsabilidad que tiene el Estado Mexicano no de la prestación de un servicio, sino de la obligación de garantizar un derecho ciudadano que se encuentra consignado en el artículo tercero de nuestra Carta Magna: el proporcionar una educación pública de calidad y asegurar la aplicación de programas compensatorios dirigidos a proporcionar equidad a los grupos sociales más desfavorecidos que abundan en la geografía nacional.

3.2 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

El “error de diciembre” de 1994 permeó todo el sexenio de Ernesto Zedillo. Este consistió en la devaluación de nuestra moneda debido a la falta de reservas internacionales. La frase “error de diciembre” se le atribuye a Carlos Salinas, cuando señala que esta catástrofe económica no se debió a la actuación de su recién terminado gobierno, sino a las malas decisiones en los primeros días de la administración de Ernesto Zedillo. El presidente Bill Clinton intercedió ante el Congreso norteamericano para que éste autorizara un préstamo por 20 mil millones de dólares a México para enfrentar sus compromisos financieros internacionales, evitando de esta manera un desastre económico de proporciones incalculables para nuestro país en el umbral del siglo XXI.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se convierte en primer mandatario por accidente, pues el asesinato de Luis Donaldo Colosio obliga a su antecesor Carlos Salinas de Gortari, a designar un sustituto que diera continuidad a su proyecto de nación. Ernesto Zedillo, personaje de perfil bajo pero colaborador discreto y tecnócrata experimentado (fue Secretario de Programación y Presupuesto y Secretario de Educación Pública), fue elegido para ocupar el cargo que trágicamente, Luis Donaldo Colosio había dejado vacante.

La gestión zedillista se caracteriza por carecer de una estrategia clara que diera personalidad y rumbo a su gobierno; administra lo que su antecesor había construido y que evidenció fallas a partir de 1994 con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); los asesinatos, primero, del candidato priista a la presidencia Luis Donaldo Colosio, y después, del senador José Francisco Ruiz Massieu; además del “error de diciembre”, entre otros hechos, mostraron las contradicciones generadas a partir de una realidad nacional representada por la pobreza, la desigualdad, la injusticia la corrupción y el autoritarismo frente a la apuración de insertar a México en la competencia global, que según los tecnócratas neoliberales, sería el camino adecuado para que nuestro país accediera de una vez por todas al primer mundo.

La educación en este sexenio, como toda la gestión gubernamental no presentó proyectos en los que se vislumbrara una política de cambio, más bien hubo una continuidad en lo ya planteado en el Programa de Modernización Educativa, pues consideró a la educación como factor estratégico de desarrollo plasmado en su Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000). En este documento rector propuso ampliar la cobertura de los servicios educativos y lograr la calidad mediante un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. Refrendó la idea de que la educación no podía estar desvinculada a los intereses del educando y consideró al maestro como el agente esencial en la dinámica de la calidad y en este sentido, establecía como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio. Así mismo se propuso atacar la inequidad y el rezago brindando atención a los grupos más vulnerables.

Incorporó las propuestas que a nivel regional dio a conocer la CEPAL en el documento “Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad” (1992) en donde la orientación de las estrategias a nivel institucional se dirigen a romper el aislamiento de los centros educativos y a “introducir modelos de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados” (CEPAL,

1992:19), es decir, una gestión institucional responsable comprometida con las acciones que de manera colectiva emanan de los establecimientos educativos para cumplir con su tareas sustantivas.

Siguiendo estas líneas rectoras, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, se establece que para elevar la calidad de la educación pública en México es necesario que las escuelas posean un marco de gestión que conjugue márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa, haciendo alusión a que cierta autonomía de gestión en los centros escolares es deseable, sin embargo esta “autonomía” debe ser regulada por las líneas institucionales, que obedecen a su vez, a una política que tiene como objetivo dar homogeneidad al Sistema Educativo Nacional.

De esta manera es como en este periodo de gobierno se impulsa el “Proyecto escolar”, para dar forma a la llamada autonomía de gestión de los centros escolares. La operación de las escuelas mexicanas bajo los lineamientos del “Proyecto Escolar”, no es obligatorio, solo algunas escuelas del nivel básico participan de este programa.

3.2.1 Proyecto Escolar.

Es el instrumento de gestión educativa(impulsado por el gobierno federal en el sexenio de Ernesto Zedillo)que pretendía hacer eficiente el trabajo en las escuelas y atender las problemáticas particulares de cada comunidad. El Proyecto Escolar tenía como propósito hacer de cada escuela un centro en donde se concentraran los esfuerzos de quienes integran el colectivo, para la resolución de sus problemáticas y al mismo tiempo, que se trazaran retos que incidieran en la mejora de los procesos de gestión para facilitar una educación de calidad y el logro de los aprendizajes de los alumnos.

El proyecto escolar fue un instrumento para diseñar un proceso de cambio en el que intervinieran todos los miembros de la comunidad escolar... “es el resultado de un trabajo conjunto en una primera instancia de los directivos y docentes

(Consejo Técnico) y, en una segunda instancia, de la discusión con la comunidad escolar a la que sirve la escuela, y sobre todo de alumnos y padres de familia.” (Schmelkes, s/a). Se sustenta entonces en que los miembros de la escuela, son quienes mejor la conocen y son ellos los indicados para definir el camino más adecuado para lograr los propósitos establecidos y la manera de cómo lograrlo.

El proyecto escolar se componía de cuatro fases o momentos para su operación: En la primera fase, se informaba en colegiado a través del Consejo Técnico y el Consejo Escolar de Participación Social el significado, alcances y retos del Proyecto Escolar. En la segunda fase, se diseñaba el proyecto que docentes y directivos habían elegido para llevar a cabo; en esta fase se contemplaba la elaboración de un diagnóstico, una visión del futuro, objetivos, compromisos, recursos, estrategias, seguimiento y evaluación. La tercera fase era la ejecución, análisis y seguimiento y, finalmente, la cuarta fase era de evaluación, en donde todos los involucrados participan con un análisis del trayecto para valorar los aciertos y proponer derroteros hacia nuevos objetivos. El Proyecto escolar fue un instrumento operativo que funcionaba con compromisos a mediano y largo plazo.

Según lo anterior, se puede pensar que el proyecto escolar como propuesta de desarrollo educativo regional es un instrumento de ejercicio democrático, en donde el análisis de la situación del centro de trabajo lo realizan todos los que directamente enfrentan sus problemáticas (el Consejo Técnico Escolar y el Consejo Escolar de Participación Social), y por lo tanto, conocen cuáles son sus causas y pueden proponer soluciones para mejorar la gestión escolar y colectivizar los compromisos y las acciones a realizar para alcanzar los propósitos trazados.

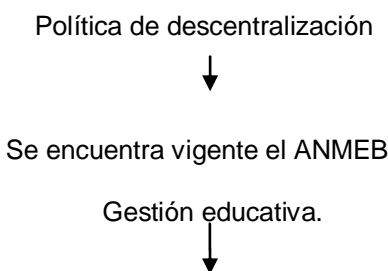
Sin embargo, en su aplicación existían candados que no permitían que los recursos financieros fueran encauzados a las necesidades inmediatas de las escuelas, sino que debían sujetarse a un catálogo específico de artículos y de

proveedores que la autoridad educativa proporcionaba a los directivos de las escuelas que participaban en el proyecto.

Los directivos tampoco querían perder autoridad en las decisiones que se tomaban en sus centros de trabajo y manipulaban las elecciones de los Consejos de Participación Social Escolar para contar siempre con personas a modo que apoyaran incondicionalmente sus propuestas de gestión. A fin de cuentas, la autonomía y ejercicio democrático solo era la fachada con la que las autoridades educativas cubrían el centralismo que aún no estaban dispuestos a abandonar, ya que esto significa la pérdida de control político e intereses económicos.

La reforma en cuanto a gestión escolar consistió en incorporar las sugerencias que la CEPAL realizó a los países de la región en el documento “Educación y conocimiento” al Programa de Desarrollo Educativo de 1995. Pero lo que se logró no fueron cambios de fondo en la gestión escolar, sino un ejercicio de simulación que permitía al gobierno por medio de la autoridad educativa federal, mantener el control y la rectoría de los recursos económicos y dirigir las acciones que de manera cotidiana se llevan a cabo en las escuelas del nivel básico.

Estrategias de descentralización y de gestión educativa de 1995 al 2000:



- El proyecto escolar como estrategia para dotar de autonomía de gestión a los centros escolares .
- Evaluación, actualización e innovación.
- Establecía como prioridades la formación, actualización y revaloración social del magisterio.
- Así mismo se propuso atacar la inequidad y el rezago brindando atención a los grupos más vulnerables.

3.3 Programa Sectorial de Educación 2001-2006

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, continuó con el esquema de trabajo de los gobiernos que le antecedieron pero introdujo cambios importantes al incorporar estrategias de gestión educativa en todos sus ámbitos.

En el PNE, se rescató la importancia del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones, se reconoce que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que resultan de las interacciones de los grupos sociales y, en consecuencia, condicionan la equidad social.

Se estableció que la equidad social y educativa, el mayor acceso al conocimiento eran retos a afrontar promoviendo el aprendizaje y la formación permanente de todos los ciudadanos sumando los esfuerzos de sociedad y gobierno para el logro de estos objetivos atendiendo el rezago educativo

Se propone además “una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, a fin de contar con una educación acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales y que privilegie el aprendizaje y el conocimiento. Demanda la participación sistemática de los individuos, grupos, organizaciones y sectores del país para garantizar su continuidad y compromiso con el mismo” (Victorino: 4). El propósito principal del PNE fue hacer de la educación un proyecto nacional, y para lograrlo fue necesario contar con programas, proyectos y acciones pertinentes en el ámbito de la gestión educativa.

En el periodo 2001 – 2006 el propósito era el de fortalecer al servicio educativo mediante las siguientes acciones: Incorporar el nivel preescolar a la educación básica; la expansión de la cobertura y expansión de la transformación de la gestión escolar; formación inicial, continúa y de desarrollo profesional de los maestros; Reforma de la Educación Secundaria a fin de articular la educación básica en un solo nivel para contribuir a la formación de un “perfil de egreso” para todos los estudiantes de este nivel, es decir, las competencias mínimas que

cualquier egresado debía poseer para poder ser acreditado mediante un certificado de estudios.

Estrategias de descentralización y de gestión educativa de 2001 a 2006:

Política de descentralización



- Se encuentra vigente el ANMEB
- la participación sistemática de los individuos, grupos, organizaciones y sectores del país para garantizar su continuidad y compromiso con el mismo.

Gestión educativa.



- Incorporar el nivel preescolar a la educación básica;
- la expansión de la cobertura y expansión de la transformación de la gestión escolar.
- formación inicial, continúa y de desarrollo profesional de los maestros;
- Reforma de la Educación Secundaria a fin de articular la educación básica en un solo nivel que trabajará en la formación de un “perfil de egreso” .

Como parte de las estrategias para la transformación de la gestión escolar se instrumentó el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en este periodo de gobierno. El propósito de este programa es el dotar recursos adicionales a las escuelas del nivel básico que se comprometieron a realizar mejoras que incidieran en la impartición de una educación de mayor calidad, incluyendo una mayor

participación de todos los involucrados en este proceso. Sin embargo no fue el único proyecto, pues la política pública se dirigía a atender diferentes necesidades educativas, transformando la gestión de las escuelas.

Algunos de estos proyectos son los siguientes:

3.3.1. Programa Escuelas de Calidad.

Para actuar de acuerdo a los principios de gestión educativa estratégica, modelo de organismos internacionales para alcanzar una educación de calidad en las escuelas del nivel básico, el gobierno federal instrumentó una serie de políticas públicas entre las que destaca el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a partir del ciclo escolar 2001-2002.

El PEC tiene como directriz el alcanzar un sistema educativo eficaz, productivo y moderno. El PEC buscaba responsabilizar e involucrar al colectivo escolar “apoyándose en esquemas de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas” (SEP, 2011). El programa dota de recursos adicionales a escuelas públicas que participan de manera voluntaria planeando y creando proyectos de trabajo en el que se involucran a todos los que intervienen en el proceso educativo del ámbito escolar: directivos, docentes, padres de familia, trabajadores y miembros de la comunidad para que de manera convencida participen y se alleguen de recursos que les ayudarán a solventar los problemas que de manera prioritaria enfrenta el centro escolar.

El Programa le apuesta al cambio educativo bajo “la premisa de transformar la gestión en y desde la escuela para mejorar la calidad de la educación básica... con una sinergia de abajo hacia arriba” (Rendón; Villa, 2009:8). Los actores escolares se comprometen a la búsqueda de condiciones necesarias para gestionar formas distintas de trabajo que permitan mejorar la eficacia, la eficiencia, la equidad, la pertinencia y la relevancia de la acción educativa.

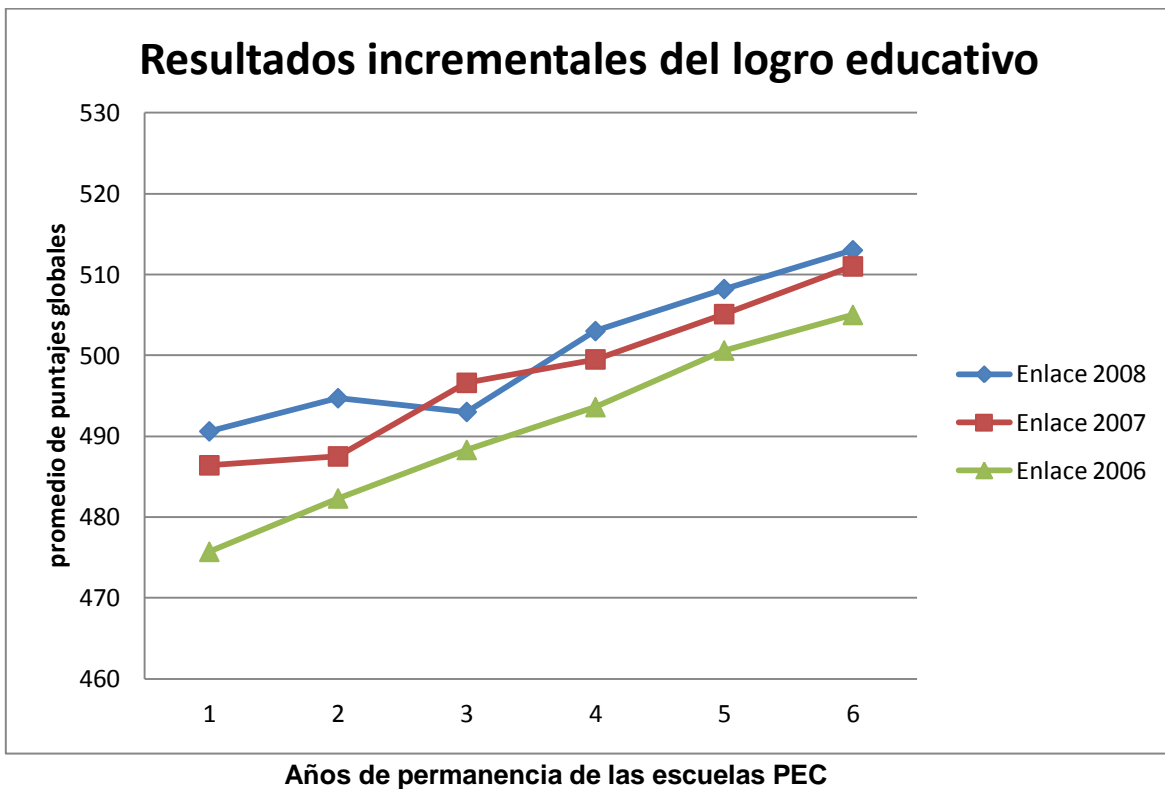
Con la participación y compromiso de autoridades federales y estatales, coordinaciones generales y comunidades escolares, se instrumentaron estrategias académicas, de cofinanciamiento (público y privado) y de rendición de cuentas a la sociedad en un ejercicio que pretende ser responsable con el propósito de ofrecer una educación pública de calidad.

El PEC se basó en estrategias específicas para direccionar los procesos en la escuela, para que todos sus alumnos independientemente de sus condiciones sociales, culturales y económicas puedan lograr los aprendizajes y competencias necesarias para la vida. Siendo importante situar a la escuela como centro de toda iniciativa para lograr una gestión colectiva basada en la planeación estratégica y en la evaluación continua e incidir en su propio cambio en base a sus necesidades prioritarias.

La gestión ocupa un lugar central en este proyecto cuando se refrenda lo propuesto por la CEPAL al señalar que es indispensable que las escuelas gocen de autonomía y de mayores márgenes de decisión, ya que la calidad educativa sólo puede ser alcanzada cuando existen las condiciones y los medios necesarios que cada escuela requiere para desarrollar las acciones que sean acordes con sus necesidades específicas. Se trata de un ejercicio en donde la participación de los organismos institucionales y de la sociedad civil se conjugan para atender las necesidades de la comunidad y sus problemáticas inmediatas.

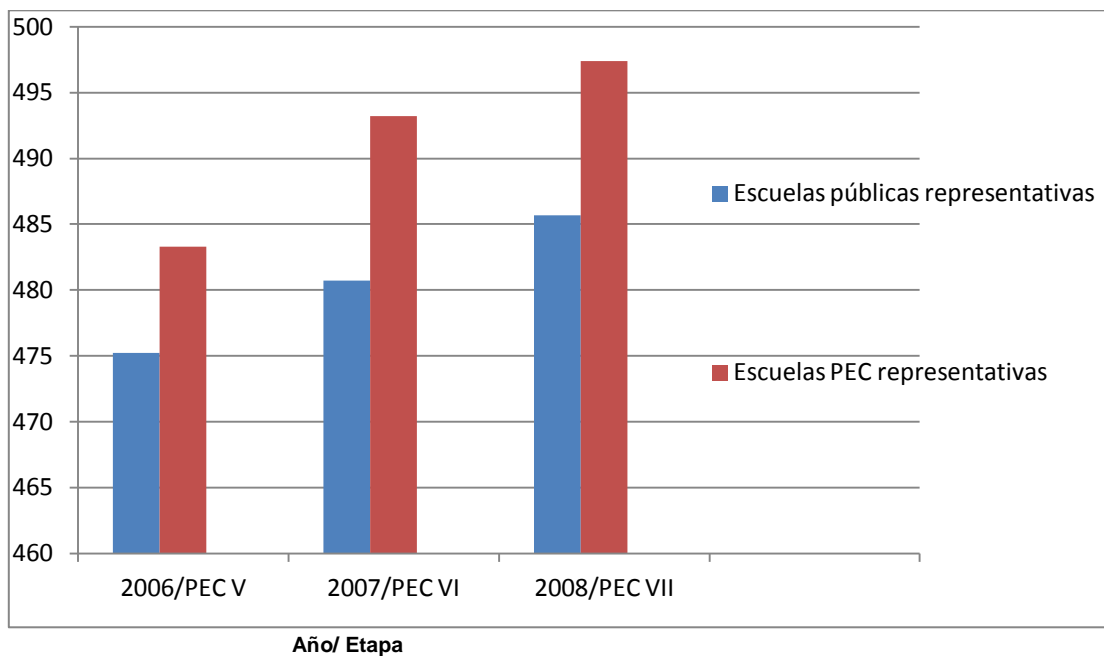
Todo proyecto requiere de una evaluación para conocer los resultados. En el caso del PEC, se eligió como instrumento de evaluación la aplicación de la prueba Evaluación Nacional de la Calidad de la Educación) ENLACE a los alumnos de sexto grado y de tercero de primaria.

De acuerdo a los resultados de la prueba enlace 2006, 2007 y 2008 las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad (PEC), evidencian un incremento sostenido en sus resultados educativos como se aprecia en las siguientes gráficas:



(Fuente: Revista Educare. Año 2, No. 4, Noviembre 2008. Pag. 57)

COMPARATIVO DE MEDIAS NACIONALES. PRUEBA ENLACE



(Fuente: Revista Educare. Año 2, No. 4, Noviembre 2008. Pag. 58)

La asignación de recursos para las escuelas inscritas en el PEC y los estímulos para cada docente, se encontraban condicionados a los resultados que obtuvieran los alumnos en ENLACE, pues se decía que la calidad de la educación es medible a través de las pruebas estandarizadas. Esto condujo a una gran cantidad de conductas inadecuadas y corruptas, pues tanto los planteles escolares como los maestros preparaban a los alumnos exclusivamente para resolver las pruebas o incurrían en falta al maquillar los malos resultados, interviniendo en la resolución de dichas pruebas para lograr que los alumnos y la propia escuela alcanzaran un puntaje alto que se traducía en estímulos y recompensas en monetario para los docentes.

La corrupción de lo que parecía ser un exitoso proyecto lo llevó más tarde a su desaparición.

3.3.2 Plan Estratégico de Transformación Escolar.

El PETE (Plan Estratégico de Transformación Escolar) es el instrumento que “sintetiza las aspiraciones y tareas que la comunidad escolar se ha propuesto para avanzar hacia el mejoramiento de los servicios que presta” (SEP, 2011) y tiene su origen en las reglas de operación del PEC.

El PETE establece que se debe trabajar bajo estándares de gestión para lograr una normalidad mínima en la operación de los centros escolares. Estos estándares son parámetros o referentes que sirven de guía para orientar las actividades hacia el logro de los propósitos trazados.

Los estándares de gestión para la educación básica o parámetros del quehacer educativo se manejan en 6 ámbitos: La Dirección de la escuela; el desempeño colectivo del equipo docente; la gestión del aprendizaje; el funcionamiento de los órganos oficiales de apoyo; la participación de los padres de familia y las condiciones operativas de la escuela.

Para contribuir al logro educativo se dispone además de programas y proyectos de apoyo curricular como el Programa Nacional de Lectura (PNL), el de Habilidades Digitales para Todos (HDT) y de impulso a la gestión institucional (PEMLE).

3.4 Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

El plan sectorial de educación 2007-2012 no presenta mayores propuestas que sus antecesores en el plano de la gestión pues plantea como su objetivo número uno “Eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo...” (SEP, 2007:11) además sitúa a la evaluación como una estrategia para lograr la mejora educativa “la evaluación será un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de las políticas públicas” (SEP, 2007:11).

Además de la aplicación de las pruebas ENLACE a los alumnos, la evaluación incluyó a los maestros en servicio, pues por primera vez se aplicó un examen para medir las aptitudes de los maestros de primaria. También se llevaron a cabo concursos anuales para la asignación de plazas para docentes (en servicio y de nuevo ingreso) como primer paso para dar cabida en el sector educativo solo a los maestros “mejor preparados”.

Política de descentralización



- Se encuentra vigente el ANMEB

Gestión educativa.



- Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo.
- La evaluación como una estrategia para lograr la mejora educativa .
- La evaluación será un instrumento fundamental en el análisis de la calidad, la relevancia y la pertinencia del diseño y la operación de las políticas públicas.
- La aplicación de las pruebas ENLACE .
- La evaluación a los maestros en servicio.
- También se llevaron a cabo concursos anuales para la asignación de plazas para docentes (en servicio y de nuevo ingreso).

La directriz para poder llevar a cabo la política educativa de este sexenio, fue un acuerdo entre la autoridad educativa federal (SEP) y el SNTE, dicho acuerdo se denominó Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y tuvo lugar el 15 de mayo de 2008. La ACE tuvo cinco ejes de trabajo: la modernización de los centros

escolares, la profesionalización de los maestros; y las autoridades educativas; bienestar y desarrollo integral de los alumnos y formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo. Además promueve:

- Mejores escuelas
- Programa escuelas de tiempo completo
- Habilidades digitales para todos
- Estímulos a la calidad docente
- Programa Nacional de Inglés en Educación Básica

La Alianza por la Calidad de la Educación, no contempla cambios significativos en la gestión educativa, más bien “se postuló como un medio para transformar la educación (pero) las bases sobre las que se construyó fueron poco firmes...sobredimensiona la importancia de la evaluación y proporciona ideas generales y poco orientadoras respecto a los fines del desarrollo educativo” (Loyo, 2010: 197). En realidad, la ACE fue un acuerdo entre el ejecutivo federal y los altos mandos del sindicato magisterial en el que se logró la aceptación de las evaluaciones como un factor determinante para que los maestros tuvieran acceso a estímulos y recompensas a los que se accedía mediante dos rutas: a través del programa de carrera magisterial (a partir de la ANMEB presentando exámenes de conocimientos, antigüedad, etc.) o bien, por amiguismo o compra de exámenes.

La gestión en este sexenio continuó siendo paritaria entre la autoridad educativa federal y el sindicato magisterial, manteniendo las tradicionales directrices que sostienen los cotos de poder en la administración centralizada.

3.5. Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

A la Secretaría de Educación Pública le correspondió dirigir la elaboración del Programa Sectorial de Educación (PSE) a partir de la meta nacional “México con Educación de Calidad” y en todas las líneas de acción transversales que le corresponden a dicho sector.

De acuerdo a lo señalado por la autoridad educativa, con el propósito de elevar la calidad de la educación con equidad, el PSE se fundamenta en el artículo 3º. Constitucional y en la Reforma Educativa que modificó la Ley General de Educación; y creó las leyes generales del Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y en las leyes generales entre las que se encuentran la de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y distintos instrumentos internacionales. Las anteriores forman el cuerpo jurídico y normativo que determina el marco en donde se sustenta toda la política educativa de esta administración.

La reforma del sector tiene su origen en los acuerdos que en la materia, México ha firmado con la OCDE, especialmente, en el *Acuerdo de Cooperación para Mejorar la Calidad de la Educación en las Escuelas de México* dado a conocer en octubre de 2010¹¹, donde se hacen recomendaciones dirigidas “a un objetivo central estratégico: la construcción de un sistema en el que todos los incentivos estén alineados para mejorar el desempeño estudiantil. Se trata de poner al alumno y a la calidad de su aprendizaje justo en el centro de la estrategia educativa” (OCDE, 2010). Entre las recomendaciones que se destacan en éste documento y que fueron consideradas en la redacción de la Reforma Educativa se encuentran las siguientes:

1.-Establecer “estándares claros para los maestros, asegurando programas de formación profesional de alta calidad. México necesita atraer a los mexicanos más preparados hacia la profesión, y esto implica también la profesionalización del reclutamiento, de la selección y de la evaluación de docentes” (OCDE, 2010), planteamientos que son considerados y reglamentados a través de la ley del Servicio Profesional Docente.

¹¹<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdeparamejoraralcalidaddelaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm> consultada el 20 de febrero de 2016.

2.- La rendición de cuentas por parte de los docentes como “motor principal” para mejorar los resultados educativos de los alumnos; es decir, evaluar a los maestros en relación a los aprendizajes de sus educandos.

3.- Para fortalecer el liderazgo de la gestión en los centros educativos se deben establecer “estándares claros para directores de escuelas, otorgar formación y profesionalizar su reclutamiento” (OCDE, 2010), para que de esta manera sean los más aptos en materia de gestión los que se encarguen de enfrentar con eficacia los retos que se presentan día a día en las escuelas del nivel básico.

4.- Dotar de mayor autonomía a los centros escolares, e incentivar la participación social.

5.- Las escuelas requieren de recursos financieros estables que correspondan con sus necesidades específicas.

Para cumplir con los propósitos ya señaladas el artículo tercero constitucional se modificó en sus fracciones III, VI, VIII y se adicionó la fracción IX. Se modificó además el artículo 73 fracción XXV. Los cambios en la legislación educativa son los siguientes:

En el *artículo tercero 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. La ley reglamentaria de este artículo fijará los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

La *fracción VII del mismo artículo*, quedó de la siguiente manera: las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la

autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

En cuanto al *artículo 3ero. fracción VIII* se determina que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Se adiciona *la fracción IX* en donde se establece que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Además para reglamentar *la fracción III del artículo tercero* constitucional se crea la Ley General del Servicio Profesional Docente, donde se establecen los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Entre otras cosas, la ley establece un servicio profesional docente que esté integrado por concursos de ingreso para los

docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior; igualmente se determina que los criterios para determinar la promoción deben corresponder, al mérito del maestro en su desempeño individual, además de asegurar la satisfacción de los requerimientos del perfil respectivo.

De esta manera se legisló para que la Reforma Educativa mexicana responda a los acuerdos y a los criterios establecidos que a nivel internacional, nuestro país se encuentra obligado a implementar para estar acorde con las políticas globales, las mismas que exigen una rendición de cuentas sobre el cómo se emplean las cuantiosas inversiones que anualmente transfieren a nuestro país los organismos globales de cooperación.

Las propuestas expresadas en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018(y posteriormente legisladas) podrían operarse, no sin antes tomar acciones de gobierno encaminadas a anular el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con la nueva Reforma Educativa, los intereses de la organización magisterial con mayor número de agremiados en Latinoamérica, fueron seriamente afectados al restarle capacidad para colocar a sus miembros en puestos estratégicos administrativos y otorgar plazas presupuestales a directivos y docentes en las escuelas públicas.

En febrero de 2013, bajo una bien orquestada estrategia política, la líder vitalicia del SNTE, Elba Esther Gordillo, es detenida y encarcelada al ser acusada de malversación de fondos. De esta manera, son desarticulados de la cúpula gremial los lazos de intereses y lealtades tejidos por “la maestra” desde su ascenso en 1988¹², pues los representantes sindicales que permanecen son cooptados por el sistema político para alinearlos con la nueva normatividad que poco a poco va

¹²Memoria Política de México. [«Renuncia Carlos Jonguitud Barrios a Vanguardia y al SNTE; asume el mando Elba Esther Gordillo Morales.»](#). Consultado el 20 de febrero de 2016.

aniquilando cualquier vestigio del otrora invulnerable SNTE, dejando en la indefensión a sus más de un millón de agremiados.

Si bien se legisló para dar legitimidad a los actos de gobierno que hacen posible la Reforma Educativa, de facto es evidente que el partido de la revolución institucionalizada ha regresado al poder y que en su gestión gubernamental, permea el centralismo y autoritarismo que faculta al ejecutivo, y específicamente a la institución presidencial, para actuar pasando por alto los derechos laborales adquiridos por los trabajadores en luchas añejas, haciendo uso de la fuerza pública para reprimir a sus detractores y encarcelar a líderes gremiales y defensores de la causa educativa.

No sólo esto, la nómina y plantilla de los trabajadores de la educación en algunas entidades de la república que se han caracterizado por su resistencia, fueron transferidas para su gestión a las autoridades federales con el propósito de eludir las presiones que los maestros de las diferentes secciones estatales ejercen para no ser sujetos de la aplicación de la reforma educativa.

Para concluir este apartado es necesario recalcar que el eje rector del Plan Sectorial de Educación a nivel de gestión, se fundamenta en la llamada “reforma” que no modifica el currículo, se mantienen en vigencia los planes y programas de estudio 2011 y en consecuencia no se renuevan los libros de texto; mantiene además, el referente teórico que esgrime el “asegurar” una educación de calidad sin proponer nuevos métodos pedagógicos que incidan para lograr la multicitada mejora educativa.

CAPÍTULO 4. Evaluación de las políticas públicas instrumentadas para la gestión educativa y la descentralización en educación básica.

4.1 ¿Desconcentración o descentralización del servicio educativo?

Cuando en 1992 se dio a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), quedó claro que las funciones sustantivas de la política educativa quedaban reservadas para el gobierno federal, a fin de garantizar la uniformidad en la prestación del servicio educativo en todo el territorio nacional, transfiriendo a los estados las funciones operativas. Lo anterior, con el propósito de aligerar la pesada carga administrativa, que hasta ese momento correspondía atender a la gestión central, es decir, se llevó a cabo una desconcentración que de manera conveniente fue llamada descentralización o federalización, pues esto actualizaba a México en políticas públicas a nivel regional e internacional.

En efecto, según José R. Castelazo “la desconcentración es concebida como un acto de delegación, mediante el cual una autoridad superior delega en un inferior una suma de deberes y obligaciones”¹³; al mismo tiempo se relaciona con una desconcentración territorial, al trasladar las obligaciones de un órgano central a las entidades de la república con fines de eficiencia administrativa. Castelazo hace énfasis en que el personal asignado al organismo desconcentrado conserva su relación laboral con la dependencia a la que pertenece, pues únicamente se encuentra realizando sus funciones en un espacio diferente para el cumplimiento de la labor encomendada.

El maestro José Chanés Nieto define a la desconcentración como “la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central. Dependencia jerárquica,

¹³ (1986).Revista de Administración Pública. México: INAP (67-68) julio – diciembre, pág.: 66.

competencia territorial, cumplimiento de funciones de acuerdo a una normatividad pre-existente, carencia de recursos propios, personalidad jurídica y autonomía orgánica son las características distintivas de los órganos desconcentrados” (Chanés, 1976:360).

Comprendemos que la desconcentración es un acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas y, por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios al órgano desconcentrado para el desempeño de tales responsabilidades.

La desconcentración es un recurso administrativo para distribuir funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos ubicados en distintas regiones del país, sin perder la relación de autoridad que los supedita a una dependencia de la esfera central. Tiene el propósito de atenuar los problemas generados por la sobrecarga de los asuntos de una dependencia de gobierno, y mejorar la capacidad de respuesta de la gestión pública ante las demandas ya existentes de la población y las nuevas por satisfacer.

En el ámbito del Derecho administrativo, la descentralización “Es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía, o independencia sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa” (Serra, 1977:422). De acuerdo a esta definición, descentralizar significa dotar de autonomía a una entidad pública para que cumpla con funciones especializadas en su ámbito de actuación. Una de las figuras más comunes de organismo descentralizado es el gobierno municipal, que atiende necesidades relativas a un ámbito local específico con características propias.

Carlos Almada identifica a la participación social como un componente de algunas formas de descentralización al transferir tareas a los ciudadanos, antes concentradas en el sector central, pues la define como: “un proceso de transferencia real de facultades y atribuciones a los órdenes inferiores de gobierno o a las diversas organizaciones que componen la sociedad. Este enfoque remarca la importancia de lo local, demandando y creando procesos orgánicos y directos en los que participación, representación y facultades rebasan el simple acercamiento de la administración a la ciudadanía y fortalecen nuevas formas de vida social”¹⁴. Al hacer énfasis en la participación social se pone de manifiesto por un lado, la necesidad de hacer menos burocráticos los procesos de trabajo al incentivar la gestión ciudadana como medio para la satisfacción de sus demandas, y al mismo tiempo, la autoridad se encuentra en la posibilidad de disminuir sus obligaciones en un acto de racionalización para ahorrar recursos de operación tanto humanos como materiales.

Cuando en realidad se instrumenta una desconcentración en lugar de una descentralización lo que pretende el gobierno federal es por una parte, no perder del todo el control en la prestación de un servicio que considera debe ser regido desde el centro, pues a su juicio los gobiernos estatales y municipales no se encuentran preparados para instrumentar, en el caso que nos ocupa, la política educativa que se desea institucionalizar a nivel nacional, como uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos neoliberales.

Las directrices de la política educativa son dictadas desde el centro y esto imposibilita la relativa autonomía que distingue a la descentralización administrativa, por esta razón lo que en realidad se adopta en la modernización educativa es una desconcentración a la que se llamó federalización, pues esta “desvirtúa las finalidades mismas de la descentralización al establecer las bases

¹⁴ Almada, C. en http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf pag. 55 consultada el 15 de julio de 2016.

de *otro* centralismo, distribuido territorialmente con apoyo en criterios de funcionalidad más que de autonomía y participación”(Almada, 1986 :55). Precisamente lo que el gobierno federal niega es la autonomía y participación de las autoridades educativas estatales para tomar decisiones y para dirigir recursos materiales, financieros y de personal pues esto representa perder el control de esos recursos y renunciar a la rectoría de las directrices educativas nacionales.

4.2. De la teoría a la práctica: La experiencia de la descentralización en el sistema educativo mexicano.

La estrategia descentralizadora del servicio educativo que rebasó los límites sexenales, se planteó como una tendencia mundial que lograría acercar a México a un modelo de país mucho más moderno, fortaleciendo un federalismo educativo que transfirió responsabilidades a las entidades de la república, la atención a “los establecimientos escolares, los recursos materiales y financieros de educación básica y normal, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad” (Fierro, 2009: 4); además, se involucró a los maestros, padres de familia y otros sectores cercanos a la comunidad escolar para fomentar una cultura de participación y de responsabilidad social de los directamente beneficiados por el servicio educativo; se reformaron contenidos y métodos en los niveles de preescolar y de primaria; en secundaria se derogó el programa de estudio por áreas y se restableció el plan por asignaturas; se hizo también una revaloración de la función magisterial atendiendo la actualización, estableciendo un salario profesional y un sistema de estímulos para los maestros que se incorporaron a los programas de formación continua y presentaron exámenes para ingresar y promocionarse en los diferentes niveles de la carrera magisterial.

El sistema político mexicano caracterizado por el régimen presidencialista, contradice la política de descentralización que por definición, resta facultades al poder ejecutivo fuerte cediendo responsabilidades en razón de un proyecto de reorganización administrativa y de participación social. Carlos Ornelas define esta contradicción como *política de la ambivalencia* pues “por un lado, existe la

necesidad de mantener el control y la eficiencia como un todo y, por otra, el interés de sostener y aumentar las bases de su legitimidad” (Ornelas, 1995:287); se anunció que la política de descentralización educativa representaba un avance en la democracia y en la vida política y social del país, al mismo tiempo que atendía “la necesidad de ejercer controles federales en favor de la eficiencia en la dirección general del sistema y la asignación de los recursos” (Ornelas, 1995:289). Con todo y sus peculiaridades, la descentralización educativa fue parteaguas de una política de apertura que se ahondaría en las prácticas de gestión administrativa del Estado mexicano en los años venideros.

Más con el ánimo de diferenciarse de las experiencias que se aplicaban en otras latitudes del ámbito regional, que por características de fondo, el gobierno mexicano llamó *federalización* al proceso que se iniciaba en los años noventa. De esta manera lo definió el subsecretario de Coordinación Educativa encargado de la negociación del ANEMB con el SNTE y los gobiernos de los estados:

“El Acuerdo Nacional propuso no llevar a cabo una descentralización sino una federalización educativa porque de éste modo se fortalecen tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación nacional, como la participación de los gobiernos estatales en la planeación y operación de los servicios”¹⁵

La modernización educativa partió del “centro hacia la periferia”, reservando al gobierno federal aspectos sustantivos como la definición del currículo a través de los planes y programas de estudio, las negociaciones salariales y el control de los recursos financieros. Cede, en efecto, aspectos administrativos y de operación a las entidades de la república, así como “la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo” (Fierro, 2009: 4); ajustar el calendario escolar en caso de ser necesario, cuando las costumbres, tradiciones o condiciones climáticas exigen una reposición extraordinaria de días de clase a fin de cumplir con lo señalado en la

¹⁵ Esteban Moctezuma Barragán, op. cit., p.119. En Ornelas, 1995:292.

Ley Federal de Educación que establece que el calendario escolar se compone de 200 días de clases efectivas.

Las posibilidades de gestión de las autoridades locales se encontraron acotadas por la federación, pues solo se les asignaron “funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas o sujetas a la supervisión del centro” (Latapí y Ulloa, 2000), no se atendió a las particularidades regionales pues se aplicó una generalización de las normas que no atendía las diferencias.

Esto generó que cada entidad aplicara la modernización con estrategias y recursos diferenciados acordes con las capacidades de gestión institucional e innovación de las autoridades educativas locales. Esta transferencia de facultades significó encarar enormes dificultades, pues había que “procesar la recepción en lo jurídico e institucional; luego en lo laboral, para atender las diferencias en los esquemas de prestaciones laborales entre el personal estatal y el federal transferido” (Fierro, 2009: 6), pero siempre atendiendo la iniciativa fijada a nivel central.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla (Tabla 4.1) sólo en cinco estados (Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Yucatán y Veracruz) los recursos financieros federales fueron administrados de manera directa por el gobierno local a través de sus Secretarías de Educación, asumiendo la responsabilidad de la distribución y aprovechamiento de los recursos. En los restantes 26 estados, se creó un organismo descentralizado (ODE) de la gestión pública local para que recibiera y administrara los recursos financieros que eran transferidos desde el centro para la operación del servicio educativo; en muchos de estos casos, se atendieron las instrucciones de la federación para la debida aplicación de dichos recursos al sector, pero otros encontraron ventajas en el manejo de caudales, que el gobierno federal, a través de la Ley de Federal de Educación (1993) había etiquetado como *intransferibles*, pero que fueron *manejados* a través de los ODE estatales.

Tabla 4.1 Situación de los servicios educativos en las entidades federativas de la República Mexicana

| Situación previa a la ANMEB (1990) | Entidades federativas | % escuelas De EB Federal 1990 | % escuelas De EB Estatal 1990 | Entidad Receptora 1992 |
|---|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| Con sistema estatal (SE) inexistente o Muy poco desarrollado | Oaxaca | 98.4 | 0.2 | ODE |
| | Hidalgo | 97.4 | 0 | ODE |
| | Tamaulipas | 95.1 | 0.1 | ODE |
| | Campeche | 94.8 | 2.8 | ODE |
| | BCS | 93.6 | 0.4 | Sist.. Estatal |
| | Querétaro | 92.2 | 0.4 | ODE |
| | Quintana Ro | 87.9 | 5.3 | ODE |
| | Aguascalientes | 87.1 | 5.9 | ODE |
| | Michoacán | 86.7 | 8.4 | Sist.. Estatal |
| | Morelos | 85.8 | 2.5 | ODE |
| Colima | 85.6 | 7.6 | ODE | |
| Coexistencia de Sistemas federal (SF) y estatal (SE) con predominio del federal | Tabasco | 80.8 | 15.4 | Sist.. Estatal |
| | Guerrero | 79.8 | 18.4 | ODE |
| | Nayarit | 79.7 | 18.0 | ODE |
| | Coahuila | 79.0 | 12.6 | ODE |
| | Yucatán | 77.6 | 15.6 | Sist.. Estatal |
| | Chiapas | 77.1 | 20.5 | ODE |
| | Sinaloa | 76.8 | 19.6 | ODE |
| | SLP | 76.5 | 20.5 | ODE |
| | Guanajuato | 75.1 | 18.7 | ODE |
| | Puebla | 72.5 | 20.6 | ODE |
| | Zacatecas | 71.0 | 27.0 | ODE |
| | Sonora | 70.7 | 20.7 | ODE |
| | Tlaxcala | 70.6 | 24.0 | ODE |
| | Chihuahua | 69.8 | 24.3 | ODE |
| | Veracruz | 69.8 | 27.4 | Sist.. Estatal |
| | Durango | 68.9 | 27.6 | ODE |
| Jalisco | 67.5 | 25.1 | ODE | |
| Equilibrio entre (SF) y (SE) | Nuevo León | 55.8 | 34.9 | ODE |
| | Baja California | 53.2 | 34.3 | ODE |
| | Edo. deMéx. | 43.8 | 49.7 | ODE |

Fuente: EBSEN F-1990. Cálculo propio; Arnaut, 1999. a/La diferencia respecto 100% corresponde al sector privado. En Fierro, 2009:7.

En la tabla se puede observar que para 1990, en la mayor parte de los estados de la república operan sistemas educativos federales (en Hidalgo, Oaxaca,

Tamaulipas; BCS y Querétaro el sistema estatal es prácticamente inexistente), solo en los estados de Nuevo León, Baja California y Estado de México existe un relativo equilibrio entre los sistemas estatal y federal. Esto nos indica, que de manera general, los gobiernos estatales no cuentan con un proyecto de política educativa estatal, cediendo la rectoría educativa al gobierno federal.

Si bien existió, bajo este esquema, la posibilidad para construir un sistema educativo local, esto se relacionó con la voluntad y la capacidad del gobierno estatal para construir acuerdos y con la disponibilidad de recursos técnico profesionales; pues era necesario realizar análisis sobre las características y necesidades educativas que imperaban para realizar propuestas que modificaran el sistema educativo local.

Las entidades que recibieron recursos a través de organismos descentralizados establecieron estrategias para incorporar dichos recursos al servicio educativo local, aprovechando las estructuras administrativas existentes, y en otros casos, las oficinas estatales actuaban de manera paralela a los organismos descentralizados federales.

A través de las transferencias de recursos, el gobierno federal continuó monopolizando la rectoría del servicio educativo a nivel nacional, pues en la práctica “el monto real de estas transferencias disminuyó paulatinamente, al mismo tiempo que los recursos asignados a las oficinas centrales de la SEP crecieron” (Fierro, 2009: 10), de esta manera, los recursos federales financiaron únicamente el gasto corriente. Los fondos eran insuficientes para atender las necesidades de crecimiento y desarrollo educativo.

Las estructuras burocráticas del gobierno federal y las sindicales también fueron transferidas a los estados, tejiendo una red de lealtades alineadas a los intereses del poder central, restando capacidad de maniobra a las autoridades estatales para poder innovar a través de propuestas propias.

Veinte años después, al mismo tiempo de que el gobierno federal ha impulsado la descentralización, se ha hecho patente el interés de los gobiernos estatales por gestionar de manera directa el servicio educativo local: para el año de 2009, la relación entre la operación del sistema federal y del sistema estatal cambia radicalmente en el mapa nacional: 28 entidades cuentan con una Secretaría de Educación en la administración pública local, “en 18 entidades opera en forma exclusiva una Secretaría de Educación estatal, a cargo tanto de los servicios federales transferidos, como los estatales. En 10 entidades coexisten la Secretaría de Educación y un Instituto descentralizado, a cargo de los servicios federales transferidos” (Fierro, 2009: 12); en tres entidades (Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo) un organismo descentralizado del gobierno estatal es quien opera el servicio educativo en su territorio.

La descentralización avanzó también en la gestión de los centros escolares, dotándolos de una insipiente autonomía por medio de programas y proyectos federales como el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el Proyecto Estratégico de Transformación Educativa (PETE), los dos de carácter voluntario, pues es la comunidad escolar la que decide si un plantel se inscribe al mismo, a cambio de apoyos económicos para la operación del centro educativo.

Más reciente, es la implementación de la Ruta de Mejora (2013), este programa es de observancia obligatoria a nivel nacional y tiene el propósito de operar los centros escolares de educación básica con *una normalidad mínima* que se relaciona con una gestión eficaz. Estas experiencias incorporan la participación de los consejos técnicos en la toma de decisiones para emprender acciones de mejora colectiva, además de promover un uso más transparente y eficiente de tiempos y recursos con el fin de incidir en la elevación de la calidad educativa que imparte el Estado.

4.3. Estudio de casos en algunos estados.

La implementación de la descentralización en la república mexicana tuvo, como ya lo hemos mencionado, procesos particulares en cada estado de acuerdo a la dinámica político-administrativa que impera en cada entidad. A continuación, revisaremos algunas experiencias particulares a fin de ilustrar los procesos de gestión que se llevaron a cabo para instrumentar la modernización educativa.

Guanajuato

En Guanajuato, existía una secretaria de educación que administraba el servicio, hasta que la federación creó, en 1992, un organismo descentralizado (ODE) para aplicar la nueva Ley Federal de Educación y operar las reglas que le dieron sustento. “El primero representaba un tercio de los servicios, el segundo dos tercios” (Fierro, 2009: 12). Ambos organismos convivieron de manera paralela sin cooperar, al igual que sus representaciones sindicales.

En 1994, los organismos fueron fusionados gracias a la voluntad política del ejecutivo local, dado que la competencia por dominar el sistema educativo, viciaba la operación del sistema. La ODE fue subordinada a la Secretaría de Educación estatal; con un solo titular, se pudo avanzar hacia una reforma educativa estatal titulada: “*Reorganización del sistema educativo de Guanajuato*”; la reforma no fue consensada con los diferentes actores que intervenía en el sector educativo estatal. Esta se basaba en cuatro modelos de cambio: “modelo escuela, modelo supervisión, modelo unidades municipales de educación (UMES), modelo oficinas centrales” (Fierro, 2009: 13). Esta propuesta que entró plenamente en operación en el año de 1995, representaba un cambio profundo y particular del sistema. Los poderes reales (supervisores, jefes de sector, burocracia y sindicato) sintieron que podrían perder influencia y apoyados por los maestros, se opusieron a la implementación de la reforma que fue anulada y el proyecto archivado. Por el momento, no sería posible renovar el sistema educativo del estado de Guanajuato.

Aguascalientes.

La modernización educativa sorprendió al Estado de Aguascalientes sin una organización administrativa que pudiera llevar a cabo la federalización, así que en 1993 se creó el Instituto de Educación de Aguascalientes. El Plan Estatal de Desarrollo (1992-1998), incluyó un Programa Estatal de Educación que fue formulado con la participación de un grupo plural de expertos convocados por el ejecutivo local.

El Programa tomó en cuenta criterios de equidad y eficiencia en la educación básica y se propuso llevar a cabo el proceso descentralizador, estimulando la participación social y reconociendo al municipio como entidad soberana para hacerse cargo de los sistemas educativos locales. Al mismo tiempo, la figura de los supervisores adquirió gran importancia al regionalizarse el sistema de educación básica y reconfigurarse el sistema de zonas escolares. Con esta organización de la gestión se pretendía acercar a la autoridad educativa a las comunidades escolares que poco veían atendidas sus necesidades reales tanto de asesoría técnico pedagógica como de operación e infraestructura.

La propuesta de trabajo del ejecutivo se sustentó por medio de una nueva Ley de Educación Estatal, que fue impugnada por los maestros y por el sindicato ya que no estaban de acuerdo en varios temas como “la municipalización y las tareas de evaluación, así como con algunos artículos sobre la participación de los padres de familia y la separación de los sistemas de formación y actualización de los docentes” (Fierro, 2009: 14). Con la intermediación del Instituto de Educación se llegó a un acuerdo para que la Ley fuera aprobada y tuviera efectos a partir de ese año.

Oaxaca.

El proceso de descentralización educativa, encontró en este estado serios obstáculos desde que en el sexenio de Miguel de la Madrid se comenzó a fomentar de manera prioritaria esta política administrativa para acceder a todos los ámbitos de la gestión pública. Los trabajadores de la educación argumentaron que era una más de las políticas de austeridad impuestas por el FMI y no siendo acorde con la realidad nacional, ahondaría las desigualdades entre los sistemas educativos estatales.

A pesar de los esfuerzos emanados de los gobiernos de la revolución por dar cobertura nacional a la enseñanza del nivel de primaria, para 1980, Oaxaca contaba solo con un 76% de cobertura, muy inferior al 87% del promedio que se registraba a nivel nacional.

Con el fin de conciliar el proyecto descentralizador con las características propias del estado, el gobernador, se propuso llevar a cabo las acciones necesarias para echar a andar la modernización educativa, y de forma paralela fortalecer las identidades culturales de la realidad indígena. Para esto, se respaldó en el Programa de Educación Estatal que fue diseñado por expertos de la Universidad Pedagógica Nacional, plantel Ajusco, cuyo rector era entonces, Olac Fuentes Molinar.

También aquí se creó un organismo descentralizado para la gestión del sector educativo y para recibir los recursos por parte del gobierno federal. De esta manera surgió el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), el cual la sección 22 (fracción mayoritariamente disidente) del SNTE, conquistó desde su fundación, colocando a sus representantes en puestos claves de decisión y de operación, siendo estos quienes disponían de recursos y proyectos, propiciando que el sistema oaxaqueño careciera de un proyecto de gestión educativa propuesto por el ejecutivo estatal.

Baja California.

La modernización educativa, fue coincidente con la alternancia política, pues por primera vez, un gobierno priísta perdía la gubernatura estatal para ceder el paso a uno de corte panista.

La gestión local contaba con una secretaría encargada de brindar el servicio de educación pública: la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS), que sufriría enormes cambios cuando en 1992 el gobierno estatal se adhirió al ANMEB. Entonces, se creó un nuevo organismo descentralizado que se encargaría de la administración de los servicios educativos transferidos por la federación: el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), que actúa también como en otros estados de forma mancomunada con la SEBS. Ambas crecieron administrativamente para responder a la demanda educativa del sistema, pues pasaron de 23 áreas de estructura responsables del sector en 1990, a 83 para el año de 2003.

Nuevo León.

Uno de los ejemplos exitosos es el caso de Nuevo León, pues antes de la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, el estado era uno de los que contaba con un sistema educativo estatal y uno federal, con los mejores resultados en materia educativa y de mayor cobertura. El éxito se fincó en “los relativamente altos salarios de los docentes, a la estabilidad laboral garantizada por las respectivas secciones del SNTE... y a cierta desvinculación entre ambos sistemas y de sus responsables respecto de sus respectivas autoridades: La SEP y el gobernador del estado” (Fierro, 2009:15). El ejecutivo local actuó aplicó una gestión educativa bajo la perspectiva de la *calidad total*, e incorporó ambos sistemas para crear uno solo que guiara a las escuelas en este proyecto que fue apoyado por el gobierno federal, obteniendo resultados exitosos en el sector.

Para el año de 2008, se firmó el acuerdo de creación del *Instituto de Creación e Innovación, y Estudios de Posgrado para la Educación* (Fierro, 2009:16), con el fin de contar con un organismo institucional para desarrollar iniciativas, metodologías y servicios de apoyo para todos los involucrados en el quehacer educativo como docentes, padres de familia y comunidad en general que incidan directamente en el ámbito escolar. El instituto fue creado para avanzar en las propuestas para la mejora continua del sistema educativo estatal.

Tlaxcala

El órgano estatal encargado del sector educativo era la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP); pero a partir del programa de modernización administrativa se creó la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET), que se encargó de la administración de los servicios transferidos.

El ejecutivo estatal se propuso unificar el sistema, nombrando a un solo responsable de las dos unidades administrativas, sin modificar ni la estructura. Lejos de lograr una gestión eficaz, se duplicaron las funciones “esto se debió a la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad” (Veloz, 2003: 347). De esta manera se continuó buscando medios para lograr administrar los recursos disponibles para llevar a efecto los lineamientos de la modernización administrativa.

En cuanto a la situación laboral del magisterio tlaxcalteca, se logró homologar el sueldo para los trabajadores de los dos subsistemas, pero las prestaciones continuaron diferenciándose para los docentes estatales y para los federales. Las dos secciones sindicales se unieron para exigir mejoras laborales, que al no encontrar respuesta se escindieron nuevamente en dos corrientes: una de ellas proclive al oficialismo y otra que unió a la Coordinadora Nacional de Trabajadores

de la Educación. De esta manera los profesores Tlaxcaltecas lograron importantes avances en su sueldo y en sus prestaciones.

Paralelamente, para avanzar en el proceso de descentralización del servicio educativo, el ejecutivo estatal creó Coordinaciones Educativas en cada municipio, su tarea sería responsabilizar a los ayuntamientos para que fueran quienes asumieran la prestación del servicio educativo, acorde con sus propias necesidades. Sin embargo esta propuesta no prosperó y en su lugar se echó a andar un programa de desconcentración que transfirió a las coordinaciones municipales aspectos relacionados con la gestión como la planeación, recursos humanos, materiales y pago de salarios. Con la desconcentración se tenía el propósito de mejorar los controles, la verificación y el seguimiento de la gestión municipal en el ámbito educativo, pues además se encomendó esta tarea administrativa no a personal sindicalizado, sino a personal de confianza con probada lealtad institucional.

Los trabajadores de la educación, tanto la fracción del SNTE, como la disidente, sintieron que sus intereses se verían afectados al acercar la gestión escolar a los maestros de cada municipio, pues sus interlocutores se multiplicarían, las tareas de tramitación de incidencias como faltas y retardos, también saldrían de sus control, al ser reportadas por personal de confianza y no por los propios maestros. Esta iniciativa descentralizadora fue rechazada y no prosperó en el estado una vez más.

4.4. La experiencia descentralizadora en las escuelas

¿Cuáles han sido los resultados reales en las tareas cotidianas de los centros escolares? Los propósitos de la política de descentralización en México no han llegado a concretarse en la práctica de los centros escolares. Las autoridades educativas continúan imponiendo controles que limitan la autonomía de gestión escolar en muy diversas áreas. En entrevistas realizadas por separado, dos

expertas compartieron su experiencia desde diferentes espacios del sistema educativo.

Entrevista 1.

Dra. Arcelia Martínez Bordón. Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación del INEE¹⁶.

La Dra. Arcelia Martínez Bordón Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para Evaluación de la Educación (INEE) y con una amplia experiencia en evaluación de políticas públicas, a pregunta sobre el tema expresó que “la descentralización en la gestión de los centros escolares en México es administrativa pero no de dineros, la escuela sigue sin tomar decisiones importantes”.

“En el discurso, la escuela debe ser autónoma pero a nivel normativo no goza de muchas atribuciones de decisión. Decidir por ejemplo lo que necesita en términos de preparación docente, o bien, ejercer recursos para realizar los gastos en asuntos prioritarios particulares”.

Agrega que “cuando se inició el Programa Escuelas de Calidad (PEC), se otorgaron una cantidad de recursos para equipamiento e infraestructura a las escuelas que voluntariamente participaran en el Programa, estas debían hacer un diagnóstico para conocer cuáles son las necesidades y focalizar la atención a éstas. Sin embargo, las escuelas debían apegarse a un catálogo que prácticamente excluye el rubro de gastos en infraestructura; había que restringirse a lo que las autoridades consideraban que debían ser los gastos autorizados para las escuelas, principalmente material consumible. De esta manera, existían limitaciones que no respondían a las verdaderas necesidades del plantel”.

Señaló que “otro componente central para la gestión y la autonomía escolar, es la participación social en los planteles escolares. Con el PEC se introduce la idea de la Participación Social. Las autoridades educativas condicionaban el bajar los

¹⁶ A. Martínez Bordón. (Comunicación personal, Octubre 28 de 2015)

recursos a las escuelas a cambio de que, entre otras cosas, se constituyera un Consejo Escolar de Participación Social, en el que estuvieran representados todos los sectores de la comunidad que participan interactuando en la escuela y con la escuela en el proceso educativo: Directivos, maestros, intendentes, padres de familia y estudiantes”.

“Esta dinámica de trabajo choca con la idea tradicional acerca de lo que debía ser la intervención de los padres en la escuela, dado que la sociedad de padres de familia interviene en las faenas de la escuela, en la organización de alguna kermesse, pero no en asuntos de carácter pedagógico ni en la organización cotidiana de la escuela. Hubo muchas resistencias porque se pensaba que no había que dar demasiado derecho de intervención a los padres en los asuntos de la escuela, ya que los verdaderos expertos que daban respuesta a sus problemáticas eran los docentes”.

“Aún así, el espíritu de la gestión estratégica, considera que los padres tienen derecho a participar en la planeación de las prioridades de la escuela; hoy en día se les da mayor apertura haciéndolos participar en comités de Lectura, de la No violencia, etc. traduciéndose en mayor autonomía de gestión de la escuela”.

“La participación de los padres de familia ha evolucionado, se inició con mucha simulación pero con el tiempo la gente se involucra más y conoce su derecho a participar, a opinar, y hasta pedir rendición de cuentas (en prácticas pedagógicas, ausentismo de los maestros, acoso escolar, violencia, etc.)”.

“La descentralización educativa no ha sido uniforme a nivel nacional, ya que los mecanismos de comunicación con las entidades de la república en cuanto a políticas públicas a veces falla y por lo tanto no existen criterios nacionales, ya que algunos estados asumen las directrices y otros no”.

Como podemos ver, a pesar de que la descentralización es una política que comenzó a mostrarse abiertamente a través del ANMEB, es con el PEC, cuando comienza a experimentarse en la gestión de algunas escuelas del nivel básico que voluntariamente se inscribieron en el programa. Sin embargo sus principios distan

todavía de reflejarse en las prácticas de autonomía que son deseables para evaluar positivamente los efectos de la descentralización.

Entrevista 2.

Dra. Eugenia Lucas Valerio. Catedrática de posgrado en el Centro de Estudios Superiores en Educación (CESE) y Directora de Secundaria General¹⁷.

La Dra. Eugenia Lucas Valerio cuenta con una experiencia de más de quince años como Directora de escuelas secundarias y se ha involucrado como líder de gestión en los diversos programas y proyectos (PE, PEC, PETE), que la Secretaría de Educación Pública ha propuesto para incidir en la mejora educativa e instrumentar en los centros escolares los cánones de la descentralización a través de la autonomía de gestión.

P: ¿Cómo ha impactado en la práctica diaria de gestión la política de descentralización educativa?

R: “Para las escuelas que participamos en el PEC las propuestas de descentralización han impactado, pues el Consejo Técnico Escolar (CTE) en su organización y en su gestión, trabaja en función de las necesidades de la escuela, Sin embargo, la provisión de recursos es cada vez más limitada. Si se requiere de mejoras en la construcción, hay lineamientos que indican que los recursos deben ser empleados de acuerdo a los años de permanencia en el Programa independientemente de las necesidades del plantel (por ejemplo, infraestructura), solo se están administrando recursos para material escolar o material didáctico que no sea inventariado”.

“Así que, la mayor parte de las veces, el presupuesto autorizado no cubre las verdaderas necesidades del plantel como lo requerido para apuntalar la infraestructura. En cuanto a la toma de decisiones, el CTE tiene la facultad de

¹⁷ E. Lucas Valerio. (Comunicación personal, Noviembre 18 de 2015)

decidir en cuanto a actividades académicas, emprender programas de mejoramiento, pero tiene que buscar sus propios recursos, gestionar a través de los Consejos Escolares de Participación Social o a través de la sociedad de padres de familia para soportar los programas que se quieran implementar”.

P: Respecto a la autonomía de los centros Escolares ¿qué diferencia existe entre los primeros años de implementación del PEC y las experiencias actuales?

R: “Tengo la fortuna de haber participado en todos estos Programas. Estamos en la fase 15 (ciclo escolar 2015-2016). El primer año hubo autonomía, hubo ingresos fuertes. A las escuelas de inicio se les adjudicaron 100,000 pesos y la SEP aportaba una cantidad igual a las donaciones que recibía la escuela de organismos privados. Había libertad para distribuir y aplicar los recursos de acuerdo a las necesidades del plantel. Desafortunadamente, con el paso de los años esta partida se fue reduciendo, hubo una mayor vigilancia y supervisión limitando el uso de los recursos: de cien mil bajaron a cincuenta mil; de donaciones al 2x1 bajaron al 1x1 y actualmente, la SEP ya no replica las aportaciones de los entes privados.

Hoy en día son mayores las exigencias (en cuanto a mejora de aprendizajes, normalidad mínima) y menores los recursos, pues se otorgan un promedio de treinta, a treinta y cinco mil pesos anuales. En el Programa 2015, se dijo que ahora, en base a la solidez de la construcción de la Ruta de Mejora se iban a aumentar los recursos. Al mismo tiempo, también iban a ser sujetos de escrutinio las cifras obtenidas por el plantel: egreso, eficiencia terminal, promedio académico, etc. Sin embargo, la realidad es otra, pues los recursos son previamente asignados independientemente de los resultados que se hayan logrado obtener, se continúa con un recurso reducido”.

P: Con el auspicio del Banco Mundial a este tipo de programas, se pretende incidir en la calidad educativa, abatir la deserción y el rezago escolar, entre otras cosas. ¿Considera que se han obtenido buenos resultados?

R: “Si el CTE escolar decide que es necesario tomar cursos sobre algún tema pedagógico específico, hay una serie de filtros que deben cubrirse para poder contratar el curso. Como la cantidad de recursos es muy limitada, se da prioridad a las necesidades de material didáctico en menoscabo de la actualización docente. Hay muchas exigencias y poco respaldo del Programa para encarar las necesidades del plantel y la mejora educativa”.

“En las juntas de CTE las autoridades mandan un guión de trabajo y es difícil atender las verdaderas prioridades de la escuela y las problemáticas que se enfrentan día con día rompiendo con la autonomía de gestión. Ha habido escuelas que al tener tanta libertad desvían los propósitos del programa y sus recursos comprando libros que no se usan, por ejemplo, no consolidaron aprendizajes. Se ha dado una gran importancia a la rendición de cuentas. La autoridad educativa dice: Sí te doy autonomía, pero hay que seguir ciertos lineamientos, una fiscalización”.

P: ¿Cuál fue la participación ciudadana, cuando comenzaron este tipo de programas? Hubo conocimiento e interés en los mismos?

R: “No. Se conseguían donaciones de equipos de segundo uso. La autoridad educativa decía que para que se replicara la donación debía ser equipo nuevo, facturado. Obviamente las empresas (IBM, Mac DONALDS, etc.), decidieron retirar sus donaciones. Las cartas donaciones en este caso no tienen validez. Los trámites administrativos desalientan estas actividades. Secundarias decidió implementar la donación una parte de cooperativas y otra parte de sociedad de padres, al llevar el estado de cuenta, la SEP lo replica. Pero ahora ya está cancelado ese mecanismo. Esto además tenía sus limitantes, pues al pasar a la cuenta PEC, ya no era posible comprar recursos inventariables”.

P: El aspecto pedagógico, se ha beneficiado con la adopción de estos programas?

R: “No. Cuando se implemento la reforma 2006, se generó un proyecto interesante donde se les asignó a los maestros horas de colegiado, que se destinaban justamente al diálogo, a la solución de las problemáticas que enfrentaban los diferentes grados y grupos, nos permitían ir atendiendo las problemáticas que se presentaban. Desafortunadamente, hoy en día la reforma educativa dice: cien por ciento maestros frente a grupo. Hoy los maestros estamos agobiados, saturados grupo tras grupo en donde no hay posibilidad de diálogo, ni atención a padres de familia porque no hay espacio. Sólo disponemos de las Juntas de CTE que son una vez al mes y los tiempos son muy limitados para abordar la problemática de la escuela en general”.

“Vamos en detrimento de la estabilidad emocional de los docentes que se genera por la saturación de grupos, por la sobrecarga de exigencias. Amén de las dinámicas que vivimos hoy en día; Hoy cada vez los chicos presentan mayores problemáticas sociales, familiares, culturales y entonces, el docente tiene que afrontarlo y resolverlo, pero además tiene que impartir la asignatura. Entonces, la multiplicidad de actividades que tienen que afrontar los docentes los desgasta y obviamente los resultados educativos son bajos, son pobres, porque no contamos con el apoyo de padres; porque los espacios de colaboración son reducidos; entonces desafortunadamente vamos a la inversa”.

“Hemos tenido que ir abatiendo la deserción e incrementando el desempeño de los alumnos, pero a costa del compromiso ético del docente, donde no hay posibilidad de un estímulo a su desempeño. El trabajo en la escuela va avanzando pero con adversidades”.

P: Uno de los indicadores que el Banco Mundial considera para evaluar la fortaleza de la descentralización en un sistema educativo, es la participación de los padres de familia en las decisiones que se toman en la escuela. ¿Cuál sería según su punto de vista el rol que deben tener los padres de familia en la gestión escolar?

R: “A través de los medios de comunicación, los padres de familia cuentan con información, no con conocimiento de cuál debe ser su papel en los centros escolares. El padre puede opinar, sugerir, pero quien debe decidir tomando en cuenta esas sugerencias es el CTE. Pueden participar en las reuniones de Consejo Técnico para observar las discusiones y hacer aportaciones, pero de ninguna manera toman decisiones. Las decisiones las toma la escuela”.

“Los padres de familia pueden apoyar en mantenimiento, infraestructura, vigilancia, prevención de conductas de riesgo, en la vigilancia alrededor de la escuela y observación de los productos que se expenden en la cooperativa escolar, en la promoción de actividades culturales, recreativas y deportivas, gestión ante distintas instancias para la obtención de recursos. En fin, están delimitados los espacios de participación de los padres de familia”.

“Desde lo académico pueden hacer sugerencias pero en torno a la organización escolar, no en torno a la impartición de la asignatura por parte de un profesor, eso no está dentro de su competencia”.

P: En relación al inicio de operación del PEC, ¿porqué actualmente hay mayor restricción de recursos a los centros escolares?

R: “Porque la realidad es que seguimos siendo centralizados. Aunque se habla de autonomía, hay una entidad que distribuye los recursos a educación básica. Para ellos implica más trabajo hacer una contabilidad de infraestructura para controlar los gastos, pues se necesitaría contar con personal extra para supervisar las obras. Es más fácil de manera general auditar el ejercicio de recursos consumibles al

presentar una simple factura. Las escuelas sobreviven por el apoyo de padres de familia o por las gestiones que se hacen por otros medios. Pero el PEC no impacta en la mejora educativa, el Proyecto nació con ese espíritu pero no ha impactado como debiese”.

Hasta aquí la entrevista con la Dra. Lucas Valerio.

Lo anteriormente expresado, se aleja de lo que el Banco Mundial plantea como características de los sistemas educativos descentralizados, cuyas practicas impulsan una gestión escolar autónoma y participativa, por parte del equipo de trabajo formado por supervisores, directivos, maestros y padres de familia. En lugar de eso, las practicas verticales, los controles y el burocratismo impiden una organización moderna que permita responder a las necesidades y problemáticas de cada escuela del nivel básico.

Conclusiones.

En nuestro país, el centralismo político-administrativo, bajo la figura del presidencialismo, fue elemento fundamental de los años post revolucionarios, sobre el que se fincó la cohesión política y el crecimiento económico sostenido hasta los años setenta. En la década de los ochenta, los logros alcanzados, encuentran limitantes cuando los vientos de cambio a nivel mundial, exigen a los países del mundo actualizarse y adoptar nuevas formas de organización que les permitan participar de las dinámicas globales que resultaron de una crisis económica mundial; de los retos del neoliberalismo y de los vertiginosos cambios sociales, económicos y culturales derivados del desarrollo tecnológico y de las telecomunicaciones.

Ante esta nueva realidad, los gobiernos centralizados debían transformarse para dar apertura a una sociedad más participativa y compartir de manera coordinada algunos deberes que eran atribución exclusiva del Estado.

Los gobiernos mexicanos de las décadas de los años ochenta y noventa, llamaron federalización al proceso de delegación de facultades, principalmente de la administración pública federal a la gestión pública estatal y municipal. Simulando una descentralización que en realidad debía haberse nombrado desconcentración administrativa, pues la federación conservaba para sí la normatividad, el control de recursos financieros y la hegemonía como rector de los valores políticos nacionales.

El ámbito educativo no estuvo exento de esta modalidad de la política pública. La descentralización se tradujo en una transferencia de autoridad, recursos y obligaciones, reservando para el gobierno central la mayor parte de las contribuciones financieras, el nombramiento de personal de confianza leal a los intereses de la autoridad federal y el control de las líneas rectoras en materia de política educativa nacional.

La descentralización de la gestión educativa se inició como un imperativo coyuntural, pues el centralismo en el que se fincó el crecimiento económico durante medio siglo de gobiernos postrevolucionarios, generó un crecimiento desmedido del aparato burocrático, que resultó económicamente insostenible cuando en la década de los años ochenta, la crisis mundial merma la capacidad del Estado para mantener los compromisos financieros contraídos con sus bases de apoyo, así como la estructura en la que ésta descansaba. Ante la necesidad de modernizarse, la administración pública realizó cambios dirigidos a implementar procesos organizacionales, que tendían a lograr un adecuado equilibrio en las tareas de gestión.

Se hizo necesario mejorar la eficiencia del sistema, delegando responsabilidades y atribuciones. Las decisiones y las estrategias que tenían como propósito implantar la descentralización en todo el país, y en todos los niveles de operación, afectando al sistema educativo en su conjunto, eran tomadas en el centro, siguiendo un patrón vertical. Su cumplimiento se impulsó de arriba hacia abajo a los niveles estatales y municipales, que recibieron el mandato sin estar preparados para ejecutar las nuevas disposiciones y sin contar con los recursos para actuar de manera autónoma, pues siempre hubo una dependencia de las transferencias financieras que el gobierno federal destinaba a cada estado de la república.

Las instancias estatales se encargaron de articular los subsistemas estatal y federal. El éxito de la coordinación estaba subordinada a las condiciones políticas y a la capacidad de negociación y de gestión del ejecutivo local, que de cualquier manera tenían que responder a los intereses que el gobierno central planteaba mediante líneas rectoras para la operación de la gestión educativa.

Aun así, la descentralización educativa nacional logró avances en la dimensión pedagógica, pues se apoyaron iniciativas estatales como Programas para niños migrantes; publicaciones educativas locales; el establecimiento de materias

optativas en el currículo; que responden a necesidades de ámbito regional; la preparación de equipos técnico pedagógicos de apoyo a la educación, etc.

Otros avances lo representaron el Proyecto Escolar, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el Proyecto Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y actualmente, la Ruta de Mejora. Estos programas fueron implementados en algunas escuelas con el propósito de contar con pruebas piloto en donde se llevaran a cabo ejercicios de autonomía de gestión a través del fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y de la constitución de los Consejos Escolares de Participación Social.

Hoy día, la Reforma Educativa impulsa el programa “Escuelas al centro”, donde las autoridades presumen que los esfuerzos gubernamentales se concentran de manera predominante en apoyar la gestión escolar, encabezada por supervisores y directivos para que de manera autónoma tomen decisiones en torno a la resolución de necesidades específicas involucrando al colectivo escolar.

Estos programas de intervención, que en la letra pretenden dotar de autonomía a las escuelas empoderándolas para que solucionen de manera expedita las problemáticas que enfrentan, no se reflejan en la práctica diaria, pues las escuelas están reguladas en todo momento por las autoridades centrales, que no permiten que el directivo apoyado por su CTE, tome decisiones relevantes en los centros escolares.

La descentralización educativa a nivel de las escuelas del nivel básico además se encuentra incompleta porque no se ha fortalecido con otros elementos propios de una gestión eficiente, como la transparencia, la rendición de cuentas y una efectiva participación social.

En la realidad, el ejecutivo federal, no permite tal autonomía ni empoderamiento social porque simplemente no le conviene contar con una ciudadanía preparada, crítica y exigente que sea capaz de prescindir de la tutela gubernamental.

El gobierno mexicano en la práctica no cede espacios a la gestión autónoma de los colectivos escolares, pues este ejercicio democrático genera una ciudadanía informada, consciente, responsable y crítica de su entorno y de las acciones gubernamentales. Un gobierno autoritario y tradicional, no se permite educar a la población en una gestión social participativa.

La política descentralizadora respondió entonces a un imperativo de reorganización administrativa, que no alcanzó a impactar la educación pública que a la fecha, carece de autonomía de gestión para tomar decisiones propias al interior de los centros educativos, pues aún se depende del ejercicio vertical de la autoridad educativa federal, que de esta manera se asegura, el control de las funciones estrategias y la unidad de las políticas educativas a nivel nacional.

El Banco Mundial y la CEPAL, promueven la descentralización educativa como método coadyuvante del desarrollo de las capacidades individuales para tomar decisiones, gestionar y resolver problemas comunes sin esperar apoyos, subsidios o que alguien más lo haga por ellos. Sin embargo, esta estrategia de política pública no permea en el sistema político mexicano (más aún cuando se trata de un gobierno de corte priista, acostumbrado a las prácticas autoritarias y antidemocráticas), pues implica pérdida de dominación y hegemonía con respecto a los niveles inferiores de gobierno y mucho más importante, con respecto a la ciudadanía.

Por estas razones, el discurso es uno y la práctica otra. Los centros escolares continúan dependiendo de las decisiones que toma la autoridad educativa federal y la gestión autónoma no se traslada a la realidad práctica.

¿Cuándo se podrá concretar el ejercicio libre y democrático en los centros escolares en beneficio de una educación de calidad? Cuando exista una efectiva aplicación de la ley y se actúe en consecuencia a todos niveles. Cuando no haya que esperar que sea el gobierno el que nos otorgue derechos que en realidad corresponden a la población, pues son inherentes a la persona humana. Cuando estas prácticas de madurez ciudadana sean parte de la forma de vida de la sociedad en su conjunto y la legalidad y el respeto impere en nuestro México.

FUENTES DE CONSULTA

- Andrade, S. (1990). *Introducción a la Ciencia Política*. México: UNAM.
- Aguilar, V. (2000). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006. En *Revista Iberoamericana de Educación*, 48.
- Allan, H. (1993), *Feminist: a concept analysis*. Journal of advanced Nursing.
- Almada, C. (1986). *Desconcentración y descentralización en México*. México: Revista de Administración Pública. Empresa pública. Desconcentración Número 67-68, Julio – Diciembre, Año 1986
- Aquino, Mirtha (1999). *La planificación de la acción educativa. Supuestos y problemas. En observación y práctica docente*. México : SEP
- Alvira, F.(1997). *Los dos métodos de las ciencias sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aristóteles (1982). *Ética Nicomaquea - Política*. México: Porrúa.
- Arnaut, A. y Giorguli, S. (coord.) (2010). Los grandes problemas de México VII, EDUCACIÓN. México: Colegio de México.
- Barbieri, E. (1993). *La previsión humana y social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barrera-Osorio, F. (2010). *Toma de decisiones descentralizada en la escuela. La teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*. Colombia: Banco Mundial.
- Braslavsky, C., Acosta, F. (2006). *La formación en competencias para la gestión y la política educativa: un desafío para la educación superior en América latina*. Revista electrónica iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación 2006, Vol. 4 No. 2e. España.
- Cabrero, E. (2000). *Estudio introductorio en la gestión pública su situación actual, nuevas lecturas de política y gobierno*. México: FCE.
- Cajide, J. (1993). *Proyecto docente e investigador de Pedagogía Experimental*. Santiago: Universidad de Santiago.
- Colunga, D.C. (1996). *Administración del tercer milenio*. México: Panorama.
- Consejo Europeo (2001). *Marco común europeo de referencia para las lenguas; aprendizaje, enseñanza, evaluación*. Madrid: Instituto Cervantes.

Canto, Ch. (2008) “*Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo*”: Política y Cultura, otoño, núm., 30.

Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*: UNESCO.

Castelló, M. (2012). *Escribir y comunicarse en contextos científicos y académicos, Conocimientos y estrategias*. Barcelona: Grao.

Chanés, Nieto. (1976). Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal. México: Presidencia de la República.

Colmenares, A. (2012). *Investigación acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción*. Venezuela: Universidad Pedagógica experimental Libertador.

Colmenares, A., Piñero, L. (2008). *La investigación acción. Una herramienta metodológica heurística para la comprensión y transformación de realidades y prácticas socioeducativas*. Venezuela: Laurus, Vol. 14, Núm. 27.

Crotty, M. (1998). *The foundations of social research. Meaning and perspective in the research process*. Londres: Sage.

Dewey, J. (1995). *Democracia y educación*. Madrid: Morata.

Díaz, Frida. (1998). *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo*. México: Ed. McGraw Hill.

Durston y Miranda. (Comp.), (2002). *Experiencias y metodología de investigación participativa*. Santiago de Chile: CEPAL.

Frigerio, G., Poggi, M., Tiramonti, G., Aguerro, Inés. (1992). *Las instituciones educativas Cara y ceca. Elementos para su gestión*. Buenos Aires: Ed. Troquel.

Fierro, C., Tapia, G., Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. México: OCDE.

Galindo. C.L. (coordinador) (1998). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*. México: Ed. Pearson Educación.

Gertler, Paul, Harry A. Patrinos y Marta Rubio-Codina (2007) “Methodological Issues in the Evaluation of School-Based Management Reforms.” Manuscrito no publicado, Banco Mundial, Washington, DC.

González, González Ma. Teresa (2003). *Organización y Gestión de Centros Escolares: Dimensiones y Procesos*. Madrid: Ed. Prentice Hall.

Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos.

Guevara, N. (Coord.). *México 2012: La reforma educativa*. México: Cal y Arena.

Koontz, H. y Weihrich, H.(2004). *Administración: una perspectiva global*. México: MacGraw Hill.

Latapí, P. y M. Ulloa (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Locke, J. (1984). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Nuevomar.

Maldonado, A. (2011). *Organismos internacionales y sistemas públicos educativos. Gobernanza global: ¿herramienta, andamio u ornamento?*.México: CINVESTAV.

Mancera, C. (2012). *El Financiamiento de la educación básica*. En Guevara, N. (Coord.). *México 2012: La reforma educativa*. México: Cal y Arena

Manzi, J. y S. Sclafani (2010). *Reporto in Service Teacher Evaluation and Development of a Comprehensive In Perspective*", OCDE, Paris.

Maquiavelo, N. (1984). *El príncipe*. México: Espasa Calpe.

Miklos, T.;Tello, M.E.(2007). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. México: Limusa

Moncayo, L.G. (2006). *Delimitando el concepto de Gestión escolar*. México: Educar Revista de educación, 39.

Morín, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa

Morín, Edgar. (1999). *Los siete saberes necesarios para el saber del futuro*: París.UNESCO-Santillana.

Muñoz, Vernor (2004). *El derecho a la educación. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación*. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. Nueva York.

Ornelas, Carlos (1995). *El Sistema Educativo Mexicano*. México: CIDE-NAFINSA-FCE

Oppenheimer, Andrés (2012). *Basta de Historias*. México: Debate.

Pardo, M. (coord.) (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.

Piaget, J. (2005). *Psicología y pedagogía*. Barcelona: Crítica.

Platón (1983). *La República o el Estado*. México: Espasa Calpe

Popkewitz, T.S. (1990). *Whose future? Whose past? Notes on critical theory and methodology*. En E.G. Guba. *The paradigm dialog*. Londres: Sage

Pozner, P. (2000). *Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Ramírez, Raymundo Rodolfo. (2002) *¿Cómo conocer mejor nuestra escuela? Elementos para la evaluación interna de los centros escolares*.
<http://www.basica.sep.gob.mx/reformaintegral/.../preescolar/.../ComoConocerEscuela...>

Ramírez R., (Comp.), (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.

Rodríguez, K. (2007). *Los laberintos de la descentralización educativa: Rosario Rogel*. México: Gernika (Ciencias Políticas), 2004. *Perfiles educativos*, 2007, vol.29, no.117.

Sánchez C. (2001). *Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países latinoamericanos*. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (MÉXICO)*, vol. XXXI núm. 4, 4º trimestre: Centro de Estudios Educativos A.C.

Sandín, E. (2003). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*. Barcelona: McGraw Hill.

Santos, G. M., (1998). *Entre bastidores: el lado oscuro de la organización escolar*. Madrid: Aljibe

Santos, G.M., (1998). *Evaluar es comprender*. Buenos Aires: Ed. Magisterio del Río de la Plata

Santos, G. (2004). *Arte y parte*. Madrid: Homo sapiens.

Schmelkes, S. y Aguilar, H.C. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en Necesidades y respuestas en la formación para la gestión y la política educativa en América Latina: tendencias y construcción de estrategias compartidas*. México: UNESCO.

Schmelkes, Silvia (s/a). *La evaluación de los centros escolares*. México: CINVESTAV-IPN

Schmelkes, Silvia (s/a) *Programa proyecto escolar de educación secundaria*
Doc. Recuperado: 25/02/14

Serra, Rojas (1977) *Las formas de Organización Administrativa Federal*. México: RAP-31-32 julio- diciembre.

Stiglitz, J. (2002). *The promise of global institutions” “The IMF’s other agenda” en Globalización and itsdiscontents*.New York/London, 2002, W.W. Norton&Company.

Tedesco, J.C. (2001). *Educación en la sociedad del conocimiento*: Argentina: Invenio, vol. 4, núm. 6, junio, 2001Universidad del Centro Educativo Latinoamericano.

Veloz, N. (2003). *El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala*. En revista de Investigación educativa, Mayo-Agosto, vol. 8, no. 018, COMIE, México.

Victorino, L. (2005). *Políticas educativas. La educación en México siglo XX y perspectivas*. México: Castellanos Editores.

Villarreal, Evangelina. (2005) *La efectividad de la gestión escolar depende de la formación del recurso humano como factor, actor y promotor del cambio dentro de los procesos, dimensiones y políticas educativas*. México. En Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)

Weber M. (2005) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica

Weber M. (2007) *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza.

Winchester / ILPES (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. Santiago de Chile: CEPAL

Woods, P. (1987). *La escuela por dentro: la etnografía en la investigación educativa*. Barcelona: Paidós/MEC.

Zebadúa, G. (2011) *La vía Mexicana en la globalización Educativa en La disputa por la Educación. Por el México que queremos*. Agüera y Zebadúa Coord. México: Aguilar.410

DOCUMENTOS

ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI*, Documento de trabajo para la XXX Asamblea General, 12 y 13 de noviembre, México, p. 7.

Banco Mundial (2003). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios lleguen a los pobres*.

INEE (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México, el caso de la educación básica*. México: INEE.

Ministerio de Educación de Chile (2009). *Evaluación para el aprendizaje: educación básica segundo ciclo*. Chile. Ed. Ministerio de Chile.

OCDE (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México. Una perspectiva desde la OCDE*: UNESCO.

OCDE (2012). *Perspectivas OCDE. México recomendaciones para el cambio*.

OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*. México: Gobierno de México-OCDE.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (1999). *Proyectos sobre Competencias en el contexto de la OCDE*. Neuchatel: Autor.

SEP (2013). *Guía para elaborar el PETE en línea 2013*. Plan Estratégico de Transformación Escolar.

SEP (2010). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) Módulo I*.

SEP (2011). *Plan de estudios, 2011. Educación básica*. México.

SEP (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. Tomo1. México.

SEP (2013). *Ruta de Mejora*. México.

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación (2001-2006)*. México.

SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación (2007-2012)*. México.

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación (2013-2018)*. México.

SG (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. Diario Oficial de la Federación 11/09/2013.

SG (2013).) *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Diario Oficial de la Federación 11/09/2013.

UNESCO (1995). *Laboratorio de evaluación de la calidad de la educación*. UNESCO.

UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago de Chile: UNESCO.

ENTREVISTAS.

1.- Dra. Arcelia Martínez Bordón, Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 28 de octubre de 2015.

2.- Dra. Eugenia Lucas Valerio, Catedrática de posgrado en el Centro de Estudios Superiores en Educación (CESE) y Directora de Secundaria General. 28 de noviembre de 2015.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

Acerca de la CEPAL en <http://www.cepal.org/es/acerca> consultada el 16 de junio de 2015.

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2010/06/12648339/decentralized-decision-making-schools-theory-evidence-school-based-management-toma-de-decisiones-descentralizada-en-la-escuela-la-teoria-y-la-evidencia-sobre-la-administracion-escolar-descentralizada> Consultada el 5 de junio de 2015.

Historia del BM en bancomundial.org/es/about/history consultado el 16 de junio de 2015.

Portal del Banco Mundial; *Nuestras prioridades* en <http://web.worldbank.org/> consultada el 16 de junio de 2015.

<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoocdeparamejoraralacalidaddelaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm> consultada el 20 de febrero de 2016.

OCDE (2014). Panorama de la educación. México-EAG2014-Country-Note-spanishOCDE. Consultada el 6 de junio de 2015.

Memoria Política de México. «Renuncia Carlos Jonquitud Barrios a Vanguardia y al SNTE; asume el mando Elba Esther Gordillo Morales.». Consultado el 26 de febrero de 2015.

http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf consultada en 3 de marzo de 2016.

Historia del BM en bancomundial.org/es/about/history consultado el 16 de junio de 2015.

Portal del Banco Mundial; *Nuestras prioridades* en <http://web.worldbank.org/> consultada el 16 de junio de 2015

http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf