

Universidad de Salamanca  
Facultad de Educación  
Programa de Doctorado en Educación



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Tesis Doctoral

La Construcción de Políticas Educativas en un Contexto Global.  
El caso de la Autonomía Escolar en México

Autora:

Haleyda Quiroz Reyes

Directora:

Dra. Lourdes Belén Espejo Villar

Salamanca, 2023

Universidad de Salamanca  
Facultad de Educación  
Programa de Doctorado en Educación



VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Tesis Doctoral

La Construcción de Políticas Educativas en un Contexto Global.

El caso de la Autonomía Escolar en México

Vº Bº

Autora:

Haleyda Quiroz Reyes

Directora:

Dra. Lourdes Belén Espejo Villar

Salamanca, 2023



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

Departamento de Teoría e Historia de la Educación  
Paseo de Canalejas, 169. 37008. Salamanca  
Tel.: +34 923 29 46 30  
<https://dptotehe.usal.es/>

Dra. **Lourdes Belén Espejo Villar**, Profesora Titular de Política Educativa del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de Salamanca, como directora de la Tesis Doctoral titulada: **“La Construcción de Políticas Educativas en un contexto global. El caso de la Autonomía Escolar en México”**, elaborada por Dña. Haleyda Quiroz Reyes.

HACE CONSTAR que esta Tesis Doctoral reúne, bajo su punto de vista las condiciones exigibles y alcanza los requerimientos tanto formales como científicos, para ser defendida públicamente, tanto por la relevancia del tema tratado como por el procedimiento metodológico que presenta una fundamentación teórica relevante, adecuada y contextualizada, definición de objetivos pertinentes, así como por las interesantes aportaciones y conclusiones al campo de estudio.

Por todo ello, manifiesto estar de acuerdo para que sea autorizada la presentación y defensa del trabajo referido

En Salamanca, a 2023

Dra. Lourdes Belén Espejo Villar

## Agradecimientos

El recorrido de este Trabajo de Tesis Doctoral, representa no sólo un esfuerzo intelectual, sino también un descubrimiento y redescubrimiento personal, un camino que exigía dejar atrás lo construido para llenar el corazón de nuevas ilusiones; un andar espinoso, duro, incierto, inseguro y doloroso pero finalmente el sendero más consiente y más instructivo.

A mi directora, Lourdes Belén Espejo Villar, por su paciencia, calidez y entrega en la realización de este proyecto, por ser ejemplo de entrega y una profesional excepcional.

Agradezco infinitamente a los dos paliars que resguardan mi sonrisa, que personifican y son el umbral de mi amor y mi pasión por la educación, esos dos grandes, sensibles, entregados, sencillos y amorosos profesores que son mis padres. Gracias por aceptar el gran sacrificio de tener a su niña lejos físicamente pero siempre cerca de su corazón.

A mis queridísimas hermanas y hermano, cómplices y aliados que caminan desde lejos conmigo y son ejemplo de lucha, entrega y amor. Al amigo que se convirtió en hermano, por su cariño, sostén y por ver en mí, lo que a veces olvidaba mi corazón temeroso.

A todos mis amigos que se han convertido en mi familia y me han acompañado y ayudado en este andar aventurero. Soy muy afortunada, porque necesitaría muchos folios para llenarlos con sus nombres.

A todos, mi agradecimiento y cariño.

Haleyda.

*En un mundo tan caótico y versátil, en el que los seres humanos tenemos que reinventarnos cada día, la Educación, continua siendo el sendero luminoso, que abre oportunidades, que permite que los educadores aprendamos a inspirar, a pensar, a sugerir. Apuesto por una pedagogía, que con amor, inspire a revalorar la paciencia, la sencillez, la lentitud, la esperanza, el sentido del silencio; del saber escuchar; el valor de la palabra, la lectura y la escritura critica. La única llama, capaz de revivir en los individuos la chispa por la pasión y el deseo de ser únicos e irrepetibles, tan simples y tan complejos.*

*Haleyda.*



1

---

<sup>1</sup> Rivera, D. (1932). *La maestra rural (Mural)*. SEP <https://murales.sep.gob.mx/>

## Índice de contenido

Resumen.....	12
Abstract.....	14
Introducción.....	17
Objetivos.....	21
Proceso metodológico.....	22

### Bloque I

#### Capítulo Primero

#### **La construcción de políticas públicas educativas: fundamentos institucionales.....28**

1.1.-Configuración de las políticas públicas en el marco Estatal.....	31
1.1.1- El Estado entre lo público y lo privado.....	38
1.2.- La construcción de políticas públicas como proceso decisonal.....	45
1.3.- La formulación de políticas desde la naturaleza participativa y social.....	52
1.4.- El papel de las instituciones educativas: el poder de la participación local en las políticas públicas.....	59
1.5.- Nuevos discursos y nuevos principios dentro en la construcción de políticas educativas.....	64
1.6.- Apuntes finales del capítulo primero.....	70

#### Capítulo Segundo

#### **Epistemología de las políticas públicas en el ámbito educativo.....74**

2.1.- El enfoque pluralista en la construcción de políticas públicas.....	75
2.2.- Redefiniciones de las relaciones de poder en un contexto de pluralismo.....	79
2.3.- La corriente falibilista en la construcción de políticas públicas.....	87
2.4.- La Confrontación como actitud falibilista.....	93
2.5.- Mecanismos plurales de participación, interacción, negociación y consenso en la construcción de las políticas públicas educativas.....	101
2.6.- Apuntes finales del capítulo segundo.....	109

## Capítulo Tercero

<b>La globalización como teoría y como contexto en la construcción de las políticas educativas públicas locales.....</b>	<b>112</b>
3.1.- El contexto global y las nuevas geografías políticas de acción local.....	114
3.2.- Del contexto al concepto de globalización ¿cómo ha alterado la globalización el panorama local y social de la educación?.....	119
3.3.- Globalización, educación e intercomunicación.....	127
3.4.- La innovación educativa y la relación global- local.....	131
3.5.- Los sujetos políticos de la gestión escolar: la construcción desde la macropolítica en la Re-conceptualización del Mundo.....	136
3.5.1.- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.....	143
3.5.2.- Banco Mundial.....	148
3.6.- La Globalización en América Latina: el reto y la deuda pendiente en políticas educativas.....	154
3.7.- Los Discursos desglobalizadores en una educación local y de proximidad...	163
3.8.- Apuntes finales del capítulo tercero.....	169

## Bloque II

### Capítulo Cuarto

<b>La NGP como paradigma de las políticas educativas globalizadas.....</b>	<b>173</b>
4.1.- Definiendo la Nueva Gestión Pública: la privatización como seña identitaria de los modelos de gestión educativa.....	176
4.2.- La Nueva Gestión Pública: ¿mayor eficiencia en los modelos de gestión educativa?.....	184
4.3.- La descentralización: insignia de la Nueva Gestión Pública.....	189
4.3.1.- La Descentralización en los modelos de gestión educativa.....	195
4.3.2.- La Descentralización en los Modelos de Privatización Educativa.....	204
4.4.- Apuntes finales del capítulo cuarto.....	213

## Capítulo Quinto

<b>La Nueva Gestión Pública en el marco de la organización educativa: alcances de las reformas en la gobernanza escolar.....</b>	<b>216</b>
5.1.- Reformas educativas discursos y tendencias globales.....	220
5.2.- La Gobernanza como estructura de la Nueva Gestión Pública.....	223
5.3.- Implicaciones de la gobernanza en un contexto supranacional.....	233
5.4.- La gobernanza escolar democrática.....	245
5.5.- Apuntes finales del capítulo quinto.....	257

## Boque III

### Capítulo Sexto

<b>De la descentralización a la autonomía escolar: los múltiples significados de la autonomía escolar. Adentrándonos en el caso de México.....</b>	<b>260</b>
6.1.- La dicotomía de la autonomía escolar en un escenario de gobernanza.....	268
6.2.- La otra cara de la autonomía, el discurso de la participación y el desarrollo de liderazgo.....	276
6.3.- La gestión escolar como modelo de participación plural.....	286
6.4.- Apuntes finales del capítulo sexto.....	294

### Capítulo Séptimo

<b>Caracterización de la política educativa en México.....</b>	<b>297</b>
7.1.- México en el espejo de América Latina.....	302
7.2.- Estructura del sistema educativo mexicano.....	309
7.3.- Acuerdos educativos: ¿instrumentos políticos para la autonomía escolar?.....	318
7.3.1.- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992.....	320
7.3.2.- Acuerdo por la Calidad de la Educación (ACE) 2000.....	322
7.3.3.- Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) 2008.....	324
7.3.4.- Pacto por México 2012.....	327
7.3.5.- Impacto de los Acuerdos en la legislación educativa en México.....	330
7.4.- Reformas educativas, modelos de gestión y nuevas tendencias en México.....	333
7.4.1.- Reforma Educativa 2012.....	335



7.4.2.- Reforma Educativa 2018.....	357
7.5.- Apuntes finales del capítulo séptimo.....	370

### **Capítulo Octavo**

#### **Dimensión micropolítica: los actores implicados en la gestión escolar y su actuación en la implementación de la autonomía en los centros escolares en México.....374**

8.1.- Los directores escolares como apuesta mundial de liderazgo escolar. Evaluando sus niveles de autonomía.....	376
8.2.- Los consejos escolares, espacios olvidados de participación y autonomía escolar.....	394
8.3.- Apuntes finales del capítulo octavo.....	406

### **Capítulo Noveno**

9.2.- Conclusiones y recomendaciones finales.....	408
---	-----

#### **Referencias Bibliográficas.....416**

Reglamentos Normativos.....	437
-----------------------------	-----

## Índice de tablas

Tabla 1. Categorización Formal de la Investigación.....	25
Tabla 2. Tendencia Actual sobre el Porcentaje del PIB del Gasto Público en Educación.....	157
Tabla 3. Elementos Claves de la Travesía de Algunos Países por la Vía de la NGP.....	202
Tabla 4. Modelos de Gobernanza.....	236
Tabla 5. Ámbitos y Variables Cuantificables de la Autonomía Escolar.....	275
Tabla 6. Compromisos del Management y el Liderazgo.....	284
Tabla 7. Vertientes de la Gestión Escolar en los Centros Educativos.....	292
Tabla 8. Informes relativos a las Políticas Educativas implementadas en México.....	298
Tabla 9. Reglamentos Normativos que Redirigieron las Reformas Educativas 2012 y 2019 en México.....	300
Tabla 10. Monopolios Empresariales mediáticos y Multinacionales.....	307
Tabla 11. Indicadores de Gobernanza para México.....	317
Tabla 12. Recorrido histórico y modificaciones al Artículo 3º Constitucional.....	331
Tabla 13. Resumen de la Ruta de Implementación por Ejes Educativos.....	347
Tabla 14. Estrategias de Gestión en la Escuela como Centro del Sistema Educativo....	350
Tabla 15. Resumen del Programa Sectorial de Educación 2020-2024.....	361
Tabla 16. Estrategias de intervención para Fortalecer la Rectoría del Estado y la Participación de Todos.....	364
Tabla 17. Informes, Estudios e Indicadores de Autonomía en la Gestión Escolar en México.....	377
Tabla 18. Gestión Administrativa del Centro Escolar .....	379
Tabla 19. Gestión Financiera dentro del Centro Escolar.....	381
Tabla 20. Gestión de Recursos Humanos dentro del Centro Escolar.....	382
Tabla 21. Gestión en la Estructura Curricular del Centro Escolar.....	383
Tabla 22. Gestión en la Participación y Convivencia del Centro Escolar.....	384

## Índice de figuras

Figura 1. El Modelo Social de la Gubernamentalidad Liberal: la Resignificación de las Políticas Educativas Públicas.....	45
Figura 2. Proceso participativo de las políticas educativas.....	48
Figura 3. Clasificación de las Políticas Públicas. ....	49
Figura 4. Formulación de Políticas como Construcción de Interacciones Sociales Democráticas.....	57
Figura 5. Tipos de Pluralismo y sus Características.....	81
Figura 6. Características de una Actitud Falibilista.....	99
Figura 7. Construcción del concepto de Globalización como Eslogan y Consigna Influyente.....	123
Figura 8. Teorías y tipos de difusión y transferencias de Políticas.....	139
Figura 9. Acceso a la Tecnología.....	162
Figura 10. Privatización Exógena.....	180
Figura 11. Privatización Endógena.....	181
Figura 12. Trayectorias de la Privatización en Latinoamérica.....	210
Figura 13. Transformaciones en las Relaciones entre Estado y Sociedad.....	227
Figura 14. Modelo de Gobernanza.....	235
Figura 15. Enfoque de la Gobernanza.....	247
Figura 16. Principios de la Gobernanza Escolar Democrática.....	254
Figura 17. Factores Determinantes de la Autonomía Dentro de los Proceso Consultivos.. ..	266
Figura 18. Estrategias de la Autonomía para la creación de Espacios Plurales.....	267
Figura 19. Factores Determinantes en los Niveles Up y Down de la Autonomía Escolar.. ..	270
Figura 20. Características del Liderazgo y Management.....	283
Figura 21. Estructura del y Dimensiones de la Gestión Escolar.....	290
Figura 22. Estructura Metodológica para el Análisis de las Políticas Educativas en México .....	302
Figura 23. Estructura del Sistema Educativo Mexicano 2022.....	312
Figura 24. Áreas de autonomía de gestión y partición de la Reforma Educativa 2018.....	364
Figura 25. Escenario de los ámbitos de Autonomía Escolar en México.....	389
Figura 26. Los Directores Escolares y la Rendición de Cuentas en México.....	392

## **Resumen**

Actualmente, las políticas públicas no sólo deben ser eficaces y versátiles, también deben incluir la participación democrática con nuevas relaciones entre Estado y sociedad, que sean más justas, más locales, más colaborativas, más plurales y por tanto, menos excluyentes. Numerosas políticas educativas, han fallado porque se están desarrollando procesos de soluciones homogéneas dirigidas por decisiones globales que limitan, restringen o anulan la participación social.

La globalización como fenómeno y como contexto, con su carácter multifacético y omnipresente, forma parte de la construcción de una semántica mundial, que promueve ideas, retóricas, modelos y reformas educativas, difundiendo el sentimiento de no quedarse atrás. Evidentemente la sociedad ha cambiado vertiginosamente y el desarrollo ha sido indiscutible en muchas áreas del conocimiento, pero también hoy más que nunca existen nuevas formas de exclusión y marginalización, donde los beneficios se ven reflejados sólo en segmentos muy reducidos de la humanidad

En ese sentido, la educación continua siendo uno de los eslabones que liberan y contribuyen a paliar esas desigualdades sociales. Al amparo de este argumento, intentamos con esta Tesis Doctoral, contribuir a rescatar propuestas sociales más cercanas, intentando alejar los procesos de decisión educativa de un poder absolutista, esto no significa la relegación, sino más bien la flexibilidad, la pluralidad, el falibilismo y la cercanía de los procesos educativos.

Para este fin, utilizamos un enfoque metodológico de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo y analítico con un enfoque crítico, que nos permitió realizar una triangulación sistematizada de las principales teorías conceptos, proceso y contextos relativos a la formulación de las políticas públicas en el ámbito educativo, mediante un exhaustivo análisis documental, que nos permitió desvelar cómo los canales de las Políticas Educativas, definen la lógica de implicación e intervención de la autonomía de los actores educativos en los centros escolares, utilizando el caso de México como país mega diverso en términos culturales, sociales y económicos.

De esta manera, conseguimos identificar cómo determinadas políticas, reformas o programas funcionan y en qué circunstancias, pero sobre todo contribuyen a delimitar para quién y, a quien benefician. En un mundo global donde toda nuestra atención está

centrada en los estándares, la calidad, los resultados y los números, estamos perdiendo los verdaderos propósitos de la educación, de atender lo básico, lo que realmente necesitan las escuelas.

Evidenciamos los bajos niveles de autonomía con los que cuentan los centros escolares en México, la subordinación de los líderes educativos a decisiones jerárquicas y los pocos espacios de colaboración y participación que tienen los actores educativos.

Es tiempo de redirigir las miradas, las acciones y sobre todo la disposición política para brindar plena autonomía a los centros escolares y valorar la acción de los profesionales más valiosos en el ámbito educativo, los directores y profesores.

Los datos analizados también revelan que los consejos escolares, asambleas de centro y todas esas instancias independientes descentralizadas, más gestionables, pero sobre todo más autónomas y más directas, a pesar de estar olvidadas, continúan teniendo efectos inmediatos en las soluciones de la práctica educativa directa, aquellas prácticas encaminadas hacia una nueva gobernanza más abierta, participativa y auto-organizada de cogestión, que inicia desde abajo, desde la cercanía de las unidades y continúa siendo la vía más democrática, pero también la más versátil y la más alejada de los vaivenes políticos.

## **Abstract**

Currently, public policies must not only be effective and versatile, they must also include democratic participation with new relations between State and society, which are fairer, more local, more collaborative, more plural and therefore less exclusive. Many educational policies have failed because they are developing processes of homogeneous solutions directed by global decisions that limit, restrict or annul social participation.

Globalization as a phenomenon and as a context, with its multifaceted and omnipresent character, is part of the construction of a world semantics, which promotes ideas, rhetoric, models and educational reforms, spreading the feeling of not being left behind. Evidently society has changed vertiginously and development has been indisputable in many areas of knowledge, but also today more than ever there are new forms of exclusion and marginalization, where the benefits are reflected only in very small segments of humanity.

In this sense, education continues to be one of the links that liberate and contribute to alleviate these social inequalities, under the protection of this argument, we try with this Doctoral Thesis, to contribute to rescue closer social proposals, trying to move away the educational decision process of an absolutist power, this does not mean relegation, but rather flexibility, plurality, fallibilism and closeness of the educational processes.

For this purpose, we used a methodological approach of qualitative nature of descriptive and analytical nature with a critical approach, which allowed us to perform a systematized triangulation of the main theories, concepts, process and contexts related to the formulation of public policies in the educational field, through an exhaustive documentary analysis, which allowed us to reveal how the channels of Educational Policies, define the logic of involvement and intervention of the autonomy of educational actors in schools, using the case of Mexico as a mega diverse country in cultural, social and economic terms.

In this way, we are able to identify how certain policies, reforms or programs work and under what circumstances, but above all, they contribute to delimit for whom and to whom they benefit. In a global world where all our attention is focused on

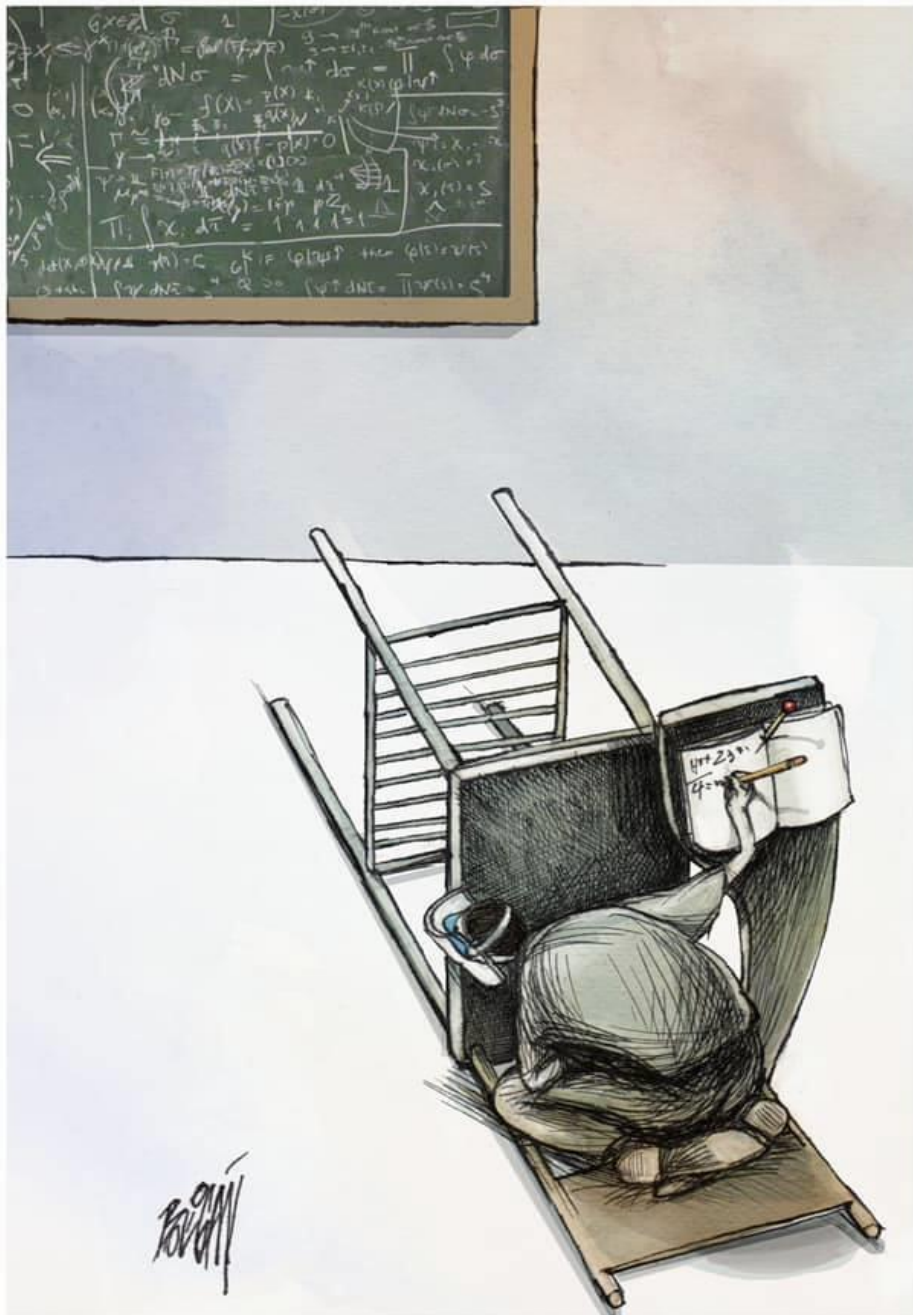
standards, quality, results and numbers, we are losing the true purposes of education, of attending to the basics, what schools really need.

We can see the low levels of autonomy that schools in Mexico have, the subordination of educational leaders to hierarchical decisions and the few spaces for collaboration and participation that educational actors have.

It is time to redirect our attention, actions and above all the political disposition to give full autonomy to schools and to value the action of the most valuable professionals in the educational field, principals and teachers.

The data analysed also reveals that school councils, school assemblies and all these decentralized independent bodies, more manageable, but above all more autonomous and more direct, despite being forgotten, continue to have immediate effects on the solutions of direct educational practice, those practices aimed at a new more open, participatory and self-organized governance of co-management, which starts from below, from the proximity of the units, continues to be the most democratic but also the most versatile and the most distant from political ups and downs.

## Introducción



---

<sup>2</sup> Utilizamos en el inicio de cada bloque y capítulo, las ilustraciones de Boligan, A., para describir gráficamente el contenido de cada apartado. [https://www.facebook.com/boligan/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/boligan/?locale=es_LA)



## Introducción

La educación y las políticas educativas neutras no existen, ya que siempre se realizan desde unos parámetros y con unos u otros objetivos. Esa obviedad sociológica parece haberse olvidado en un momento en que los grandes consensos internacionales sobre educación se imponen como una verdad incuestionable, y sus recetas de competitividad, beneficio, efectividad, eficiencia y liderazgo, parecen ser la única respuesta justificada, con sentido y con garantía de los dilemas educativos actuales. (Collet y Tort , 2016, p.133)

Indudablemente, los sistemas educativos están experimentando en todo el mundo transformaciones significativas regidas por imperativos globales. En este sentido, tratar de entender los cambios políticos que se están produciendo y su concreción en políticas y reformas educativas cada vez más generalizables, implica hoy, mirar hacia un mercado mundial de la educación, donde estas reformas se están implantando como paquetes estandarizados dentro de los centros escolares, en una búsqueda incansable de la eficiencia y efectividad que resane y otorgue vitalidad a los servicios públicos.

Es indispensable que las investigaciones educativas profundicen en el impacto de esas nuevas narrativas que conforman los sistemas educativos, para poder encontrar soluciones factibles y específicas a los problemas educativos actuales.

Esta Tesis Doctoral, forma parte de una línea de investigación amplia y crítica (Armove et. al, 1999; Ball, 1998; Bauman, 2007; Bowe et al., 1992; Brunner, 2000; Carnoy, 1999; Dale, 2010; De Francesco y Guaschino, 2010; Foucault, 2007; Gorostiaga y Tello, 2011; Grabendorff y Serbin, 2020; Held y McGrew, 2003; Karseth et al., 2022; Neal, 2018; Parcerisa y Verger, 2022; Rizvi y Lingard, 2013; Schriewer, 2013; Sellar y Lingard, 2014; Steiner-Khamsi, 2004; Tello, 2015; Verger, 2018; Wiseman y Stevens, 2017; Zancajo et al., 2021) que desde hace unos años vienen cuestionando, el papel de las estructuras económicas, políticas y hegemónicas que están interviniendo en la configuración y re-estructuración de sistemas educativos moldeados al amparo de un nuevo orden mundial. Sin embargo por ser temáticas procedentes de áreas del estudio de la política administrativa, en un nivel general, aún queda mucho por analizar específicamente en lo concerniente a los efectos a nivel educativo.

La Tesis Doctoral está estructurada en tres bloques principales, el **Bloque I**, comprende seis capítulos, dedicados examinar y definir las principales teorías, conceptos,

factores, procesos, modelos y contextos relativos a las políticas educativas y su influencia en la autonomía y la gestión escolar para identificar y sistematizar el entramado de las políticas educativas en el ámbito educativo.

Dentro del **Capítulo Primero**, abordamos los fundamentos institucionales que constituyen la configuración y construcción de las políticas educativas. Del mismo modo, analizamos la re conceptualización del papel del Estado, así como las teorías que construyen los modelos de políticas públicas, con la finalidad de profundizar en los cimientos de la política en el ámbito educativo, sus componentes y procesos en su naturaleza participativa y social.

En el **Capítulo Segundo**, pretendemos redescubrir la perspectiva social de la política educativa, con el objetivo de rescatar los espacios participativos. Abordamos en este espacio el falibilismo y el pluralismo, como sustentos epistemológicos, para mejorar la comprensión de los procesos de construcción y el diseño de las políticas educativas en una sociedad contemporánea que muta aceleradamente y exige cambios versátiles.

Continuando con la perspectiva de versatilidad y cambio de una sociedad altamente intercomunicada, en el **Capítulo Tercero**, analizamos el fenómeno de la globalización como nuevo escenario donde se desarrolla la educación y que ha impactado enormemente en el papel e intervención del Estado, en la formas en que se establecen las relaciones sociales y en la generación de una retórica educativa global, por lo que nos cuestionamos el papel de las organizaciones internacionales en la reconceptualización del mundo, pero sobre todo reflexionamos sobre los efectos en términos de justicia social, oportunidades y desventajas, haciendo una valoración de estas tendencias en América Latina.

Seguidamente, en el **Bloque II** dentro del **Capítulo Cuarto**, nos cuestionamos si la maquinaria tan pesada, robusta, burocrática y poco flexible del sector público, se ha adaptado a las exigencias de ese contexto de versatilidad y voracidad para este fin, analizando el paradigma de la NGP (Nueva Gestión Pública) y la descentralización, como respuestas a estas deficiencias y en el propósito de hacer más eficientes los procesos de gestión educativa y sus efectos en los modelos de privatización.

Continuando en el marco de la NGP, en el **Capítulo Quinto**, analizamos los alcances de las reformas educativas y las implicaciones de la gobernanza en un contexto

supranacional, con discursos generalizados de organismos internacionales, entonces, reflexionamos sobre cómo estructurar armónicamente los elementos de gestión para gobernar las escuelas dentro de ese escenario mundial, donde el principal propósito debería ser, la supervivencia de la gobernanza escolar democrática.

Por último, atendiendo al esquema general de esta Tesis Doctoral, que inicia desde la dimensión macropolítica, en el **Bloque III** aterrizamos (y nos vamos introduciendo en la realidad mexicana) en la micropolítica con el **Capítulo Sexto**, que está dedicado al estudio de los factores y elementos y características que componen la autonomía escolar en un escenario de gobernanza y su importancia. Estos elementos, nos permitieron realizar una conceptualización de los ámbitos y variables cuantificables que al compararse facilitan la evaluación de los niveles de autonomía escolar posteriormente en el caso de estudio de México con un enfoque crítico.

De esta manera, los siguientes tres capítulos, definen el caso de estudio: México, como país diverso, joven, poco equitativo, muy heterogéneo en población, así como en niveles sociales, económicos y políticos; cuenta con un sistema educativo inmenso e inscrito dentro de un contexto global de modernidad. Así, estas características nos han permitido analizar diferentes vertientes de las políticas educativas.

En el **Capítulo Séptimo** revelamos, los aspectos trascendentales, en términos, de autonomía, gestión, gobernanza y participación local, en los que están asentadas las bases del Sistema Educativo mexicano. En primera instancia, analizamos las características de los modelos de gestión en la descentralización por los que transcurre México y las peculiaridades que lo hacen semejante a los países de América Latina. Posteriormente, examinamos los datos demográficos más importantes que describen la situación actual de México. Estudiamos los acuerdos políticos más emblemáticos que están moldeando las nuevas etapas y direcciones en la gestión educativa y la autonomía. Por último, estudiamos las dos últimas reformas educativas: Reforma educativa mexicana 2012 y 2019.

En el **Capítulo Octavo**, realizamos un análisis de la micropolítica mexicana utilizando dos variables específicas, los directores escolares y los Consejos Técnicos

Escolares (CTE). Describimos el rol de los directores<sup>3</sup> mexicanos, examinando la capacidad de autonomía institucional que tienen estos actores dentro del centro educativo para realizar sus funciones tanto pedagógicas como administrativas. Realizamos un recorrido histórico de los CTE y su intervención en la realización del Proyecto Escolar, con el objetivo de medir la estrecha relación de los procesos pedagógicos, administrativos y financieros.

Finalmente en el **Capítulo Noveno**, intentamos reflexionar acerca de los aspectos más relevantes que desencadenó esta investigación, también nos atrevemos a sugerir algunas recomendaciones y líneas de acción futuras.

---

<sup>3</sup> Con la finalidad de facilitar la lectura de la presente investigación, utilizamos el género masculino genérico, interpretado como término inclusivo de forma general, evitando así la percepción de un lenguaje sexista.

## Objetivos

El objetivo principal de esta Tesis Doctoral está enfocado en conocer la naturaleza política, institucional y educativa de la autonomía escolar dentro del diseño de las políticas educativas en un contexto global, examinando la estructura y regulación de las reformas educativas en México, con el propósito de comprobar los niveles de autonomía en la gestión escolar y su influencia sobre los modelos de participación local que presentan los centros escolares.

Para concretar el objetivo principal, desarrollamos los siguientes objetivos específicos:

1. Describir, sistematizar y estructurar las principales teorías, conceptos, procesos y contextos relativos a la formulación de políticas educativas, con la finalidad de obtener una categorización teórica.
2. Analizar los fundamentos teóricos e históricos de las reformas educativas mexicanas implementadas entre los años 2012 y 2019, para comprobar los niveles de autonomía en la gestión escolar y de participación local en las escuelas.
3. Examinar, relacionar, categorizar y evaluar los niveles de autonomía en la gestión escolar de los directores y consejos escolares de educación básica, con el propósito de constatar su participación en las políticas educativas en México.

## **Proceso Metodológico**

Efectivamente, la complejidad y la rápida evolución del campo educativo requiere de unas herramientas teóricas, analíticas y metodológicas complejas y potentes que nos ayuden a comprender, desde lo teórico y desde lo empírico, las nuevas realidades escolares y educativas: cómo se producen, cómo se desarrollan e implementan y, de manera muy relevante, que efectos tienen sobre las instituciones y las personas. (Collet y Tort, 2016, p. 129)

En el presente trabajo de investigación, hemos optado por adoptar un enfoque metodológico de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo y analítico, utilizando la estrategia de selección de caso de estudio que Creswell (1998), sugiere como guía en la sistematización y la vinculación de las teorías implicadas en la formulación de políticas educativas, y en el análisis de su impacto en los niveles de autonomía y participación plural en la gestión de los centros escolares desde un enfoque crítico.

En consecuencia, la primera parte estructura las principales teorías, conceptos, factores, procesos, modelos y contextos relativos a las políticas educativas y su influencia en la autonomía y la gestión escolar con la finalidad de aproximarnos, identificar y sistematizar el entramado de las políticas educativas dentro del contexto global y discursivo en el que se desenvuelven. Este bloque constituye el cuerpo del conocimiento de la investigación, y la forma de aproximación nos permite entender cómo los canales de las políticas educativas tienen niveles de implicación e intervención en la autonomía de gestión de los centros escolares.

Para Tello (2015), esta estrategia metodológica de desarticular los elementos propios de la autonomía dentro del objeto de estudio de la política educativa, puede ayudar a identificar cómo determinadas políticas, reformas o programas funcionan y en qué circunstancias, pero sobre todo contribuye a delimitar para quién y, a quien benefician.

La segunda parte se centra en el caso de estudio, que hemos delimitado dentro del nivel básico del sistema educativo mexicano, atendiendo a su magnitud en tamaño, heterogeneidad y diversidad, y que se corresponde con las etapas de Preescolar, Primaria y Secundaria. Sin que por ello se dejen de realicen algunos apuntes comparativos e históricos de trascendencia para la investigación en los niveles medio superior y superior, como sugiere Yin (1994).

La categorización teórica formal del caso de estudio, se realizó mediante un exhaustivo análisis documental con enfoque crítico y utilizando algunos referentes de la metodología de revisión sistemática de la literatura (SLR), que Gough et al. (2013) definen como el proceso de sintetizar y esquematizar la evidencia científica en un área específica. De esta manera, el análisis documental específico para el caso de estudio, ha consistido en buscar, seleccionar y descartar fuentes y documentos primarios sobre las relaciones entre los procesos teóricos de las políticas educativas revelados en la primera parte teórica y confrontados con el sistema educativo mexicano.

El análisis documental, se ha realizado en tres etapas, la primera se ha enfocado en la exploración de revistas especializadas, libros y seminarios o congresos, recabando información dentro de bases de datos bibliográficas como Scielo, Dialnet, Scopus, Web of Science, ERIC, REDALYC, Google Académico y la biblioteca virtual de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Toda esta información se ha consultado en tres idiomas: español, inglés y portugués, con el propósito de incluir un mayor y significativo volumen de textos, informes, análisis, casos de estudio, mapeos, etc. producidos por académicos.

En una segunda etapa, se ha procedido a una búsqueda y consulta de documentos e informes de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y de documentos elaborados por el gobierno mexicano y organismos Estatales, tanto públicos como privados como, la SEP, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), UNAM, Colegio de México (COLMEX), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Universidad Pedagógica Nacional (UPN), los cuales corresponden a un total de 33 documentos publicados entre los 1993- 2022.

Posteriormente, en una tercera etapa, paralelamente se ha realizado un análisis del marco legislativo, informes gubernamentales implicados y notas de prensa, con la

finalidad de vincular los diversos procesos políticos y su impacto en la autonomía y la gestión de los centros escolares en México.

Por consiguiente, se han seleccionado, revisado, sistematizado y extraído específicamente para el caso de estudio un total de 48 textos, de los cuales 33 conciernen a informes e indicadores relativos a las políticas implementadas en México, publicados entre 2010 y 2022, de los cuales 15 corresponden a los reglamentos normativos que redirigieron las reformas educativas 2012 y 1019 en México; así el análisis documental, nos permitió centrarnos y discernir en las unidades de análisis, agentes y mecanismos que se asocian entre sí, dentro del objeto de estudio de la política educativa.

En consecuencia, para conectar esos resultados de sistematización teórica y contrastar sus implicaciones, indudablemente “la investigación a base de casos de estudios es útil para seguir de forma detallada la pista de los efectos causales y las vías que siguen éstos” (Meyer y Schofer, 2006, p. 16).

Con base a este argumento, realizamos una categorización formal del caso de estudio abordándolo con cuatro unidades de análisis para entender los posibles vínculos entre el diseño de políticas educativas y su influencia en el diseño de reformas y los niveles de participación y autonomía en la gestión escolar. Estas unidades son las siguientes:

- a) Reforma Educativa Mexicana 2012.
- b) Reforma Educativa Mexicana 2019.
- c) Directores Escolares en México.
- d) Consejos Escolares en México.

Con la finalidad de evidenciar los niveles de participación y autonomía de los directores y profesores, se contrastaron las unidades de análisis con cinco áreas gestión:

1. Gestión administrativa del centro escolar.
2. Gestión financiera dentro del centro escolar.
3. Gestión de recursos humanos dentro del centro escolar.
4. Gestión en la estructura pedagógica /curricular del centro escolar.
5. Gestión en la participación y convivencia del centro escolar.



Así mismo estas áreas se examinaron con cinco ámbitos de autonomía escolar con la finalidad de encontrar convergencias, divergencias, coherencias e incoherencias:

- I. Responsabilidad en la contratación, incremento e incentivos de los profesores.
- II. Responsabilidad en la formulación del presupuesto.
- III. Participación en las decisiones de necesidades de recursos humanos-pedagógicos.
- IV. Participación pedagógica y en el diseño y adecuaciones de la estructura curricular.
- V. Participación y articulación de redes de profesores y comunidad escolar en el diseño de políticas, programas y planes educativos.

La Tabla 1, recoge la categorización Formal de la investigación, con las cuatro unidades de análisis, las cinco áreas gestión y su estrecha relación con los ámbitos de autonomías escolar.

**Tabla 1**

*Categorización Formal de la Investigación*

Unidades de Análisis		Áreas de Gestión	Ámbitos de autonomía escolar		
Reforma Educativa Mexicana 2012	Reforma Educativa Mexicana 2019	Directores Escolares en México	Consejos Escolares en México	Gestión Administrativa del Centro Escolar.	Responsabilidad en la contratación, incremento e incentivos de los profesores.
				Gestión Financiera dentro del Centro Escolar.	Responsabilidad en la formulación del presupuesto.
				Gestión de Recursos Humanos dentro del Centro Escolar.	Participación en las decisiones de necesidades de recursos humanos-pedagógicos.
				Gestión en la Estructura Pedagógica /Curricular del Centro Escolar.	Participación pedagógica en adecuaciones de la estructura curricular.
				Gestión en la Participación y Convivencia del Centro Escolar.	Participación y articulación de redes de profesores y comunidad escolar en el diseño de políticas, programas y planes educativos.

*Nota.* Elaboración propia.

Somos conscientes, de que tanto las unidades de análisis, las áreas de gestión y los ámbitos de autonomía, no cubren exhaustivamente todas las formas del objeto de estudio de esta investigación que es la Política Educativa, pero sí atienden a las formas más significativas de intervención de los procesos de participación y niveles de autonomía de la gestión escolar en el caso de estudio de esta Tesis Doctoral.

Finalmente, en la ultima parte de esta investigación, discutimos, reflexionamos y correlacionamos los resultados, apuntando algunas conclusiones.

# Bloque I

## Capítulo Primero

### La Construcción de Políticas Públicas Educativas: Fundamentos Institucionales



## **La Construcción de Políticas Públicas Educativas: Fundamentos Institucionales**

Quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento se hace así mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda a la sociedad o al sistema. En esto consiste la especial inteligencia del régimen neoliberal. Uno dirige la agresión hacia sí mismo. (Han, 2014, p. 10)

Es momento de asumir y atrevernos a comprender la realidad del modelo escolar, más allá de posturas dogmáticas, ante un contexto que se está construyendo a nivel global con una serie de parámetros estandarizados que imperan y dirigen continuamente los pasos educativos que emprenden los países.

En el interior de las venas que recorren los sistemas educativos se desplazan sigilosamente recomendaciones a nivel mundial que nutren, robustecen y saturan la salud de estos. Cuando llegan al centro neurálgico de la educación las escuelas están engrosadas y adulteradas por planes y programas que se tienen que implementar, evaluar y mostrar resultados (rendición de cuentas) relativos a su correcto funcionamiento. Sin embargo, la elección fue moldeada, diseñada y programada desde una cúpula donde se encuentran los que son los ejecutores principales de las políticas educativas, la comunidad escolar, que es finalmente la que asume el fracaso o el éxito de las decisiones educativas.

Este estudio se centra en esas figuras ejecutoras, que día a día cubren sus zapatos de polvo para llegar de la ciudad al pueblo. Aquellos que tienen que alejarse de sus familias una semana para llevar sus conocimientos a un aula que cuenta con los recursos mínimos, aquéllos que todos los días mientras escriben en la pizarra ven correr las historias de hambre, necesidades, violencia, asesinatos, vicios y supervivencia de sus alumnos. También en aquéllos que luchan con estudiantes influenciados por medios de comunicación y redes sociales que resultan siempre más atractivas, que les sobran cosas y les falta atención de calidad y valores; *directivos* y *profesores* que atienden a alumnos, padres de familia y sociedad envenenada por medios de comunicación que han desvalorado y desacreditado la figura del profesional de la educación, que representa la base de la pirámide y que por ende, es la que da la estructura al sistema educativo. Para Zancajo et al. (2022), son los encargados de implementar esas políticas educativas y los que más han perdido voz y en la práctica no tienen autonomía.

Ante este contexto, iniciamos esta investigación desde aquella cúspide sigilosa que pervierte el sistema, pero que representa un mal indispensable que es preciso reevaluar. Nos referimos a la conformación y el enfoque de las políticas que se construyen en el ámbito educativo y las voces que participan en el desarrollo de las mismas a nivel jerárquico.

Por ningún motivo pretendemos hacer un exhaustivo análisis sobre las políticas públicas como fenómeno. Para efectos de esta investigación en este primer capítulo, nos centramos en cinco ejes que estructuran este estudio. Por una parte, entender y repensar el papel del Estado y la construcción de nuevas redes sociales en las decisiones educativas. Nos enfocamos en el surgimiento de un nuevo Estado y su incapacidad de actuar a nivel global, redefiniendo las responsabilidades compartidas de los bienes públicos que antes eran exclusividad estatal.

En una segunda parte, continuamos examinando esas nuevas sinergias de poder entre las actuaciones públicas y las intromisiones de nuevos agentes privados, tratando de describir ese nuevo universo cada vez más extenso, más internacional, más jerárquico y menos local de esos actores que determinan las agendas educativas a nivel mundial.

Dentro del tercer eje, intentamos delimitar el carácter social y los tipos de políticas públicas que contribuyen a cerrar brechas sociales y atienden intereses locales de situaciones escolares específicas. Tratamos de rescatar el significado de la construcción de políticas públicas, desde su vertiente decisional, de participación y de instrumento para la consecución del bienestar social.

Posteriormente, reflexionamos sobre la influencia de la participación de los actores educativos en el diseño de políticas públicas y en la construcción de modelos educativos, destacando el poder de la escuela como asamblea social para las decisiones sociopolíticas. De esta manera, a lo largo de esta investigación nos referimos a la participación local, referida a la comunidad escolar de manera colegiada (personal directivo, profesores, padres, madres y estudiantes) y de manera unipersonal cuando hacemos referencia al liderazgo escolar (director de centro).

Por último, damos una pequeña pincelada a los nuevos discursos y principios que se plantean en el escenario global de la educación, su incidencia y los factores que

restringen el ejercicio participativo, limitando las actuaciones de los actores educativos y pervirtiendo los objetivos primarios de la educación.

### **1.1. Conceptualización y Reconfiguración de las Políticas en el marco Estatal**

El mundo puede estar salpicado de varios tipos de Estados fracasados, pero solo conoce un paradigma para un Estado con éxito. Así la política global sigue el principio de Anna Karénina: todos los Estados exitosos son iguales, pero cada Estado fracasado fracasa a su manera, al faltarle tal o cual ingrediente de la oferta política dominante. (Harari, 2018, p. 123)

A través de la historia la idea de autoridad ha sido esencial para comprender el concepto de Estado, a su vez estrechamente relacionado con el poder y el saber, dentro de una dinámica de relaciones intrínsecas, institucionales y normativas entre las diversas estructuras organizativas que lo componen (Ball, 2016; Han, 2014; Karseth et al., 2022; Meyer et al., 1997; Popkewitz, 1994; Serna, 2010; Verger et al., 2016). Esta línea de pensamiento representa solo una pequeña vertiente de todos los debates que existen sobre la conceptualización del Estado, debido a las nuevas y múltiples maneras que hoy en día tienen de funcionar.

A pesar de las transformaciones y las nuevas maneras de desempeñarse y gestionarse, Serna (2010), afirma que esta figura de autoridad continúa representando uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo social, económico y político de los países.

Según la Real Academia Española (2020), Estado se refiere a un “país soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios”. También representa una “forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio”. En cuanto al concepto del binario Estado-nación, que ha sido enormemente debatido durante años, hay un acuerdo general en que nación, en la construcción Estado-nación, se refiere a culturas e historias de personas en el ámbito de un espacio limitado, mientras que Estado se refiere a la estructura administrativa burocrática dentro de ese espacio limitado. A nivel popular se ha aceptado que la legitimidad que tiene la política gubernamental deriva de la autoridad que un Estado-nación tiene sobre sus ciudadanos, y “dicha autoridad se ejerce a través de una amplia variedad de estructuras y procesos estatales” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 37).

De esta manera, somos particularmente cuidadosos al ceñirnos a las definiciones que reservan el término Estado o Estado-nación a tres aspectos fundamentales, el

primero, como país o territorio dotado de órganos de gobierno, el segundo, como forma de organización política y por último, como autoridad soberana o independiente. Nos interesa explorar específicamente, cómo esta cambiando esta figura ante un nuevo contexto global que modificó vertiginosamente la imagen de un Estado omnipresente (Ball, 2016) y su influencia en el diseño e interpretación de las políticas educativas.

Evidentemente, ese Estado tradicionalmente soberano con una autoridad de máxima jurisdicción territorial emerge de “una asunción basada en una comprensión westfaliana de la naturaleza de la autoridad política, que incluye las afirmaciones de que sólo el Estado puede ejercer la autoridad sobre un territorio geográfico definido y que cada Estado tiene autonomía” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 36). De ahí, surge un Estado nación no solamente soberano, sino también fuerte y centralizado, donde agentes externos no tienen el poder de dirigir las políticas prioritarias.

Popkewitz (1994), no sólo afirma la existencia de una dualidad del Estado y la autoridad que subyace continuamente en los procesos de gobierno relacionados directamente con el poder, sino que también alude a intereses, imposiciones (de reglas) y una lucha continua por el ejercicio de las mismas.

El siguiente evento relevante sobre esta línea de conceptualización del Estado, la podemos encontrar según Serna (2010) y Meyer et al. (1997) en el último tercio del siglo XX cuando una pérdida de la capacidad del Estado de bienestar era evidente; los problemas de ingobernabilidad, sobrecarga y saturación produjeron una necesidad imperante de adelgazar al Estado con una reforma administrativa que devolviera responsabilidades a la ciudadanía, y con la finalidad de desarrollar una nueva dirección gubernativa que exigía la sociedad contemporánea.

La perspectiva de la ciencia política también abrió la discusión sobre los inconvenientes para los países democráticos e industrializados de continuar con ese control gubernativo, el resultado fue el “informe de la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias, escrito por Michael Crozier, Samuel Hun y Jo Mio por iniciativa de David Rockefeller” (Serna, 2010, p. 6), cuya finalidad era lograr la cooperación con los países de Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón, con la intención de establecer los inicios de los grandes debates desde una nueva perspectiva del concepto de Estado.



El ideal estaba centrado en cambiar una figura de Estado que representaba una estructura, muchas de las veces demasiado complicada, burocrática, administrativa y no práctica, además de devastadora y ansiosa siempre de presupuestos. Para Karseth et al. (2022) el que se alude es un Estado-nación parecido a “un elefante blanco, además de tener más peso del que es posible soportar, se mueve con extrema torpeza, con lentitud, con desgana y sin eficiencia alguna” (p. 15).

Así mismo, el cuestionamiento de los fundamentos teóricos sobre un Estado soberano y estático territorialmente, surge de una sociedad contemporánea cada vez más diversa, más participativa y menos estática e infinitamente comunicada, que interactúa en fenómenos y procesos transnacionales y participativos evolucionados y fuertes.

Con ese enfoque de un *Estado agotado*, Rizvi y Lingard (2013) afirman que el antiguo concepto de autoridad de un Estado soberano, territorial y centralizado no podía sobrevivir en condiciones eficientes en una sociedad contemporánea sin mantener consensos sociales. El nuevo contexto “requiere el concepto imaginario y colectivo que tienen las personas acerca de la naturaleza y ámbito de la autoridad política y exige su consentimiento para considerar las formaciones nacionales como inevitables, naturales, unidas territorialmente y completamente legítimas” (p. 37).

En este punto se suscitan una serie de interrogantes que podemos centralizar en la pregunta ¿qué Estado es el que se necesita? Para Karseth et al. (2022) la respuesta está en un Estado formulador y financiador de políticas públicas que le permita aumentar y desarrollar constantemente su capacidad de cooperación con la sociedad, porque evidentemente el respaldo de una política pública procederá de la autoridad, es decir del Estado-nación por tradición, pero hoy más que nunca, necesita el respaldo de la sociedad contemporánea.

Las respuestas a estos cambios estructurales sobre nuevas intervenciones de la acción pública y por ende de la disminución en la acción de los Estados, podemos encontrarlas según Arnove et al. (1999) en la historia de las teorías de la figura del Estado. Para estos autores, la discusión de esas teorías ayuda a interpretar la nueva y estrecha relación del Estado con los movimientos sociales y la intervención de los diferentes actores, manifestadas en el cambio del comportamiento del Estado, pero “también puede reflejar nuevas visiones sobre la naturaleza y los límites del pacto

democrático y sobre el carácter y el papel de la educación y la política educativa en la difusión global del capitalismo” (pp. 94-95).

Bowe et al. (1992) encuentran el origen de este cambio de relación, dentro de la política lineal impulsada a partir de 1979, conocida como “el estilo de gobierno de Thatcher, con su intención declarada en romper el corporativismo del consenso socialdemócrata” (p. 7), esto significó un cambio rotundo en la forma de gestionar las administraciones. También para Bauman (2007), este momento representa una de las fases de cambios sociales más importantes que deja atrás una modernidad sólida para dar paso a otra líquida, en la que por fin, se genera la inminente separación “entre poder y política, la pareja que desde el surgimiento del Estado moderno y hasta hace bien poco se esperaba que compartiesen la casa común constituida por el Estado-nación –hasta que la muerte los separase-” (p. 8).

Arnove et al. (1999) sitúan ese divorcio histórico y los nuevos discursos del papel del Estado dentro de la *economía neoliberal*, en la que el Estado neoliberal representa un término utilizado para designar un nuevo tipo de Estado, que surge estrechamente vinculado a las experiencias de gobiernos neoconservadores, como los de Margaret Thatcher y John Major en Inglaterra, Ronald Reagan en los Estados Unidos y Brian Mulroney en Canadá. En América Latina, las relaciones con el Estado neoliberal se remontan al primer caso significativo de neoliberalismo implementado en Chile después de la caída de Allende y bajo la dictadura del general Pinochet. Más recientemente, los modelos de mercado efectuados por los gobiernos de Carlos Saúl Menem en Argentina y Carlos Salinas en México representan con las particularidades de cada uno de los países en cuestión, un modelo neoliberal, donde los gobiernos promueven las nociones de mercados abiertos, de libre comercio, reducción del sector público, disminución de la intervención estatal en la economía y la desregulación de los mercados (Moreno-Brid et al., 2005).

Esta línea discursiva, aboga por una apertura a la globalidad, a la diversidad de actores y por una menor intromisión del Estado, pero dentro de esas dinámicas, también se genera una incapacidad para actuar a nivel global, esto es, una pérdida paulatina de la acción, eficiencia y decisión del Estado que se ve acorralado por nuevos y más poderosos actores a escala planetaria. Todo este cambio estructural y social de la globalidad pone al

Estado en una posición en la que tiene que “desentenderse, transferir o (por usar términos de la jerga política últimamente en boga) aplicar los principios de subsidiariedad y externalización, delegando en otros un gran número de las funciones que antes habían asumido” (Bauman, 2007, p. 9 ).

Para Arnove et al. (1999) el punto clave del cambio estatal en el ámbito educativo estriba en el momento en que se consiguen avances importantes en la conquista por la cobertura de la educación en los diferentes países. De este modo, recuerdan que un Estado dotado de autoridad plena en la construcción de políticas públicas, es el que permitió centrar todos los esfuerzos en una educación para las masas, aunque una vez cumplidos y/o obtenidos avances importantes en la conquista de ese objetivo prioritario, los gobiernos dieron un giro, cambiando vertiginosamente y ajustándose según las nuevas necesidades y las exigencias mundiales.

En el marco de la *Teoría de la cultura mundial*, Carney et al. (2013) aluden a los modelos de educación global que se extendieron en todo el territorio como parte de la propagación de un esquema culturalmente integrado del Estado-nación moderno. Según esta teoría, una gama de políticas educativas comunes (pero también de salud, políticas fiscales, etc.) se han adoptado globalmente con una difusión internacional de los valores de la modernidad occidental, para “demostrar a la comunidad internacional que está construyendo un Estado moderno” (Meyer et al., 1997, p. 155 ).

Paulatinamente, se han desarrollado transformaciones entre las gestiones macro y micro de cada uno de los Estados y esto también representa otro factor en su reconfiguración. Esta nueva visión genera cambios en las relaciones entre la gestión social, el poder y el saber; una tríada que representa los “diferentes estratos de pautas institucionales que dan coherencia y seguridad a un cuerpo social a lo largo del tiempo” (Popkewitz, 1994, p. 244). Es decir, es en *la relación estrecha entre las macro pautas de gobernación y su gestión para alcanzar los rincones de la vida cotidiana, las sutilezas y lo recóndito de lo micro, donde se encuentra la regulación social, que muchas veces el Estado no alcanza y había olvidado por intentar controlarlo todo*<sup>4</sup>.

Es por ello que en los debates globales no sólo es importante analizar la figura del Estado y sus resultados obtenidos en la implementación de políticas públicas

---

<sup>4</sup> *La cursiva y negrita es nuestra.*

neoliberales, también es indispensable entender su nuevo papel dentro del futuro de la educación y cómo ese nuevo rol tiene consecuencias “políticas para las clases sociales y para la democracia” (Tello, 2015, p. 33).

En una interesante reflexión sobre la falta de capacidad actual de los Estados para dar solución eficiente a la problemática que aqueja a la educación, García (1992) afirma que el gobierno, es el principal inconveniente, convirtiéndose “en un problema de primera magnitud. Un problema del que depende el correcto enfoque y la adecuada solución de otros muchos” (p. 13). Sin embargo, para Parcerisa y Verger (2022) la falta de una autoridad genera que una política pública no se pueda sostener con recursos de titularidad pública, perdiendo su valor simbólico y por tanto anulando la conducción de la acción. En este sentido, el verdadero problema se encuentra en que “el Estado usa su autoridad para justificar las políticas y a su vez utiliza las políticas para legitimar su autoridad” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 37).

La retórica se centra, no en la desaparición del Estado, que eso sería aún más caótico, sino más bien, en una figura que se reinvente a sí misma y que reinvente a su vez sus procesos, “que deje de ser propietario para pasar a ser inteligente e inventar el contrato social y los servicios públicos del futuro con igualdad de relaciones” (Poggiese, 2000, p. 146). En un actor con una estructura creativa que le permita esculpir la gestión de los sistemas de servicios públicos, convirtiéndose en aliado de y para los ciudadanos, y en un juez que escucha, pero que no se adapta pasivamente a las imposiciones globales. Es decir, lo que para Mariani (2007) es un “Estado democrático moderno”, que trabaja en una gran variedad de áreas y dominios sociales y políticos, pero interactuando estrechamente “con la ciudadanía a través de una amplia diversidad de agencias e instituciones. Esto significa, que el ideal de igualdad de derechos tiene que ser interpretado, filtrado y transmitido a través de un enorme conjunto de canales” (p. 65).

También Popkewitz (1994) descarta que se trate de un proceso sencillo, es consciente de que “las técnicas pastorales proporcionan un modo de supervisión más complejo y sutil pero la pedagogía constituye una forma de esta regulación social que vincula al ciudadano con el Estado” (p. 55). Aunque, no es posible renunciar a la política, lo cual sería aún más incoherente. Necesitamos ir más allá, es indispensable abandonar la confianza en soluciones de Estados tecnócratas y patrones rígidos que han sido parte de

las decisiones educativas durante años. Es momento de hacer políticas educativas más versátiles y cercanas sin dejar de reivindicar el espacio institucional y público de la política.

En esta misma dirección, Canto (2000) llega a una conclusión similar, distingue la importancia de la prioridad inminente de una disminución del protagonismo de los gobiernos para poder enfrentarse de forma más eficiente a los problemas de la sociedad y poder hacerlo de una manera colectiva. Es decir, una menor acción gubernamental permitiría directamente un mayor peso, potencia y poder de decisión a los individuos. Lo que a su vez representa una oportunidad para nuevas formas de diseño de la gestión que sean más “singulares, descentralizadas, corresponsales, subsidiarias y solidarias” (p. 235), por tanto, tendrían indiscutiblemente que incluir la colaboración y opinión de los ciudadanos. El reto, no es mantener un Estado-nación, sino más bien un Estado para y por la nación.

### **1.1.1. El Estado entre lo Público y lo Privado**

Defender la escuela pública es defender uno de los pilares más importantes de nuestra sociedad; un pilar que, cuando ha existido, ha permitido la convivencia, el desarrollo del conocimiento, la adquisición de valores cívicos y ciudadanos y la profundización democrática. Al olvidarla y al marginarla, estamos haciendo un daño irreparable a nuestra civilidad y a las generaciones futuras. (Da Silveira, 2016, p. 210)

Es fascinante cómo las implicaciones de la expansión global del capitalismo han influido en la dirección, prioridades y en los actores que intervienen dentro de las políticas de administración pública. Anteriormente se construían políticas para atender a la necesidad primaria de cobertura de los sistemas educativos y hoy, ha cambiado rotundamente. Álvarez y Ruiz-Casares (1997) defienden esta idea, basada sobre una constante formulación de políticas educativas que, en su mayoría, “tienen por fin aumentar, entre otras cosas, la eficiencia y calidad de la educación” (p. 18), como elementos claves que exige el progreso global y que a su vez son sinónimo de desarrollo para los países, porque implica la posibilidad de evaluar y de rendir cuenta de los resultados y de los recursos utilizados.

Sin embargo, los condicionantes de la Nueva Gestión Pública (NGP) sobre la calidad, progreso, desarrollo y procesos de resultados eficientes para Barzelay (2003) representan un riesgo para la estabilidad y legitimidad del sector público “ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficiencia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, los apoyos al sistema político disminuyen” (p. 68).

Indudablemente la figura del Estado clásico, como ente formal de poder y fortaleza en términos de administración pública, ha ido perdiendo paulatinamente vigor, transformándose “en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos” (Barzelay, 2003, p. 68). Esa precisamente ha sido la estrategia de cambio para poder subsistir dentro de un contexto mundial altamente competitivo.

De esta manera, el Estado ya no otorga protección, ni garantías a la sociedad y tampoco representa una solución financiera; “ahora se halla expuesta a la voracidad de fuerzas que el Estado no controla y que ya no espera ni pretende recuperar y subyugar” (Bauman, 2007, p. 40).

Así, el resultado de todo este proceso es una ambigüedad entre lo público y lo privado. Da Silveira (2016), afirma que estos conceptos son menos nítidos de lo que solemos creer, se han desvanecido según cada territorio y el interés que subyace en los mismos. Establecer los límites entre la educación pública y la privada hoy en día no resulta tarea sencilla. De forma general, podemos guiarnos por dos criterios, la financiación y la gestión. Por consiguiente, según los fondos que financian la educación, “debemos llamar públicos a los establecimientos financiados con dinero público y, privados a aquellos que se financian con dinero privado (trátese de pagos realizados por los padres, donaciones empresariales, dinero volcado por iglesias o por asociaciones voluntarias, etc.)” (p. 203); sin embargo, Ball (2016) afirma que actualmente estos esquemas de financiamiento escolar son más complejas y menos exclusivos a financiamiento puramente público o privado, cada vez son más frecuentes los financiamientos mixtos.

De igual manera, el criterio de gestión de las instituciones educativas defiende como “educación pública a aquella que funciona según las reglas propias de la administración pública y educación privada a aquella que funciona según la lógica de la libre asociación” (Da Silveira, 2016, p. 210).

Bauman (2007) encuentra una de las respuestas sobre esta nueva dualidad entre lo público y lo privado y su poca nitidez, en el momento en que las decisiones y acciones educativas dejaron de ser parcialmente (y/o en su totalidad) atendidas por el Estado, quedando estas funciones “a merced de las fuerzas del mercado, con fama de caprichosas e impredecibles por naturaleza y abandonadas a la iniciativa privada y al cuidado de los individuos” (pp. 8-9).

Por su parte, Zancajo et al. (2022) encuentran en los *programas de ajuste estructural* directamente asociados con el neoliberalismo, un factor crucial en la promoción de lo privado dentro de lo público. Muchas veces incentivado localmente y otras a través de lógicas de poder internacionales. Este *ajuste estructural* es definido “como un conjunto de programas, políticas y condicionalidades recomendados por el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras organizaciones financieras” (p. 96), que poco a poco han ido redefiniendo las responsabilidades del Estado, enmarcando los lineamientos de evaluación y las demandas de la sociedad con la educación.

Un ejemplo de este tipo de ajuste, lo podemos encontrar en las políticas llevadas a cabo en la década de los 80 en América Latina y encaminadas a “subsana las deficiencias percibidas por sus sistemas educativos” (Álvarez y Ruiz-Casares, 1997, p. 65). Estas acciones tuvieron dos resultados significativos:

1. El desarrollo y diseño de nuevos sistemas de evaluación.
2. Una nueva reestructuración y reformulación a nivel curricular dentro de la formulación y diseño de políticas educativas.

Pese a estos cambios estructurales, “las políticas relacionadas con la evaluación y las metas son concebidas a menudo como mecanismos conjuntos de control del sistema o gestión del sistema” (p. 69). Por tanto, se puede pensar que no cumplieron su cometido democrático, de garantizar el bien jurídico, como vía central, ni tampoco de asegurar la protección de los derechos en casos concretos de manera subsidiaria (Mejía, 2012). Sin embargo, sí, permitieron la intervención de Organismos Internacionales (OOII) en las decisiones educativas de esos países.

En su análisis sobre la actuación de los estados en América Latina, Arnove et al. (1999) coinciden rotundamente con la reflexión anterior, afirmando que estos países en sus intentos por acceder a los mercados y al capital internacional, permitieron establecer “las políticas de ajuste estructural recomendadas por el BM, el FMI y las agencias nacionales de asistencia técnica como USAID (Agencia de los Estados Unidos para la Ayuda Internacional), afectando la provisión y la práctica educativa” (p. 305), quedando condicionados y restringidos por las políticas sociales neoliberales y las decisiones económicas de esos organismos. De esta manera, países como México, representan para la OCDE uno de los primeros en la implementación de políticas de mejora regulatoria, aunque esto a nivel práctico no haya significado un sinónimo de mayor equidad o mejoras educativas sustanciales.

Ball (2010) asevera que estas nuevas relaciones no han tenido impactos trascendentales en el bienestar social. Si bien, existe una conexión evidente entre los intereses mercantiles y la política que ha derivado principalmente en una borrosa relación entre políticos, instituciones con y sin fines de lucro, OOII y la participación social, existen muy pocos límites entre la relación Estado y agentes externos. Así, el ámbito



educativo representa una oportunidad de ganancia para las organizaciones y agencias privadas, pero no así para la sociedad.

Ante esta variedad de intereses, Betancur (1997) advierte de que es tiempo de establecer nuevos y mejores contratos entre el gobierno, las instituciones y la sociedad para encontrar una nueva cultura de relaciones más respetuosas entre lo público y lo privado, donde el establecimiento de estos contratos signifique “aceptar que las instituciones deben hacerse responsables y dar cuenta ante la sociedad de su función pública, informando amplia y oportunamente sobre sus logros, rendimiento y empleo de los recursos fiscales que reciben” (p. 118).

Con una visión desde la economía, en un sugestivo análisis, Neal (2018) también se cuestiona acerca del papel del Estado en la construcción las políticas educativas que se dirimen entre lo público y lo privado, planteando preguntas, cuya reflexión resultan cruciales en la conceptualización de esta transición de lo público a lo privado: “¿deberían los gobiernos operar escuelas o deberían comprar servicios educativos de proveedores privados?, ¿deberían los gobiernos evaluar las bonificaciones o multas por desempeño a la base de las escuelas existentes para reducir su rendimiento?” (p. 15).

En su estudio, Neal (2018) concluye, que el gobierno es un actor que opera en nombre de los sujetos de la educación, y por lo tanto, existen aspectos determinantes que desde la investigación económica y educativa se deberían replantear los gobiernos. Un ejemplo de ello es la importancia de ser más respetuosos con las políticas de adquisición, con los recursos que se gastan, los incentivos y la política de información. Neal (2018) admite que no existe una solución rápida y fácil para la política educativa, pero seguir en la misma dirección es un error aún más desastroso.

Precisamente, para autores como Zancajo et al. (2021) este aspecto de *intercambio económico y de decisión acerca de quién y de cómo se gestionan las escuelas*, resulta crucial. Si lo hace el sector privado o lo asume el público y en qué porcentaje cada uno, es uno de los elementos que ha originado que el Estado-nación pierda gran parte de su fuerza y que se evapora en el espacio global que exige abrirse al mercado. Buena parte de la sagacidad y destreza política de los gobiernos, está cada vez más relegada a la esfera de la política individual y subsidiaria en hombres y mujeres individuales. En un escenario mundial, donde el poco poder que les queda a los Estados y

a las estructuras en las que se articulan han ido disminuyendo de manera progresiva “hasta alcanzar una dimensión que encaja en el recinto de una gran comisaria de policía. Este Estado reducido apenas se las puede arreglar para ser otra cosa que un Estado de la seguridad personal” (Bauman, 2007, p. 41).

Bajo este criterio, ahora sabemos que, dentro de la política pública, en la que el servicio educativo es considerado un bien público con una misión de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en ese bien público ya no existe, siguiendo el pensamiento de Canto (2000) una exclusividad estatal, en tanto que el Estado tiene un área compartida con la sociedad y algunas veces con OOII o agentes privados. Llevado este extremo a términos de participación, podemos deducir que no existe un control único de decisión.

Continuando con la reflexión de las relaciones entre *Estado y sociedad* que describimos en párrafos anteriores, evidentemente existe una fusión entre lo público y lo privado que actualmente se apodera de muchas esferas del ámbito público a nivel mundial. La *privatización* ha avanzado y a su paso ha exigido grandes cambios en los sistemas de administración. Para Verger et al. (2016) “estas mezclas público-privadas, que en la literatura reciente sobre políticas educativas están etiquetadas como Asociaciones Público-Privadas (PPP), implican un contrato más o menos estable entre el sector público y el privado” (pp. 8-9).

Para Mejía (2012) significa un nuevo movimiento de participación de los actores educativos que “podría estimular el rompimiento de los círculos de intervención de los intereses particulares, recuperando un ambiente propio para la aplicación y desarrollo de políticas eficaces” (p. 156). Todo ello partiendo de la idea de que desde la jerarquía política se generan muchos sesgos en la implementación de mejoras que la población puede realmente percibir, o más aún necesitar.

En términos estrictos, “la privatización implica la conversión en mercancía del objeto, institución, bien o servicio privatizado” (Angulo, 2016, p. 18). Pero cuando hablamos de un servicio público indispensable para el desarrollo de los países y un bien social como la educación, el concepto de privatización es muy amplio y deriva una controversia exorbitante. Para efectos de esta investigación nos centramos en tres aspectos que deseamos resaltar:

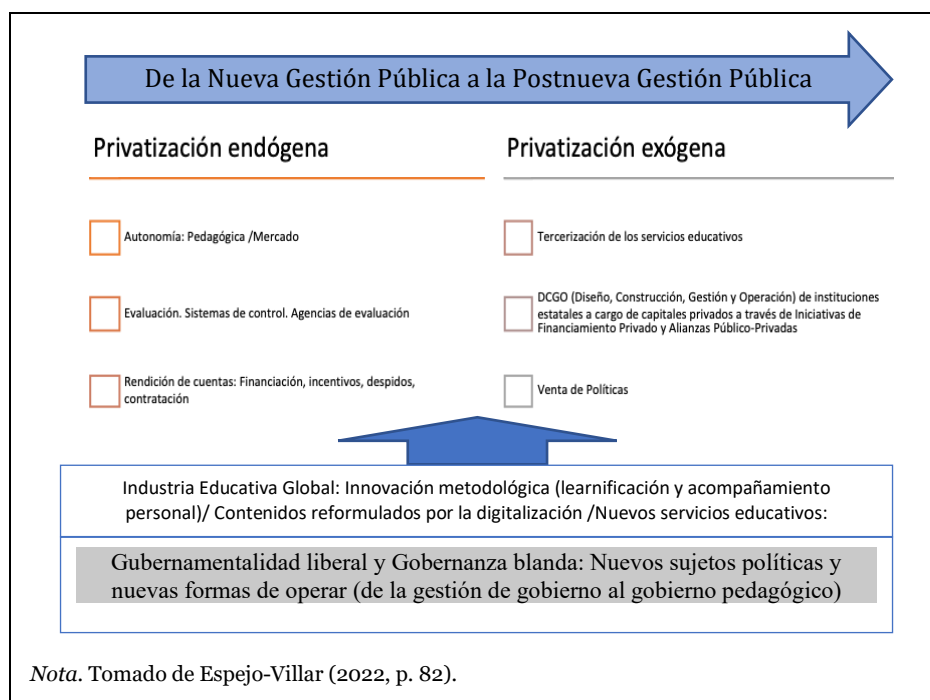
1. La importancia de no entenderlo como proceso aislado, sino como fenómeno global inmerso en marcos regulatorios muy diversos según el lugar donde sea promovido,
2. Representa un elemento crucial dentro muchas reformas educativas emblemáticas que “promueven el papel del sector privado en la educación, como las escuelas privadas, los esquemas de vales o la contratación de agencias educativas privadas” (Verger et al., 2016, p. 3).
3. La idea de un nuevo nicho de mercado en el que existe una gran variedad de políticas y soluciones de políticas y servicios de conocimiento que son vendidas por el sector privado al Estado, en formato de informes y recomendaciones para reformas estatales y del sector público y también para “crear nuevas oportunidades de lucro para las organizaciones del sector privado” (Ball, 2010, p. 134).

Para Verger et al. (2016) este es un tema sumamente delicado porque “la privatización es una política que corre el riesgo de socavar la equidad educativa y cuyos beneficios presupuestos, ya sea en términos de eficiencia o ganancias de calidad, no han sido probados empírica y rigurosamente a nivel mundial” (p. 3). Por tal motivo, diversos sindicatos entre ellos los de docentes, organizaciones, asociaciones y grupos de padres de familia y sociedad, se levantan en “contra de las reformas educativas cuando implican medidas de privatización de la educación”(p. 3).

Sin embargo, la legitimación actual que está experimentando la privatización en todos los ámbitos de la política supone en materia educativa para autores como Espejo-Villar (2022) una resignificación de las actuaciones institucionales que tienen un formato identitario cada vez más similar al imaginario público, sirviéndose para ello de distintas (y potentes) formas de privatización (ver Figura 1). En muchas ocasiones esta inmersión privada en lo público puede generar una realidad ficticia con relación a la toma de decisiones de la educación, que debería responder al enfoque de derechos, y contemplar la participación democrática en el diseño de políticas educativas tanto públicas, privadas o mixtas.

**Figura 1**

*El Modelo Social de la Gubernamentalidad Liberal: la resignificación de las Políticas Educativas Públicas*



Para Ball (2010), el problema de estas nuevas formas de gobernar reside en que las decisiones son en demasía genéricas en su práctica. Tanto el Estado como los nuevos proveedores de servicios educativos, no están centrados en elementos específicos a nivel local, están enfocados en la exigencia del mercado con una generalización neoliberal. Los denomina, “pospolíticos, como una forma de relación que no es ni izquierda ni derecha, ni mercado ni Estado” (p. 135), es decir, están guiados y toman decisiones que implican mayores beneficios económicos y de producción eficiente.

Ese fenómeno es también una forma de privatización que no es “meramente estructural y relacional, también es ética y discursiva” (Ball, 2016, p. 1049), porque mediante una retorica de calidad educativa, eficiencia, competitividad, etc., han cambiado progresivamente el significado de la educación, de un bien público a un bien compartido o privado, de un servicio a una mercancía. Se refiere a un poderoso propósito ideológico que se ha filtrado hasta las escuelas a través de los equipos gubernamentales con su propia posición e ideología para la construcción de reformas lineales y poco creativas.

En esta misma línea de pensamiento, el historiador Harari (2018) defiende el sometimiento a las decisiones de las grandes corporaciones, y señala que “los políticos creen que están eligiendo, pero las decisiones realmente importantes ya las han tomado desde mucho antes los economistas, banqueros y empresarios que modelaron las diferentes opciones en el menú” (p. 91) desde cúpulas jerárquicas globales muy por encima de todo y muy lejos de las comunidades escolares.

Esta pequeña pincelada que hemos realizado sobre el cambio social de la figura del Estado y la relación de lo público con lo privado en la educación, descrita en párrafos anteriores, nos lleva a plantearnos la importancia de establecer posibles vías de encuentro para abordar y reforzar esas políticas públicas que se han originado bajo un contexto tradicional de la acción pública entremezclada con burocracia, administraciones ineficientes y ahora con un nuevo escenario de management. Asistimos a una proliferación de agentes privados de carácter mundial, que desde hace unos años se han ido convirtiendo cada vez más en decisores absolutistas globalmente influenciados.

## 1.2. La Construcción de Políticas Públicas como Proceso Decisional

La política no siempre es ni mucho menos buena, pero su minimización o desprestigio resulta invariablemente un síntoma mucho peor. (Savater, 2003, p.137)

Compartimos la *perspectiva de políticas públicas* que pugna por restablecerlas como un *proceso democrático* encaminado a la articulación de acciones y normas cuya implementación debe abordar y responder a necesidades y problemáticas de la sociedad, en palabras de Mejía (2012) la creación de las políticas publicas, debe sustentarse “en el interés social y en el mejoramiento de las condiciones de vida” (Mejía, 2012, p. 162).

Las políticas públicas como proceso, son definidas por autores como Tello (2015), como el objetivo o el horizonte de largo alcance que se quiere conseguir, compuesto por programas que representan las estrategias específicas con las que se va a poner en práctica y en marcha la acción política. Estos “programas constituyen el desdoblamiento de la política” (p. 34), la puesta en práctica de esos programas determinados son los que harán posible a largo plazo la implementación de la política pública.

Un ejemplo de este proceso, es la política de la calidad de la educación, que el gobierno mexicano decretó y posteriormente, plasmó en una reforma educativa que incluye diversos programas y acciones específicas, desde modificaciones a la ley de trabajadores de la educación, hasta un nuevo modelo educativo y nuevos programas curriculares de la educación. Estos últimos, representan el desdoblamiento de esa política. Es decir, las acciones posteriores que se han ido diseñando para su implementación, y que nos lleva a preguntarnos, ¿en qué momento de estos procesos de diseño de políticas públicas se encuentran inmiscuidos o no, a los diversos sectores de la comunidad escolar (actores de la política educativa)?

Justamente, de ahí surge el propósito de este primer apartado. La idea que subyace en este espacio de reflexión es la de entender la formulación de las políticas como un proceso decisional de carácter social, que debe hacer énfasis en la importancia de implicar a los actores educativos en la construcción y el diseño de esas políticas y, no sólo en el proceso de desdoblamiento, es decir, en la implementación final de una política educativa.

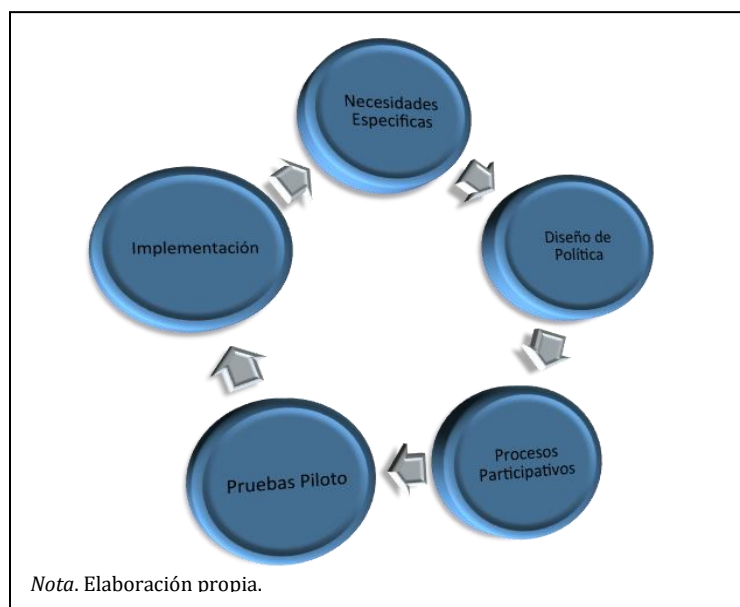
Nos referimos a la centralidad que, para la comunidad educativa representa concebir el diseño de la política pública como un proceso de intervención local, basado

en una participación amplia y directa de los ciudadanos. Esta idea supone una oportunidad para plasmar demandas específicas y problemáticas locales, así como para pensar propuestas de mejora en el ámbito educativo. Todo ello atendiendo a las especificidades a las que se enfrenta cada sistema de políticas educativas con condiciones diferentes en cada región y con su propia manera de consolidar estructuralmente políticas, ajustadas a un contexto determinado (Schriewer, 2013).

Bowe et al. (1992) insisten en esta línea de pensamiento y entienden que asumir una separación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas sólo refuerza una perspectiva gerencial sobre ese proceso. Distinguir ambos momentos como distintos y separados entre gestación (generación), e implementación es un error que ha limitado los procesos participativos, porque están muy alejados de lo local, es decir, se trata de un proceso en el que es válido regresar (como muestra la Figura 2) para intentar romper la rigidez de un modelo que sea unidireccional en el diseño de la política y en la implementación de la misma.

**Figura 2**

*Proceso participativo de las políticas educativas*



Para los Estados, las políticas públicas, representan las principales vías que permiten o no garantizar los derechos de una participación democrática de los diferentes actores de la población. Bajo este supuesto, Mejía (2012) propone dos vías importantes de las políticas públicas:

- La primera como aquellas que garantizan el bien jurídico.
- La segunda que garanticen y protejan los derechos específicos de la población.

Y en ambas, si se quiere lograr un verdadero “bienestar social, las políticas públicas no sólo deben ser eficaces respondiendo al enfoque de derechos, también deben incluir la participación democrática” (p. 142).

En consecuencia, la importancia del diseño y del análisis de la construcción de políticas públicas en el ámbito educativo es sumamente trascendental en términos de participación. Para entender la relevancia de los actores involucrados en el diseño de políticas públicas, adoptamos la sencilla y clásica categorización de Löwi sobre políticas públicas que Canto (2000) y Subitras (2016) examinan de manera profunda (ver Figura 3), dividiéndolas según los costes, beneficios e impactos para los sectores implicados, pudiendo ser de carácter concentrado o difuso, según si afectan a un sector determinado específicamente (concentrado) y si los beneficios o costes no son claramente definibles (difusos).

**Figura 3**

*Clasificación de las Políticas Públicas*





Históricamente, en América latina las políticas distributivas ayudaron a dotar de equipamiento educativo a las ciudades por su naturaleza básica de otorgar beneficios concretos a la población. En estas políticas “los favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente” (Canto, 2000, p. 237), pero los costes de estas políticas son difusos, porque el Estado los asume mediante los presupuestos e impuestos y, por tanto, no se determina específicamente quién lo paga. Mientras, que los beneficios son concretos para un sector de la población, esa apertura de coste es difusa y ha permitido el clientelismo que se evidencia a lo largo de la historia de los países de América latina, pero que contribuyó a dotar de cobertura los sistemas educativos en sus inicios.

En el otro extremo, están las políticas regulatorias o regulativas (ver Figura 3), en las que “las leyes se elaboran en términos generales, sin embargo, su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo” (Canto, 2000, p.237). Los costes de estas políticas son concentrados, pero los beneficios son difusos, por tanto, difícilmente existirá un grupo que los exija.

La búsqueda de un proceso más democrático, más participativo, y más eficiente nos lleva a rescatar las políticas redistributivas, en su sentido profundo de “relaciones entre amplias categorías de individuos, cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos) e implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder” (Canto, 2000, p.237). Una de sus características son los costes concentrados en un sector específico mediante políticas fiscales, recaudación de impuestos, con el beneficio concentrado en un sector de la población que lo necesita. Hablamos de políticas que contribuyan a cerrar las brechas sociales que atienden a intereses locales y situaciones escolares específicas, que escuchan a la comunidad educativa, porque finalmente, es quien lleva a cabo su implementación.

Una de las líneas claves de la formulación de políticas que queremos resaltar en este estudio, es precisamente la atención a problemáticas específicas surgidas de *demandas locales* como principal detonador del diseño de la política decisional, con la intención de tenerlas en cuenta mediante esos programas o planes (arriba mencionados). En este contexto, cobran importancia los procesos de participación democráticos y directos, que se desarrollan mediante una intervención más cercana en relación con las

problemáticas sociales. Pero se debe tener en cuenta que el proceso político, en ocasiones, conlleva incongruencias, discrepancias y beneficios individuales, “porque la toma de decisión se enmarca en un modelo que busca primar los intereses (políticos, económicos o ideológicos) particulares por encima de los colectivos” (Mejía, 2012, p. 147).

Ante esta realidad, Canto (2000) advierte que “la participación de los actores sociales, aunque deseable y muchas veces imprescindible, no siempre es sinónimo de democracia” (p. 241). Por tal motivo, la formulación de la política ya sea *distributiva*, *redistributiva* o *regulatoria*, difiere mucho de su aplicación en términos de necesidades reales. Para el autor, hablar de costes y beneficios dentro de la conformación de las políticas públicas, es referirse también a los actores, grupos o participantes que asumirán mediante impuestos, políticas fiscales, contribuciones, etc. los costes de dicha política y así mismo habrá sectores de la ciudadanía que se verán beneficiados en la implementación de dicha política o no. De ahí, la trascendencia de abrir espacios de participación y autonomía a las figuras que implementarán las políticas educativas, ya que estos son los que verdaderamente conocen la realidad y las necesidades imperantes, básicamente porque serán estos quienes las pongan en práctica.

Directamente, Bowe et al. (1992) definen ese proceso como un producto de la combinación de procedimientos administrativos, precesiones históricas y maniobras políticas, que implican al Estado, la burocracia estatal y las continuas luchas políticas por el acceso al proceso de política y la influencia de intereses mundiales. No se trata simplemente de que los implementadores sigan un texto de política fijo y pongan en práctica la acción, existe todo un contexto antes que influye en que estos actores puedan aplicarla y, por tanto, sus voces deberían ser escuchadas mucho antes.

Esto demuestra que los canales de participación dentro del diseño de políticas públicas es un elemento que no resulta sencillo de implementar. Se requiere ser muy cuidadoso en los actores que deciden, formulan y diseñan las políticas. Sobre todo, en cómo se desarrolla y produce su implementación en este proceso decisional. Poggiese (2000) lo denomina como “el encadenamiento entre decisión y acción” (p. 143). El autor hace énfasis con esta descripción a un proceso totalmente unilineal pero que debería ser multilineal. “Debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja cadena que

representa la implementación y, por lo tanto, ésta no puede desligarse tajantemente de la formulación sino como una línea continua entre política y acción” (p. 143), apostando por una congruencia entre quienes formulan las políticas públicas y quienes participan en su implementación.

Dentro de esta misma línea de pensamiento, Mejía (2012) analiza la implementación de política pública bottom-up, en la que los actores centrales o locales estarían representados por la comunidad escolar (profesores, personal directivo, padres de familia, estudiantes, investigadores, etc.), es decir, el nivel micro del sistema, y serían los responsables de desarrollar su propio proyecto para aplicarlo a casos concretos.

Empezamos a hablar en este momento de una autonomía desde el diseño y selección de decisiones políticas locales, que se inicia en los centros educativos, o lo que es lo mismo de un proceso de participación a nivel de centros educativos, “un proceso de democratización real que se extiende hasta la toma de decisiones en el momento de la formulación de las políticas públicas, pudiendo pasar de un modelo tecnocrático a uno pragmático de decisión” (Mejía, 2012, p. 156).

Por último, otro aspecto relevante en el proceso de decisión es la *promoción de las copias internacionales de políticas y/o modelos educativos exitosos*. Dentro de este tipo de políticas que se tratan de exportar, Bauman (2007) destaca que los indicadores claves que siempre se intentan reproducir, son los resultados obtenidos por los alumnos y los profesores sobre lo que aprenden los estudiantes, cómo y qué les enseñan y si funciona o no. “En consecuencia se utilizan indicadores que evalúan todos los procesos implicados en el proceso de enseñanza aprendizaje, donde la finalidad es que contribuyan a entender, analizar y emprender acciones para el logro de metas educativas” (p. 68). Y aunque, muchas veces esos modelos estén muy alejados de las verdaderas necesidades de cada entidad educativa y de sus especificidades, aun así siempre se quiere copiar al que tiene los mejores niveles y resultados internacionales.

El estudio de Fundación Santillana (2006) encuentra en sus últimas investigaciones realizadas a países que han demostrado excelentes rendimientos en PISA, que la característica común y particular entre estos sistemas educativos, es una educación rica en conocimiento que ellos mismo moldean. Lo inquietante es que, para esas escuelas y profesores de países con resultados exitosos, es sumamente difícil facilitar o compartir

a externos las especificidades acerca de su desempeño y desarrollo del conocimiento, con las particularidades propias de su cotidianidad educativa.

La problemática radica primordialmente, en que otros países o mandatarios intentan realizar copias de políticas educativas exitosas y si bien, las gestiones y el acceso a datos cuantificables como el rendimiento escolar los tengan actores políticos de nivel jerárquico más alto, nunca tendrán datos sobre las particularidades que a menudo presenta cada escuela para superar los obstáculos que se plantean cada día, en cada colegio y en cada región en particular y entonces siempre será insuficiente la información de una política exportada internacionalmente. Por tal motivo, según los resultados de Fundación Santillana (2006) una de las soluciones de política prioritaria, está en otorgar poder a la participación de actores educativos que con su creatividad y experiencia de la problemática real garantiza un desarrollo y aplicación óptima de las políticas educativas.

### 1.3. La Formulación de Políticas desde la Naturaleza Participativa y Social

“Para la consecución del bienestar social, las políticas públicas no sólo deben ser eficaces respondiendo al enfoque de derechos, también debe incluir la participación democrática como posibilidad de la gobernabilidad de las administraciones” (Mejía, 2012, p. 161).

La importancia de la participación de los actores sociales dentro del diseño de las políticas públicas no es una demanda teórica nueva, Foucault (2007) ya advertía la estrecha relación dentro del funcionamiento organizacional, refiriéndose a los *docentes* como elementos prácticos con fines productivos, directamente vinculados a la actividad y funcionamiento organizativo, donde sus “pequeños actos de astucia que funcionan como mundanos pero que en realidad son tecnologías ineludibles para la modernización y la transformación de todo el sector público” (p. 139). Este proceso es definido por el autor como una política de detalles donde la creatividad de aquellos que son los agentes implicados establecen la diferencia entre la transformación y la innovación.

Arnaut y Giorguli (2010) coinciden con esta misma idea al señalar que “la política educativa se construye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que con su acción, pueden apoyar, retrasar, dificultar, modificar o mejorar esas líneas de acción” (p. 24), es decir, los pactos entre el gobierno y los agentes sociales muestran la compleja dinámica que representa la puesta en acción de una política pública, en la que una de las claves de éxito o fracaso está en ese dúo de trabajo participativo.

Ahora bien, ¿cómo movilizar y potenciar esas relaciones entre los agentes, sin que se conviertan en contratos fríos que terminan en un rendimiento de cuentas exhaustivo?, sobre todo, si tenemos presente que el Estado, tal y como apunta Mejía (2012), se ha convertido en un ente distinto para la sociedad que sólo se dedica a “planificar, organizar, coordinar, dirigir, controlar y supervisar las actividades o proyectos públicos con responsabilidad sobre los resultados” (pp. 146-147).

No es fácil dar respuesta a una pregunta tan compleja, de ahí que volvamos al inicio de nuestro análisis sobre el diseño de políticas públicas, si bien es cierto que el Estado dejó de ser el actor principal, continua en la cúspide decisional, esta vez junto a otros agentes como organizaciones con y sin fines de lucro, OOII, corporaciones privadas, etc., que dirigen el rumbo de los principios básicos de la educación y en su

calidad de jerarquía superior dentro del sistema, poseen una participación muy accesible y representativa en los procesos de decisión de las políticas públicas.

Se trata de una situación que pone en desventaja a los otros grupos que históricamente continúan quedando con una baja participación o nula intervención; son los eslabones últimos de la cadena jerárquica los profesores, directivos, comunidad escolar, investigadores, etc., los que generalmente tienen una participación limitada o jerárquicamente anuladora. Si bien, todos los actores son importantes dentro del proceso, son ellos quienes se encargan de la implementación de las políticas educativas y por tanto, los que tendrían que estar más involucrados dentro del proceso para equilibrar decisiones a nivel social.

Es evidente que los distintos agentes sociales, en el ideal utópico de la construcción de la política, tendrían que estar totalmente involucrados dentro del proceso y no limitados, para desarrollar sus funciones dentro de la formulación de políticas. Tendrían también que existir los mecanismos eficaces de interacción continua entre los diversos actores involucrados. Entonces estaríamos frente a un proceso de oportunidad de participación y mejora, pero también frente a un proceso que puede distorsionar el carácter social, en tanto que, existen grupos importantes del proceso que se encuentran con mas ventajas y otros excluidos o muy limitados en su intervención. En este contexto cobra fuerza la idea de Karseth et al. (2022), en la que advierten que, si se estructuran, diseñan y plantean las necesidades sociales dentro de los objetivos del trayecto de la política pública, las situaciones de inequidad pasarían a un segundo plano o incluso a su eliminación.

Surge una pregunta más; ¿porqué no reorientar los discursos y las acciones de esas políticas públicas a una nueva reestructuración de la participación en la toma de decisiones? Monterroso (2005) resalta esa intervención como el continuo conflicto e intercambio entre los diferentes grupos. El camino más óptimo sería que durante ese proceso se formularan estrategias que articulen planteamientos y realidades educativas. Lamentablemente, es un camino que siempre se pretende, pero que también siempre se olvida. Dentro de este imaginario, el gobierno sólo es considerado como un grupo más, donde no hay un agente o poder dominante, sino que es una participación dinámica de una variedad de actores la que debería conformar la política educativa. Entonces sí,

estaríamos hablando de pluralismo y de construcción democrática de políticas sociales e inclusivas.

Estamos frente a nuevas formas de gobernar tanto la sociedad como los sectores públicos de los países. Ball (2010) argumenta que este nuevo escenario puede ser utilizado para fortalecer “la autonomía de las instituciones y los procesos de desconcentración dentro de los sistemas educativos” (p. 125), permitiendo la participación de esos actores claves para dar forma y remodelar las políticas educativas. Haciéndonos eco de este sentido un tanto más optimista, las políticas son el elemento que impulsa o restringe los programas de acción educativa, básicamente porque una autonomía política de los gobiernos “también esconde la búsqueda de control, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional” (Mejía, 2012, p.157) y aunque el discurso sea una educación democrática y participativa se podrían esconder intereses más globales que locales.

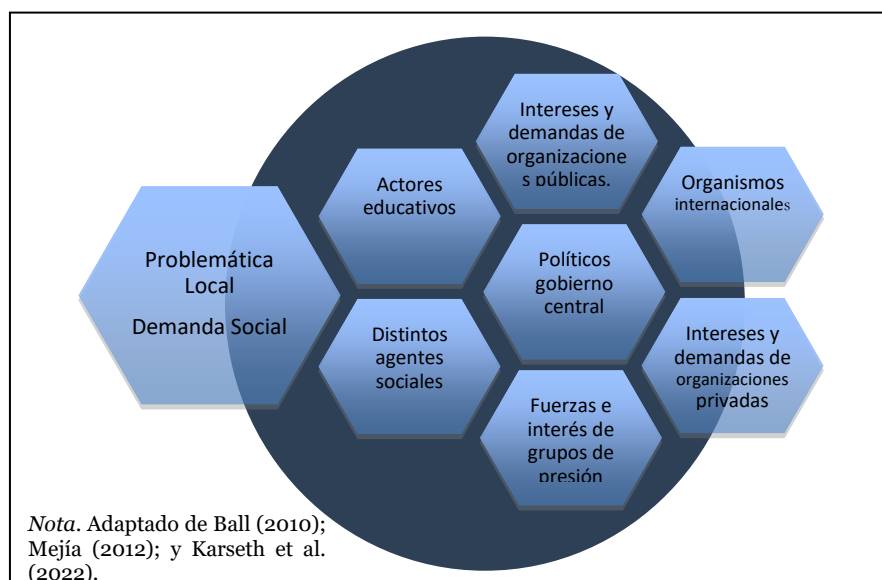
Una mirada a la construcción de las políticas educativas con un enfoque democrático, es la que tratamos de recoger en la Figura 4, rescatando una perspectiva más abierta y plural. En este enfoque el proceso se inicia con una demanda local, esto es, desde el *nivel micro* con la problemática generada a partir de las necesidades sociales directas. En el *ámbito educativo*, se gestaría dentro del grupo de agentes educativos (profesores, directivos, comunidad escolar, investigadores, etc.) y en un *tercer nivel* estaría el apoyo de las fuerzas de grupos de presión de carácter político -con un nivel parcial de responsabilidad- (ministerios o secretarías, políticos, sindicatos, organismos sin fines de lucro, etc.) y la regulación del Gobierno central. Por último este proceso constructor, contempla la participación de los *organismos internacionales y privados*, que paradójicamente sólo intervienen de manera mínima con esa visión global, pero que representan un elemento indispensable en el contexto de producción de las políticas.

Este proceso pretende, generar mecanismos de participación más directos en la propuestas de demandas locales, por lo que, todos estos actores deberían estar incluidos en mecanismos de interacción (que envuelven a todo el proceso dentro de un círculo de comunicación) pero siempre motivados por la demanda o problemática local (ver Figura 4).

Pensar en un modelo que se gesta desde el nivel micro de participación jerárquica, influye directamente en los agentes que ponen en practica las políticas, en tanto que les hace sentirse más implicados en su desarrollo, pero también porque supone dejar fuera la influencia del poder directo, a los agentes externos, un elemento que siempre pervierte y contribuye a la inequidad como hemos corroborado en párrafos anteriores, en suma un proceso más horizontal.

#### Figura 4

*Formulación de Políticas como Construcción de Interacciones Sociales Democráticas*



Ball et al. (2011a) comparten la idea de que una política muy alejada de las preocupaciones y perspectivas inmediatas del nuevo docente, es una política más propensa a la inserción de múltiples organizaciones con capacidad de decisión en el ámbito educativo, restando poder a la intervención política pero sobre todo restando cercanía. Este fenómeno origina para Bauman (2007) profundas incertidumbres favoreciendo que los Estados sean “cada vez menos capaces de responder a los problemas cotidianos de los ciudadanos” (p. 8) porque se han alejado demasiado.

Se trata de un panorama que nos muestra la trascendencia de orientar la investigación educativa hacia la formulación de políticas en términos de participación social, dejando a un lado caracterizaciones universales, a pesar de “que el objeto de



estudio de la política educativa se construye de un modo que no es neutral. Esta neutralidad se ve pervertida ante la ola de teorías y fundamentos del paradigma neoliberal que han penetrado a la educación” (Tello, 2015, p. 43).

En este marco, resulta indispensable aplicar teorías más sociales, más participativas que estén dirigidas al bien común y a la inclusión, desechando dogmas para poder utilizar vertientes pedagógicas como la gobernanza y la autonomía escolar que tienen componentes ideológicos significativos y que ofrecen oportunidades para abrir espacios de participación real en cada contexto social con sus peculiaridades y diferencias específicas.

Mejía (2012) describe este *proceso participativo* como la comprensión profunda de una política social, también lo denomina como una decisión sociopolítica, en la cual “el Estado diseña e implementa acciones a un sector mayoritario de la población” (p. 151). Sugiere entonces, aplicar las acciones desde una perspectiva sociopolítica que no sólo atienden a un sistema jerárquico totalmente tecnócrata.

Finalmente, es evidente que el análisis de la formulación de políticas es una cuestión que aún tiene rezagos dentro del ámbito educativo. Es por ello que en este apartado, tratamos de desvelar una pequeña parcela de su estudio, desde una vertiente que permita describir, examinar y comprender las relaciones entre políticas y programas de participación, así como explicar su implementación en contextos más amplios y variados. Este es un desafío que Tello (2015) puntualiza con gran interés y sugiere abrir estas discusiones como grandes problemáticas en las que los investigadores tendrían que centrar la atención, para profundizar verdaderamente en cuestiones educativas trascendentales desde su construcción inicial. Nos referimos a involucrar y asignar valores de participación a la población desde el diseño de los cambios a nivel educativo.

Rescatar la responsabilidad compartida del bien público, no como exclusividad estatal, sino como escenario plural en el que el Estado comparte con la sociedad la capacidad de tomar decisiones es la tesis que Canto (2000) desarrolla y hacia la que dirige las múltiples estrategias de acción que se abren dentro del sector público entre el gobierno y la sociedad para realizar variadas acciones de corresponsabilidad. En este trabajo nos posicionamos con Canto (2000) bajo políticas plurales dentro del proceso de gobernar en las que se incorporare “la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el

dinero de los ciudadanos (...) y actores políticos autónomos y, a causa de ello ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental" (p. 235). Es una verdadera necesidad abrirse a la voluntad ciudadana, donde el espacio público sea un espacio de redes que es de todos y para todos.

Ahora bien, es de crucial importancia, no sólo entender, sino también repensar y comprender la forma en que se diseñan y reforman las políticas públicas en el –ámbito educativo. En esta misma línea de pensamiento, en su análisis Álvarez y Ruiz-Casares (1997) advierten de que, “la comprensión de cómo la política educativa puede modificar estas estructuras y cuáles serán los resultados probables, mejora enormemente al considerar las metas, procesos y los productos educativos como un sistema integrado”. (p. 79). Andreas Schleicher (1997) concluye también que una determinada política pública (de cualquier ámbito administrativo) tiene la capacidad de condicionar los resultados en materia educativa.

Ahora sabemos que la limitación de la participación ciudadana y las decisiones políticas no son más que disposiciones fraguadas desde esferas jerárquicas muy altas. Por tal motivo, para Mejía (2012) “es posible reconocer que el sentido de la política pública debe representar un papel distinto en los escenarios académicos, políticos y sociales” (p. 145), y emprender una búsqueda de nuevas relaciones entre Estado y sociedad, que sean más democráticas, más locales, más participativas y menos excluyentes, debe ser una prioridad.

Bajo esta postura, es claro que dentro de la política pública y concretamente en el ámbito educativo existe un débil proceso de acción y ejecución en términos de participación y corresponsabilidad. Es preciso entender, reflexionar y más aún, otorgar un lenguaje externo, un soporte al ámbito educativo que ayude a fundamentar explicaciones más fuertes, más completas, mas interdisciplinarias que puedan ser útiles para la comprensión más objetiva y amplia de las problemáticas educativas, como un servicio público en el que la sociedad debe intervenir siempre (y no, como un proceso lineal de las grandes elites decisorias).

#### **1.4. El Papel de las Instituciones Educativas: el Poder de la Participación Local en las Políticas Públicas**

Las políticas y prioridades nacionales, institucionales y de aula, se mezclan y filtran, chocan y se superponen en su práctica. (Ball et al., 2011a, p. 633)

Después de haber visto algunos detalles sobre la participación de los diversos agentes en el proceso de construcción de políticas públicas y sobre su imbricación en diferentes momentos (desde el origen hasta la implementación de las mismas), este análisis nos lleva a replantear cómo este desarrollo puede significar una oportunidad de reformar y reinterpretar el sistema educativo de forma más democrática, pero también puede representar un elemento para segregar y limitar a muchos de los agentes que intervienen en este proceso.

Ante esta realidad, Bowe et. al (1992) nos ofrecen otras claves que deben ser consideradas, haciendo énfasis justamente en no olvidar que, la formulación de políticas no termina con el momento legislativo de su decreto, “para cualquier texto, una pluralidad de lectores debe necesariamente producir una pluralidad de lecturas” (p. 13), refiriéndose, *no sólo a los actores que diseñan*, sino también a los que *escriben y decretan esos textos de política*, (e incluso en ocasiones a los que implementan) porque no son participantes ingenuos, vienen con historias, con experiencia, con valores y propósitos propios y sobre todo tienen intereses individuales o de los grupos que representan. De esta manera, se origina una mezcla de intereses y percepciones que posiblemente y cada vez más, se alejarán de las necesidades reales de las escuelas en su particularidad y limitarán la participación local.

En los análisis realizados por Mejía (2012) encontramos, el ideal básico de las políticas públicas, que se centra en las *necesidades* del escenario social. Esto es, “busca intervenir en los problemas directos y transformarlos de manera positiva junto con la comunidad, no obstante, sus características y sus tipos pueden variar de acuerdo con el modelo de gestión utilizado para la elaboración de las mismas” (p. 147). Según esta premisa si existe una intervención local y se toman en cuenta los aspectos específicos y entonces empezariamos a acercarnos a la búsqueda del bienestar social.

En un análisis sumamente interesante, completo y crítico Bowe et al. (1992) descubren que las políticas educativas se encuentran cada vez más inmiscuidas en esa

búsqueda de la especificidad, cuando hay una apertura en la elección y el funcionamiento de centros escolares y docentes; también en los aprendizajes de los estudiantes y por supuesto en su evaluación y financiamiento. No se puede negar que los países realizan grandes esfuerzos en la generación de esas políticas en sus aspectos teóricos y desde su nivel macro de responsables. Pero, si lo que se pretende es poder evaluar esas políticas y en conjunto la intervención del Estado y su capacidad para llegar a las instituciones educativas, “debe juzgarse a través del uso que los profesionales hacen de las iniciativas políticas” (p. 9), es decir, desde el nivel micro de responsabilidad, que son los ejecutores (comunidad escolar) de las políticas y que se encuentran totalmente olvidados.

En consecuencia, Arnaut y Giorguli (2010) sitúan el fortalecimiento de las autoridades educativas como el principal camino para dirigirnos hacia propuestas de carácter más social y más democráticas. La principal herramienta de este proceso tendría que ser la participación y la autonomía con márgenes amplios de acción tanto en el ámbito pedagógico como presupuestal. Con la finalidad de otorgar “estabilidad y continuidad en los programas educativos, con independencia de los vaivenes políticos. Esta autoridad educativa ha de poseer un respaldo jurídico, político y social que le permita imponer el cumplimiento de normas” (p. 205), que le otorgue legitimidad con el respaldo de consensos de los diversos actores locales, y que le permita desarrollar un régimen democrático escolar, con el respaldo de la autoridad central y no un manejo de la misma.

Otro elemento más que añadir a la *perspectiva de la autoridad educativa y a la escuela como la esfera del análisis de las políticas públicas* en términos de participación social, es lo que Ball et al. (2011a) denominan la *negligencia parcial de la escuela*, para referirse a las restricciones de la política educativa al espacio local de la escuela con sus interacciones, comunidad y procesos de aprendizajes específicos e influencias contextuales. La escuela debe concebirse como una asamblea social que se ha de revalidar y reforzar continuamente, mediante los intereses y compromisos de los actores sociales, aunque esto suponga muchas veces contradicciones en el desarrollo de los procesos. Esto, pone de manifiesto que en las escuelas públicas se pueden generar mayores expectativas, discordancias e interrupciones centrales a diferencia del sector privado, donde “la continuidad y la coherencia son normales” (p. 637), por lo tanto se

tienen que tomar en cuenta desde el principio esta característica intrínseca de la escuela pública.

En el marco de la institución escolar, es importante aludir al papel desempeñado en el ejercicio de la participación de los *directores escolares*. Su implicación es clave en el enfoque político y está en relación con el modelo de liderazgo que son susceptibles de asumir. Wiseman y Stevens (2017) lo llevan al terreno de las políticas de igualdad al argumentar que los países de la OCDE con menor inequidad son aquellos que implementan una gama variada de políticas con enfoques específicos para atender y ayudar a las escuelas más desfavorecidas.

Mejía (2012) denomina a este proceso de implicación plural (escolar y local), *proceso de participación compartida* en el que la sociedad interviene en construcción de las políticas públicas, y hace referencia a la creación de nuevos espacios de decisiones sociopolíticas que permiten conceder valores a la población y minimizar el absolutismo de las políticas, en las cuales el Estado estipula, diseña e implementa las políticas desde cúpulas jerárquicas muy alejadas de la comunidad escolar.

Cada vez más investigaciones (Ball, 2016; Gil Antón, 2022; Guevara, 2021; Martinic y Elacqua, 2010; Ornelas, 2000; OCDE, 2021; Steiner-Khamsi, 2004; Verger et al., 2016) desvelan que “los actores en las escuelas se posicionan de manera diferente y ocupan diferentes sectores en relación con la política, incluidas las posiciones de indiferencia, evitación o irrelevancia” (Ball et al., 2011a, p. 625). Lo que nos lleva a expresar que se debe dejar de considerar que todos los agentes dentro del proceso de las políticas educativas son iguales. No se puede trabajar con la política de la misma manera en el papel de receptores y en el rol de agentes, de ahí la importancia de la variedad y especificidad de la misma. Dejar atrás las políticas como una “expresión fragmentada de las relaciones de clase” (Mejía, 2012, p. 151) que expone a la comunidad escolar a ser simples ejecutores de las políticas.

Existe también una consideración importante dentro de la participación local que representa un factor de suma importancia a considerar en procesos más democráticos, no se debe olvidar que los *directores escolares* tienen una visión suficientemente fuerte sobre lo que ellos y su equipo quieren hacer con su escuela, sus necesidades, problemáticas y prioridades. Es en esa dirección donde se debería redirigir su trabajo

continuo y su auto-reflexión, porque también aceptan la dirección de las políticas públicas que se les han impuesto. Esta dimensión de lo local (o, quizás sería más apropiado hablar de lo escolar) plantea también la potencialidad del liderazgo educativo en el gobierno de los centros escolares, ya sea en su vertiente unipersonal o ejerciendo un liderazgo compartido, y sobre todo nos permite referir un factor clave no sólo en el éxito de los procesos de aprendizaje, sino también en los procesos de dinamización social y comunitaria de las interacciones.

Del ejercicio de la *dirección escolar en los procesos de participación*, Ball et al. (2011a) transitan nuevamente para situar el foco en el desempeño del rol docente, haciendo un llamado inquietante a frenar y depurar las medidas que proceden de los contextos de producción. Consideran que hay que cuidar “la dependencia de los nuevos docentes en los textos y artefactos de políticas y otras formas de orientación que pueda llevar a la estandarización” (p. 634). En el fondo afirmando que todos aquellos discursos de exigencias globales de la educación y requerimientos políticos, muchas veces no pueden funcionar en armonía con el ideal de la escuela, pero que su difusión tan convincente, concluyente y global puede hacer cambiar y pervertir la dirección en las decisiones de la comunidad escolar.

El análisis de Bowe et al. (1992) corrobora que dentro de un modelo de control total de los Estados, en el que los docentes han sido excluidos, se distorsiona el proceso natural de las políticas, para establecer políticas donde la teoría y la práctica se encuentran abismalmente separadas y siempre, la primera será privilegiada. Apuestan por aprender a trabajar juntos una dinámica donde la *implicación del Estado sea una capacidad que le permita hacer un uso eficiente de sus profesionales y la flexibilidad de las iniciativas políticas y no un control Estatal determinante*.

Al respecto, Jaramillo (2010) sugiere que hay que apostar por una dimensión de la descentralización política como elemento de equilibrio entre el uso de los servicios brindados por el sector público, en función de las necesidades y preferencias de la población y la eficiencia que aporta el reparto de poder en la disminución del absolutismo. Insiste en que las decisiones sobre los recursos que movilizan estos servicios deben estar en manos de los dirigentes elegidos localmente, no solamente para un mejor funcionamiento sino también para mejorar su gestión, o lo que es lo mismo para

incrementar el desempeño y la responsabilidad. En cambio, en las decisiones elegidas jerárquicamente muy por encima de la población beneficiada, se hace imposible llegar en algún momento a recurrir de forma directa sobre algún fallo.

Evidentemente, existe una brecha entre el diseño de las decisiones que conducen la política educativa de un país con respecto a los actores directos; paulatinamente se han alejado cada vez más de las realidades y propósitos educativos. Las consecuencias de este fenómeno para García (1992) está en que “los sistemas educativos han ido convirtiéndose en pirámides cada vez más altas, con cúspides lejanas de sus respectivas bases” (p. 235). El ejemplo de este fenómeno de pirámide invertida son algunos países de América latina, por lo que, existen diversas limitaciones dentro de las acciones en la implementación de las políticas educativas en el ámbito de impacto del bienestar social. Para Mejía (2012) la *burocracia* y la permanencia de las políticas o programas son elementos que en esos países restringen las actuaciones y el beneficio común y no el presupuesto.

El ideal común de una política pública debería responder al avance en el logro del *bienestar social*. Bajo este criterio, al gobierno le correspondería replantearse sus acciones si las cifras en términos de desigualdad y marginación social son severas y por tanto, no están alcanzando esta misión. Si las decisiones políticas continúan siendo “emparentadas con la vieja lucha de clases están por ello condenadas al fracaso y sólo pueden consolidarse las políticas y las decisiones basadas en el consenso y la reflexión colectiva” (Punset, 2011, p. 82).

Con esta perspectiva, resulta crucial replantearse cómo se configura la toma de decisiones educativas. Evidentemente las estructuras jerárquicas que hasta hoy han formulado las políticas públicas se han alejado cada vez más del ámbito local – escolar. Sin embargo, es tiempo de formular políticas públicas más redistributivas, que contribuyan a abrir nuevos caminos, dónde se realice una verdadera y profunda reflexión sobre *quién, para quién y hacia dónde* se están realizando las acciones en el ámbito educativo. Las propuestas a gran escala y diseñadas desde cúpulas alejadas del contexto escolar representan uno de los ejes dónde se han centrado los errores, desajustes y exclusión de actores locales. Es momento de revalorar su papel en un ámbito de pluralidad y de sentido colaborativo, para potenciar y organizar la participación social como elemento básico de las políticas públicas en la creación, desarrollo e

implementación de las mismas, bajo una autonomía escolar, es decir desde una participación desde los niveles micro en su diseño y no sólo en su implementación sean factores determinantes y constantes.



## 1.5. Nuevos Discursos y Nuevos Principios en la Construcción de Políticas Educativas

“Lo importante no es el discurso sino descubrir lo que está cavilando la persona de enfrente”. (Punset, 2011, p. 45)

El escenario de política educativa de las últimas décadas se ha definido en varias partes del mundo con un conjunto de ejes comunes (Ball, 2010; Gorostiaga y Tello, 2011): la eficiencia, la calidad, la formación de recursos humanos, la descentralización, el incremento en la autonomía escolar, la profesionalización, el desempeño docente, los mecanismos de evaluación, rendimiento y resultado académico, etc. Todo esto, con la finalidad de aumentar la competitividad internacional y potenciar el desarrollo productivo de las economías nacionales.

Steiner-Khamsi (2004) denomina toda esta gramática discursiva, que invade prouestas políticas y campañas educativas, como “la semántica de la globalización. Desde una perspectiva crítica, la semántica de la globalización puede considerarse como otra educación más, para la campaña del mercado educativo” (p. 5). Se refiere a un conjunto de *nuevos valores y discursos* que invaden la retorica de la politica internacional y que se dispersa entre las voces de los analistas, investigadores y politicos justificando con ellas nuevos modelos, reformas y cambios estructurales en los sistemas educativos.

A lo largo de este trabajo de tesis doctoral, discutiremos apliamente la simbiosis de esa semántica global en su relación con las políticas públicas, su poder de persuasión y su adopción en las decisiones y reformas educativas, porque “las ideologías, las normas globales y los paradigmas políticos también actúan como estructuras ideológicas fuertes que le dicen a los países qué tipo de objetivos políticos, instrumentos y fuentes de la evidencia es aceptable para tomar decisiones de política” (Verger et al., 2016, p. 31).

Sabemos que el universo que conforma el diseño y desarrollo de la política pública actualmente es más diverso, más vasto, más internacional, pero también más jerárquico y sectario y por ende menos local. Más allá de buscar la participación social y el beneficio común, existe una tendencia a mirar hacia a fuera y de ahí, exportar soluciones que parecen muy atractivas y novedosas.

Steiner-Khamsi (2004) denomina a este fenómeno como la “*estandarización del sistema doméstico*” que se inicia con una motivación o constante estímulo que hace que

los países anhelan un préstamo de políticas internacionales. Sugiere que, ese catalizador puede ser motivado por diversas características como un “cambio político, colapso sistémico en diversos grados (evidente insuficiencia de la disposición actual), insatisfacción interna (manifestada por padres, maestros, estudiantes, inspectores; a menudo alentada por los medios de comunicación) o una evaluación externa negativa” (p. 55). Todos estos factores, se suman a la necesidad de progreso e innovación que son los catalizadores o nuevos principios del estímulo que desencadena esa atracción multinacional, de mirar y copiar lo que están haciendo otros.

Coincide con esta idea Barzelay (2003) afirmando que en los procesos de decisiones políticas todo argumento puede ser posible ante una sociedad contemporánea tan versátil, pero sobre todo tan inconstante, “no existen unos valores e ideología organizativa infalibles para afrontar los cambios y las turbulencias contemporáneas de los entornos que tienen que prever todas las organizaciones públicas” (p. 89).

Por su parte Arnove et al. (1999) introducen la idea de modernidad asociada con la calidad. Entienden que con frecuencia las políticas que surgen de estos nuevos principios o nuevas exigencias mundiales que se despliegan como discursos de modernidad y calidad, innegablemente generan una fascinación por el éxito y los resultados sobresalientes. De esta manera los servicios alternos al sector público resultan los mejores aliados, originando una disminución del papel directo del gobierno en la economía y especialmente en las actividades productivas. El resultado por ende ha sido la reducción del tamaño del servicio público, el fomento de la inversión extranjera y el apoyo a la privatización de muchas actividades.

Sin embargo, el Estado no es completamente un agente irrelevante dentro de las políticas públicas. Para Wiseman y Stevens (2017) continúa siendo el actor principal que toma las decisiones sobre políticas en sus territorios. La diferencia está, en que las OOI definen las acciones que son factibles para los sistemas educativos y de esta manera delimitan la actuación de los gobiernos y por tanto, sus decisiones. A este fenómeno lo denominan *deliberación matizada*, es decir la decisión ya no es objetiva, sino que está limitada por las opciones del repertorio de las OOI.

Una fantasía de desarrollo económico del capital humano es para Williamson (1997) lo que predomina en los discursos de una educación futura que se alimenta “por

sueños de *nuevas formas de gobernanza y ciudadanía*, nuevas aspiraciones científicas de optimización psicológica y mejora cognitiva, y nuevos objetivos comerciales que buscan integrar las tecnologías y las prácticas del sector privado en la enseñanza pública” (p. 11).

Ahora bien, ¿de dónde surge ese poder que penetra y difunde masivamente los nuevos discursos y los nuevos principios educativos? Para Bowe et al. (1992) el caldo de cultivo perfecto para todo esto es un *contexto altamente comunicado a nivel global*, no sólo la interacción entre los individuos es más amplia y eficiente, también los actores omnipotentes tienen más canales para intervenir en los medios de comunicación, luchando para “influir en la definición y los propósitos sociales de la educación y en lo que significa ser educado” (p. 19).

A esto, se suman las *herramientas* que utilizan para validar y penetrar en la retórica educativa. Para Wiseman y Stevens (2017) en primer lugar, está la extraordinaria capacidad de recopilar *datos empíricos*, de rendimiento académico, de desempeño profesional y de liderazgo, sólo por nombrar algunos. Hoy, más que en ninguna época, se han medido tanto y tan preciso los datos cuantificables de las instituciones educativas y, justo en ellos se encuentra el poder para legitimar decisiones de política educativa.

Evidentemente, existe una reconversión que invade los principios educativos, entre estos, se encuentra la sinergia entre los servicios públicos y los privados en sus diferentes modalidades y características particulares en cada país, de las que hablamos en párrafos anteriores. Esa *tercerización* como proceso donde existe un pacto estrecho entre proveedores de servicios educativos y el gobierno, ha llegado para quedarse en la nueva retórica educativa, según Ball (2014) estableciendo nuevos acuerdos y nuevas ofertas sobre los servicios educativos donde se promete la cantidad, el periodo, la financiación y el precio; ahora todo puede quedar totalmente delimitado y establecido en un contrato.

Dentro de estas nuevas transacciones de los servicios educativos con fines de lucro, también se encuentra la *modalidad de exportación y venta de políticas y reformas* educativas para el mejoramiento de la calidad educativa. Este fenómeno se puede producir en dos dimensiones “la diseminación de políticas entre países occidentales con economías de libre mercado y el préstamo o imposición de políticas en países en desarrollo a través de proyectos, asistencia para el desarrollo o condicionamientos en

ajustes estructurales” (p. 9), ejemplo de esto son las actividades realizadas por la compañía Cambridge Education.

Y aunque todas las transacciones de venta, préstamos o copias de políticas y reformas estén avaladas por discursos globales de éxito educativo, el simple contrato no garantiza la efectividad. Su desarrollo, implementación y evaluación son procesos sumamente complicados que generalmente fracasan en algunos de estos puntos a pesar de haber sido un préstamo total o parcial de sistemas educativos exitosos.

Esto nos lleva a destacar la fragilidad de las estrategias institucionales a nivel internacional, y la inclusión de *nuevos discursos en la configuración de las políticas públicas*. Un ejemplo es la *digitalización educativa* como una fórmula de colonización de los espacios públicos, y a ello se refieren Espejo-Villar et al. (2022) cuando hablan de que estas nuevas maneras de digitalizar se han centrado en aspectos de forma y no tanto de significación educativa. En esa carrera que emprenden los países hacia la tecnología digital, se ha “olvidado que la gramática de la digitalización (entendida como la configuración y desarrollo de la digitalización) no solo afecta a los docentes, sino que constituye un constructo capital en la legitimación de las prácticas identitarias de los jóvenes” (p. 16).

Por esta razón, para Mejía (2012) una de las vías más eficaces para disuadir las implementaciones a gran escala global y equilibrar las fuerzas imparables de un mercado educativo es la construcción de políticas públicas como “proceso sociopolítico” dentro de un contexto de democracia participativa, donde el factor crucial es la concientización de la comunidad, que requiere que todo el conjunto de actores tomen decisiones en sus programas, planes y acciones educativas, “sin conciencia no existe una correcta participación ciudadana como posible veedora de los procesos secuenciales de las políticas” (pp. 155-157), hacer coparticipe concientizado sobre su realidad sociopolítica a la comunidad educativa podría ser un arma infalible.

Por su parte, Arnaut y Giorguli (2010) apuestan, por reformas que tengan una garantía en la implementación para que perduren en el tiempo y se puedan ver mejoras. Esto sólo se puede encontrar en “la participación de múltiples actores nacionales y locales; los partidos y los parlamentos; induciendo discusiones y foros, abriendo blogs a la discusión pública y encontrando un espacios en medios electrónicos y escritos” (p.

205). Es decir, no sólo la promoción local, sino también la validación y apropiación de la comunidad escolar.

Dentro de esta misma línea de política pública colaborativa, Popkewitz (1994) defiende una “participación en las comunidades que es democrática, porque se supone que permite escuchar la voz personal y colectiva y que hacen posible que las experiencias propias tengan relevancia pública en la toma de decisiones” (p. 196). Básicamente hablamos de insistir en la importancia de la colaboración y la autonomía en su forma natural, apostando por “una versión diferente de esta democratización que consiste en escuchar las relaciones particulares entre los docentes, las comunidades y el niño como la base o el punto de partida de una reforma” (p. 196). Se une a la idea del compromiso social Arnove et al. (1999),

aunque la educación puede usarse para legitimar un sistema político, también puede servir para interrogarlo. Si bien un sistema educativo puede funcionar para perpetuar la división social del trabajo, también puede equipar a las personas con las habilidades y el conocimiento en el compromiso de humanizar el lugar de trabajo y cambiar la estructura de clase de una sociedad por parte de quienes están en el poder. (p. 306)

## **1.6. Apuntes Finales del Capítulo Primero**

El debate teórico desarrollado a lo largo del primer capítulo, nos introduce de forma paulatina en el proceso en el que las políticas educativas se están reconstituyendo por medio de nuevos actores, nuevos discursos, nuevas prácticas y nuevos valores. Estamos en presencia de formas políticas más vigorosas, más eficientes y más creativas que han difuminado la relación estrecha entre lo público y lo privado. Sin duda, el absolutismo de la soberanía estatal dejó de ser útil tanto para la sociedad como para el mercado. Este nuevo fenómeno Ball (2010) lo denomina como “el movimiento hacia un Estado poli-céntrico y un cambio en el centro de gravedad alrededor del cual se mueven los ciclos de política” (p. 134), un fenómeno que hace alusión a la importancia adquirida por los centros escolares como nuevas unidades de poder.

Los diferentes participantes en las decisiones de políticas educativas han rotado, cambiado o mutado vertiginosamente según nuevas necesidades. La extrema torpeza y lentitud del antiguo Estado que se encargaba de todo; burocrático, complicado, sumamente administrativo y ansioso de presupuesto, fue el detonador para realizar una completa remodelación de la naturaleza misma de gobernar, que era imparcial e inexacta en la mayoría de los casos.

Las políticas públicas no sólo deben ser eficaces respondiendo al enfoque de derechos, también deben incluir la participación democrática con nuevas relaciones entre Estado y sociedad, que sean más democráticas, más locales, más participativas y menos excluyentes en contextos más amplios y variados que puedan involucrar y asignar valores de participación a la población. Dejar de ser procesos lineales que no logran resultados en términos de bienestar social.

Aunque hay una variedad de agentes decisores y sobre todo de poderosos grupos de acción que intervienen en las acciones educativas, cada uno tiene intereses y recursos tanto ideológicos como económicos, y esa es la principal razón por la que, es momento de regresar al origen de la problemática educativa, que está los centros escolares y no en las administraciones.

Evidentemente son tiempos de rescatar esa área compartida entre el Estado y la sociedad, estableciendo la participación democrática de las comunidades como eje central, en tanto que, permite escuchar la voz personal y colectiva que hace posible que

las experiencias propias tengan relevancia pública en la toma de decisiones. Esto es, la política pública como oportunidad de mejora, un proceso sociopolítico dentro de un contexto de democracia participativa.

La clave está en regresar las miradas al nivel micro del sistema para el desarrollo de acciones sociopolíticas aplicadas a casos concretos, es decir, autonomía desde el diseño y selección de decisiones políticas abiertas a la participación de actores educativos con su creatividad y experiencia de la problemática real, que garantice un desarrollo y aplicación óptima de la misma y sobre todo un seguimiento de los procesos secuenciales de las políticas. Los actores educativos no son simplemente implementadores de decisiones jerárquicas del poder central.

Nos referimos a que el proceso decisional de diseño de las políticas educativas, representa una oportunidad de mejora de una problemática que surge de una demanda específica en el ámbito educativo. Entender nuevamente ese proceso como una intervención más amplia y directa de la comunidad escolar y así, abrir espacios de participación y autonomía a las figuras que las implementarán, porque estos agentes educativos, son los que verdaderamente conocen la realidad y las necesidades imperantes. Esto requiere el fortalecimiento de las autoridades educativas y una autonomía con márgenes amplios de acción tanto en el ámbito pedagógico como presupuestal. Estos elementos conceden continuidad, motivación y sobre todo estabilidad a las políticas educativas tratando de alejarlas en la mayor medida posible de los vaivenes e intereses políticos jerárquicos y la burocracia estatal.

Si tenemos un Estado Evaluador no habrá Estado que garantice una participación democrática y por tanto, un bienestar social, porque estará enfocando toda su fuerza y recursos en exigir una rendición de cuentas. Pero, tampoco se puede reducir la política educativa al espacio local de la escuela, el ideal es una participación democrática de los diferentes actores de la comunidad escolar mediante una línea continuán entre política y acción. Una congruencia entre quienes formulan las políticas públicas y quienes participan en su implementación mediante el fortalecimiento de las autoridades educativas. Las escuelas como asambleas sociales que se revaliden y refuercen constantemente para ser verdaderos espacios autónomos de decisiones sociopolíticas.

## Capítulo Segundo

### Epistemología de las Políticas Públicas en el ámbito Educativo



5

---

<sup>5</sup> Rivera, D. (1932). *Alfabetización (Mural)*. SEP <https://murales.sep.gob.mx/>



## **Epistemología de las Políticas Públicas en el ámbito Educativo**

Un sistema educativo universal tendría que basarse fundamentalmente en la libertad, la autonomía y creatividad de personas, grupos e instituciones. Un sistema educativo universal no tendría por qué ser una máquina pesada, complicada y costosa, sino un esfuerzo colectivo de cohesión, respetuosa de las múltiples y ricas diversidades existentes en el ámbito del ser y del quehacer culturales. (García, 1992, p. 249)

Intentamos redescubrir dentro de la política educativa una perspectiva social con el objetivo de rescatar o generar nuevos y mejores espacios participativos. Evidentemente, estamos frente a una sociedad contemporánea, totalmente heterogénea y determinada por una característica muy específica, la diversidad mundial en “los modos de pensar y hacer, de estar y ser en el mundo” (Schriewer, 2013, p.279), dentro de una interacción constante de magnitudes más dinámicas y simbólicas entre las personas. Precisamente, esa nueva interacción tan versátil es la que construye el tejido social contemporáneo, y es el proceso que genera los referentes sociales que le dan sentido a todas las dinámicas actuales. Así, tenemos una sociedad heterogénea que demanda respuestas en teorías más sociales, con propuestas claras en términos de equidad, gobernanza, participación y autonomía, pero sobre todo de flexibilidad y dinamismo.

Para Pérez (2007) estos nuevos procesos de interacción social con diversas perspectivas, formas de pensar y valores, representan las nuevas formas de “vinculación que constituyen un conjunto armonioso y no conflictivo” (p. 180). Por su parte, Caride (2003) incorpora a ese debate la importancia del “reconocimiento explícito de la diversidad existente en las maneras de conocer el mundo y de interactuar con él, sin limitar esta afirmación al hecho de aceptar que existen distintos puntos de vista, diferentes escuelas y múltiples corrientes de pensamiento” (p. 128). No referimos a establecer propuestas más versátiles de entender el dinamismo de una sociedad que cambia constantemente en tiempo, forma y espacio.

Estamos frente a dos grandes desafíos actuales, en primera instancia, la *heterogeneidad* como característica intrínseca que representa la base para entender a las sociedades contemporáneas en sus formas de actuar, pensar, ver, ser y definir el mundo y, en segunda instancia, estamos frente a una *homogeneidad* de decisiones globales que limitan la participación social.

De esta manera y reconociendo la importancia de ese esfuerzo colectivo por buscar la autonomía individual y colectiva dentro de una sociedad cada vez más informada, conectada y heterogénea; la presente tesis doctoral concede especial interés al estudio del *pluralismo* y *el falibilismo* como sustentos epistemológicos para mejorar la comprensión de una sociedad que está cambiando de manera acelerada como expresa Brunner (2000, p. 22) y que lo hace en un contexto constantemente incierto, versátil y sin un comportamiento continuo. Es en este espacio en el que la política educativa representa una manifestación del desarrollo que tendrán los países, y nos muestra las capacidades de los gobernantes para transformar optimizando la realidad (Arnaut y Giorguli, 2010).

## 2.1. El Enfoque Pluralista en la Construcción de Políticas Públicas

Es imprescindible defender la importancia de dar prioridad a los análisis locales y particulares por sobre los universales y abstractos (Pérez, 2017, p. 180).

Indudablemente, nos encontramos en un mundo cada vez más comunicado, que nos ofrece la posibilidad de descubrir y conocer las acciones educativas que otros países están realizando y que cada vez es más factible aplicarlas al contexto inmediato. Esa atracción global que muchos países tienen sobre políticas, reformas y prácticas exitosas implementadas y alabadas por organismos internacionales, han originado, para Marsh y Stoker (1997) que se dejen de lado algunos intereses locales o se omitan otros de tipo social con características propias, anulando la oportunidad de implementar gobernanzas locales.

Para este fin, a efectos de esta investigación, intentamos conceptualizar el *pluralismo*, rescatando sus aspectos políticos y sociales en primera instancia como una “teoría de democratización del orden mundial, articulada a través de una multiplicidad de movimientos sociales y desde abajo” (Held y McGrew, 2003, p. 502). También tratamos de referirnos al *pluralismo* como una perspectiva que desafía “el empoderamiento de individuos y comunidades en el contexto de un mundo en el que se globalizan las estructuras de poder, de carácter crítico que desafía la autoridad de los Estados y a las estructuras internacionales” (p. 502).

El *pluralismo* contribuye a estructurar un marco teórico para desvelar continuamente las parcelas de la democracia, participación, equidad y “también ofrece indicadores de los posibles métodos de reforma que reducirían la desigualdad y permitirían que aumenten la influencia y el poder de los estratos no adinerados” (Marsh y Stoker, 1997, p. 232).

Entendido de esta manera, se haría referencia a un pluralismo democrático que promueve la creación de espacios de participación directa de la sociedad, el gobierno y el autogobierno, rechazando vigorosamente las intromisiones de gobiernos globales que “privilegian los intereses de una cosmocracia rica y poderosa mientras excluyen las necesidades e intereses de gran parte de la humanidad” (Held y McGrew, 2003, pp. 501-502).

Rescatando ese objetivo de *defender lo local*, Held y McGrew (2003) se muestran partidarios de un *pluralismo democrático*, entendiendo la democracia como un proceso de participación directa, una yuxtaposición de diversas comunidades y colectividades que se auto-gestionan en múltiples escalas desde lo local hasta lo global. Así entendido el pluralismo se concibe como una teoría que se construye de abajo hacia arriba, en dónde movimientos y colectivos sociales, “desafían la autoridad de los Estados, corporaciones multinacionales y organismos internacionales que defienden el neoliberalismo. También desafían las concepciones de las divisiones políticas y convencionales entre extranjero/nacional, público/privado, sociedad/naturaleza” (p. 502), es decir, movimientos sociales críticos que ayudan a implantar una democracia participativa.

En este apartado nos centramos en una de las posturas más propositivas a nivel social del pluralismo, su reclamo a la restringida, limitada o nula participación de actores importantes dentro de del diseño, formulación y aplicación de políticas públicas, así como en la inequidad y en la distribución de los recursos. Esta tesis doctoral analiza ese reclamo y esa interesante perspectiva del pluralismo, como un fundamento importante dentro de la política educativa en la discusión continua del desarrollo de programas dirigidos a la democracia, la cual, representa un punto clave en la conformación de estructuras más participativas y un elemento fundamental para el análisis del servicio educativo y la participación, acción y actuación de sus diferentes actores del ámbito escolar y se apoya en el proceso de fundamentación epistemológico que el pluralismo otorga con su dimensión social,

el pluralismo aporta una explicación intuitiva y verosímil del proceso de formulación de políticas en las democracias contemporáneas de corte liberal. Apunta a la fragmentación tanto de la sociedad como del Estado. La sociedad contemporánea se divide en grupos diversos, que tienen diferentes intereses y disponen de un abanico de recursos que utilizan para influir en un sistema de gobierno, también diverso, conflictivo y dividido. La complejidad del Estado, de la sociedad y del proceso de elaboración de políticas hacen que resulte imposible el dominio de un único grupo o clase. (Marsh y Stoker, 1997, p.222)

Cada vez más investigaciones centran su atención en un pluralismo que promueve la participación de los diferentes grupos sociales para establecer una democracia con respuestas claras en términos de equidad participativa. En su análisis Pérez (2017)

reconoce la existencia del fenómeno del pluralismo desde una vertiente más profunda, activa, dinámica e integral que otorga un potencial muy diverso para la participación y acción de la sociedad contemporánea. Para el autor, “el pluralismo como fenómeno se caracteriza por una tensión permanente e inevitable, por un lado, entre el patrón de diversidad preexistente y, por el otro, el surgimiento constante de nuevas idiosincrasias en busca de legitimidad” (p.194). Para Savater (2013) esta tensión es el resultado del “predominio de unas condiciones del pasado compartidas homogéneamente por unos cuantos sobre el pluralismo aunadas a las del futuro en el que deben encontrarse y colaborar todos” (p. 147).

Estos argumentos hacen énfasis en esta nueva sociedad versátil. Al respecto, Tello y Mainardes (2015) lo relacionan con el rechazo total por un pensamiento absoluto, pero que tampoco van a aceptar los argumentos relativistas.

El pluralismo, se distingue por la capacidad de usar la *razón*, de apelar a la *noción de verdad*. Rechaza un “conjunto homogéneo e indivisible de fines y valores, de métodos o de procedimientos que se estimen correctos, sin que ello suponga que renuncia – por la vía del relativismo- a cuestionar los principios, metas o valores que están totalmente errados” (p. 770). Por lo tanto, va en concordancia, evolución y flexibilidad de la sociedad contemporánea.

El resultado de los estudios realizados por Pérez (2017) demuestran también, la importancia de encontrar mecanismos de participación que logren un balance entre la heterogeneidad de los diferentes grupos de la sociedad contemporánea. El autor no distingue entre *pluralismo político* y *pluralismo social* y para sustentar sus resultados, rescata las posturas de Robert Dahl y Charles Lindblom, como principales exponentes del pluralismo político. En ese sentido, pone de manifiesto que el pluralismo responde al “hecho de que en las sociedades contemporáneas conviven diversas cosmovisiones, indagando en las maneras más apropiadas (por parte del gobierno, la academia y la sociedad en general) de encarar dicho panorama” (p. 180).

Por su parte, Tello y Mainardes se refieren al pluralismo estructural o político como “una comprensión de la vida social que incluye múltiples fuentes de autoridad – individuos, progenitores, asociaciones civiles, instituciones religiosas y el Estado, entre

otras— ninguna de las cuales es dominante en todas las esferas, para toda finalidad, en toda ocasión” (Tello y Mainardes, 2015, p. 769).

Bajo esta misma reflexión, Schriewer (2013) propone centrarnos en las alternativas subyacentes a la heterogeneidad que caracteriza a la sociedad contemporánea frente a la homogeneidad de pensamientos y soluciones únicas. Se refiere a utilizar la teoría como herramienta principal para retornar a la razón y afrontar los retos sociales que nos permitan mirar en profundidad la heterogeneidad de nuestro mundo contemporáneo. No sólo pensar en políticas más redistributivas, sino también en que éstas tengan un sustento teórico que otorgue flexibilidad a los procesos para aplicarlos de forma más consensuada, participativa, dinámica y flexible, no como recetas mundiales que son atractivas al principio, pero que no tienen continuidad porque se aplican en contextos sociales diferentes.

Finalmente, desde un ángulo distinto, pero llegando a la misma conclusión, Marsh y Stoker (1997) realizan un interesante recorrido analítico sobre el pluralismo, concluyendo, que a pesar de ser una teoría sutil y compleja, resulta siempre la teoría dominante en la ciencia política. Aceptan que ofrece ventajas muy claras, “no hay presuposiciones sobre la distribución del poder, es posible empíricamente determinar quien tiene el poder, la sociedad contemporánea y el poder están fragmentados y son diversos y democráticos” (p. 222). Esta postura justifica la importancia de la distribución democrática del poder en términos de participación de los grupos de interés, en la toma de decisiones y con delicada importancia en el ámbito educativo. Los autores describen tres aspectos centrales de la teoría pluralista, “es normativa: en tanto que es apreciada como la mejor forma de gobierno, es perceptiva: por el modelo ideal que presenta del gobierno y, es descriptiva: ya que conlleva todo un análisis de la misma” (Marsh y Stoker, 1997, p. 22).

## 2.2. Redefiniciones de las Relaciones de Poder en un Contexto de Pluralismo

No se acepta con facilidad que todo proceso de negociación entre actores de diversos poderes, intereses y visiones no se resuelve por la capacidad de los individuos -aunque eso ayuda- sino por el modo como se realice ese intercambio. (Poggiese, 2000, p.162)

Examinamos el recorrido de algunas vertientes del pluralismo como teoría social, con la finalidad de rescatar las posibles áreas donde confluyen nuevas y nuevos intereses de poder, con las oportunidades de consenso y de participación social. De ninguna manera pretendemos analizar todas las variantes del pluralismo, nos centramos en examinar los elementos de participación social y las medidas preventivas que estructuran el pluralismo enfocadas en generar propuestas de políticas educativas más sociales, más equitativas, que contribuyan a disminuir la segregación mediante la implicación directa de los ciudadanos, desde los niveles locales hasta los niveles jerárquicos más altos.

Antes de continuar, debemos insistir en una peculiaridad que destaca en toda teoría de justicia social:

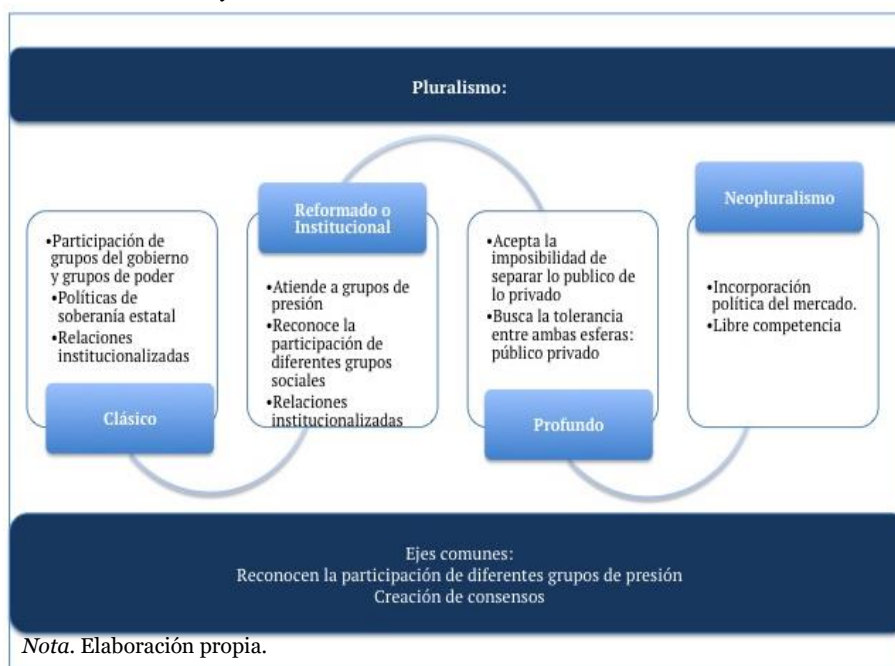
siempre tendremos que lidiar con la realidad de que los principios fundantes de nuestra postura política deben poder ser explicados ante una multiplicidad de cosmovisiones divergentes –aspirando, idealmente, a sumar adhesiones a nuestras filas de pluralidad de cosmovisiones radicalmente divergentes. (Pérez, 2017, p. 17)

Esto implica, aceptar la existencia de diferentes relaciones de poder y conflictos que envuelven todo el proceso, pero es indispensable que en algún punto del trayecto se concluya con acuerdos y pactos en el marco de la justicia social. De esta manera el pluralismo, mediante sus principios básicos “en pos de la armonía social, con el tiempo y el ejercicio de las prácticas democráticas, da paso a un pluralismo razonable, libre de elementos irracionales, agresivos y peligrosos”( Grabendorff y Serbin, 2020, p. 189-190).

Centrados en la participación política dentro de un proceso decisional y desde un enfoque pluralista, Monterroso (2005) analiza dos vertientes que pueden marcar una ligera, pero importante diferencia en términos de participación; el *pluralismo clásico* y el *pluralismo reformado o institucional*. Básicamente, la diferencia abismal entre ambos se centra en la posición del Estado como organismo autónomo que establece las políticas respondiendo a grupos del gobierno o grupos de presión que influyen en la formulación de políticas (ver Figura 5).

**Figura 5**

*Tipos de Pluralismo y sus Características*



Dentro de un *pluralismo clásico*, la principal finalidad es la búsqueda de un consenso entre los grupos de presión. Su postura se representa desde un enfoque que reconoce la participación entre sociedad y Estado, pero en realidad este tipo de pluralismo sólo contempla a aquellos grupos pertenecientes al gobierno, relegando al vacío a los otros grupos de poder. Estamos hablando de un Estado que desarrolla las políticas con soberanía, pero bajo la premisa de atender y escuchar a todos. De modo que, antes y durante su ejecución en los diferentes servicios públicos, esa carencia o nula práctica de consenso con todos los interesados se ve reflejada en la oposición de grupos relevantes en cada ámbito (ver Figura 5).

En cuanto al *pluralismo institucional*, se trata de un enfoque que se caracteriza por atender a esos grupos de presión, por reconocer la participación de diferentes agentes sociales en la elaboración de políticas, buscando la satisfacción de intereses comunes. Es por tanto un enfoque en el que se “reconoce que las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés se encuentran casi siempre institucionalizadas y se excluye a ciertos



grupos del proceso” (Monterroso, 2005, p.5). En términos generales, el autor establece que el enfoque del pluralismo institucional corrige detalles del pluralismo clásico.

Por su parte, Pérez (2017) resume muy bien el *pluralismo profundo* que propone Connolly, en el que se acepta la imposibilidad constante “de separar lo público (la razón, lo intelectual, la participación política) de lo privado (la fe, la sensibilidad, las pasiones, los rituales relacionados con las creencias personales)” (p. 195). En consecuencia, el pluralismo profundo, entiende ambas esferas como inseparables para la organización de los ciudadanos y se encarga de garantizar una tolerancia entre el ámbito público y privado, aspirando “a una libertad de expresión y de acción que respete los hábitos, rituales y creencias de cada persona” (p. 195).

El pluralismo, como teoría controvertida y en constante cambio presenta diferentes vertientes. Por su parte, Marsh y Stoker (1997) también intentan detallar el surgimiento de otras vertientes del pluralismo clásico como resultado de una serie de críticas que éste ha tenido. Surgen así, un **pluralismo reformado** o institucional y el *neopluralismo*. El primero, acepta muchas críticas hechas al pluralismo clásico, las relaciones entre el Estado y los grupos están con frecuencia institucionalizadas, se excluye a ciertos grupos en la elaboración de políticas. Desde este tipo de pluralismo, sólo hay competencia perfecta en la teoría. Lo que significa que en la práctica la intención por parte de un grupo de poder de controlar estructuras institucionales puede producir clientelismo. La característica principal del Estado es su complejidad y fragmentación, el sistema actual está segmentado: cerrado e institucionalizado en algunas áreas y en otras, abierto y democrático. Para maximizar la autonomía y la autonomía de los organismos públicos, se crean redes de clientelares estables y alianzas entre los organismos, no hay una aceptación de un Estado corporativo, no hay monopolios de poder, las comunidades centradas en políticas incluyen poderes compensatorios, el universo de los grupos de presión es muy variado, y las corporaciones tienen la capacidad de romper interacciones institucionalizadas entre el Estado y algún grupo.

Ante todas estas críticas, para Marsh y Stoker (1997) el Neopluralismo, es una respuesta radical a todos esos reproches que se vierten sobre el pluralismo clásico, en la medida en que los poderes compensatorios no bastan para regular o controlar los intereses de las grandes corporaciones económicas. De ahí que, el gobierno en su afán de

incentivar el progreso económico dependa mayoritariamente de grandes grupos de poder, y por tanto, concede ventajas en una economía de mercado donde estos grupos toman muchas decisiones con el lema de la libertad individual como principal objetivo. En suma, el neopluralismo es un patrón de incorporación política centrado en el mercado, totalmente en concordancia con las políticas neoliberales de apertura al comercio y los mercados con una participación mínima de los Estados.

El aspecto pluralista del neopluralismo gira alrededor de la creencia de que el mejor equilibrio de intereses y valores dentro de un sistema político se produce por alguna forma de libre competencia entre individuos en la búsqueda racional del interés propio. (Oxhorn, 2003, p. 144)

De una manera muy perspicaz, Tello y Mainardes (2015), analizan un enfoque multidimensional del pluralismo metodológico, en el que se difunden los principios pluralistas en las diferentes esferas sociales con la finalidad de influenciar y expandirlos (*diseminarlos*) cada vez más y en más diversos ámbitos de la sociedad. Se pasa así de la idea de un gobierno central a un ente rodeado de sujetos bajo el principio de la pluralidad (Figura 5) “de minorías de diversos tipos, interdependientes y conectadas a través de múltiples líneas de afiliación” (p. 766).

Esta pequeña pincelada sobre algunos tipos de pluralismo que resaltan la participación en diferentes niveles institucionales nos advierte la importancia de no olvidar, la implicación de la potestad y del control jerárquico que los grupos de poder ejercen sobre las decisiones. Y nos lleva a reflexionar acerca de la trascendencia de la organización y del logro de un consenso en términos de equidad, sobre todo en sociedades donde aún existen grandes diferencias económicas y de acceso a la educación de calidad como es el caso de México. En esos casos, la figura del Estado no puede asumir un poder acumulativo, sino más bien representar un agente regulador y, por tanto, tomar decisiones imparciales ante los conflictos que se generan entre los grupos para evitar que se alcancen objetivos privados a costa de los beneficios sociales públicos.

Como hemos podido examinar en párrafos anteriores, este proceso de participación y organización lleva implícita la distribución del poder. Para Popkewitz (1994), “el poder se relaciona con los procedimientos ordenadores para la producción, regulación, divulgación, circulación y operación del saber” (p. 184), dónde se debe propiciar la flexibilidad de relaciones entre los grupos. Esta perspectiva es imperante

dentro de la formulación y aplicación de reformas educativas para generar políticas sociales que contribuyan a evitar la segregación. De esta manera, una figura mediadora es indispensable en términos de gobernanza en cualquier tipo de sociedad democrática.

Si hablamos de un nuevo papel y modalidades del Estado, es indispensable comprender y redefinir los procesos participativos de los grupos y el pluralismo como teoría social advierte la forma en que cada grupo constriñe a otro para realizar un proceso fluido de comunicación y en equidad. El siguiente es un ejemplo sumamente claro de esto:

el ministerio de Agricultura puede estar muy próximo a los agricultores y pretender que sus intereses dominen la política agrícola, pero la política de la Secretaria de Estado de Comercio se asegurará de que se tengan en cuenta las cuestiones comerciales, el Ministerio de Medio Ambiente presionará para que se complemente los intereses medioambientales y el de Economía contribuirá para que los contribuyentes no subvencionen demasiado a los agricultores. (Marsh y Stoker, 1997, p.219)

Mediante este ejemplo, podemos hacernos una idea clara de lo que el pluralismo define como la *presión de grupos*. En primera instancia existe un objetivo común, cada grupo o ministerio tienen su ámbito de acción, por lo que exigirán las necesidades imperantes de su ámbito y ninguno es más importante que otro, todos están intrínsecamente relacionados por ese objetivo común. Los conflictos y exigencias son indispensables para llegar a acuerdos y prioridades mediante mecanismos de interacción entre los grupos, de esta manera, si algún grupo siente que sus intereses no están siendo resueltos, presionará para que sean reconocidos, lo que desarrolla mecanismos de contrapeso y justamente en este momento es cuando se necesita “un poder compensador en el que siempre hace énfasis el pluralismo como sustrato teórico y enfoque normativo de las políticas públicas” (Tello y Mainardes, 2015, p. 772).

La importancia de una teoría social radica en que se habla de una autoridad dispersa, pero que ésta, a su vez, representa a varios grupos, así, ningún interés puede dominar. De esta manera, el pluralismo asume la figura del Estado como el mediador de los intereses de cada grupo y por tanto dentro de esas políticas habrá un proceso de negociación persistente. Lo que trata de resaltar esta teoría, es la importancia trascendental de los grupos de interés y su participación interrelacional entre estos, donde

el resultado de este proceso participativo, es que el Gobierno se erige en representante de un grupo más, y no en el agente principal.

Esta misma línea de análisis la sustenta Popkewitz (1994) afirmando, que “la actual racionalización de la práctica educativa supone considerar al menos cuatro contextos institucionales aparte de los organismos gubernamentales formales: las *fundaciones benéficas, las organizaciones profesionales, las organizaciones nacionales sindicales y las universidades*” (p. 143).

Ante esta postura de difuminar el poder y ampliar las figuras de participación, Poggiere (2000), argumenta la importancia de incluir a los actores con mayor poder político para lograr una organización participativa política. Esta organización necesita tres requisitos que se hacen imprescindibles:

- I. Primero, una *voluntad política* que exprese la posibilidad de lograrla, seguido de esta,
- II. Tiene que existir una disponibilidad de diversas *metodologías* que sean la *estructura y los pasos a seguir para organizar la participación*.
- III. Por último, *ganas de participar*.

Básicamente, es un modelo de gestión que nos hace recordar la importancia de los actores, porque finalmente, son estos, los que aprueban y ponen en marcha o rechazan las políticas educativas. Es imposible, aún en posturas sociales, dejar a un lado a estos agentes decisores, porque entonces sería utópico el planteamiento. Es indispensable reflexionar sobre su posición y niveles de decisión para establecer medidas de prevención ante sus actuaciones y también asumir lo trascendental de la voluntad de participación política. Es preciso dentro de estas teorías de corte social establecer mecanismos de interacción fluidos y estructurar las gestiones sin excluir a ningún agente del proceso.

Arnove y Torres (1999), constatan en sus estudios estos argumentos, afirmando que las OOI y gobiernos nacionales “reconocen ampliamente que existe la necesidad de un consenso sobre un modelo de desarrollo nacional y sobre el sistema educativo” (p. 324). Estos autores movilizan en la idea de que todos los interesados y agentes inmiscuidos en la educación participen en un diálogo, sobre cómo sus diversas fortalezas y debilidades pueden complementarse entre sí, para lograr el objetivo de un desarrollo social y económico que sea sostenible y equitativo para la educación.

Por ese motivo, Tello y Mainardes (2015), insisten en no olvidar que la educación es siempre un acto social, un proceso, nunca un producto, en el que participan, al menos, dos agentes sociales que interactúan, “compartiendo significados, valores, sentimientos, percepciones, etc., con el propósito fundamental de contribuir al pleno desarrollo de las personas y de sus realidades más cotidianas. Es trascendental que en las propuestas educativas adquieran fuerza las decisiones de los actores educativos” (p. 149).

En convergencia con esta reflexión, Popkewitz (1994) reconoce la existencia de un horizonte diferente en la toma de decisiones a nivel local. Para el autor, representa un medio más directo y efectivo en terminos de cambio estructural, reflexiona en una palabra sumamente interesante: suavizar, que es, en cierta medida la clave de la flexibilidad del pluralismo. Propone “suavizar los controles centrales o burocráticos, mediante la reducción de control federal, como por la transferencia de mayor autoridad al sistema escolar local” (p. 131), asumiendo la importancia de un protagonismo de los organismos locales y actores informales de la comunidad. Dejar aún de lado la idea de establecer reglas, lineamientos o programas efectivos dentro de las políticas escolares y centrarnos en el momento del diagnostico local que proporciona la evidencia cercana de las problemáticas escolares, así, “las reformas sean para subsanar las condiciones humanas y enmendar a las personas y al conocimiento” (p. 171).

Esta misma perspectiva de conciliar las tensiones sociales la comparten Parente y Espejo-Villar (2021), defendiendo la idea de establecer nuevos mecanismos que posibiliten una reivindicación de lo local mediante alternativas que presenten y fomenten nuevos enfoques de una cultura local, que fomenten el cambio de las condiciones económicas y sociales que otorgue coherencia a las decisiones mediante el consenso y sirva para equilibrar decisiones. Es decir, legitimar intereses sociales como la equidad, que no cambian con el vaivén de las decisiones y elecciones políticas.

En coherencia con lo dicho hasta ahora, Pérez (2017) desvela en su estudio una parcela más sobre los factores a considerar dentro del pluralismo, se refiere a las fuerzas afectivas, las pasiones sociales, que son las expresiones y reacciones humanas que desde su percepción de moralidad pretenden defender ideas, valores o creencias y en muchos de los casos de una forma arcaica, que no está dentro de un plano de la democracia consensual. Por lo tanto, es indispensable dejar atrás esa dimensión de las pasiones y

abrir paso a una racionalidad que permita “expresarse a través de un cálculo de intereses o de una constante deliberación moral, de acuerdo con la vertiente liberal de la que se trate; en ambos casos, la dimensión afectiva deberá estar ausente por completo de la esfera pública” (p. 184) con la finalidad de llegar a acuerdos pacíficos dentro de la toma de decisiones en un plano democrático en bien de la sociedad.

Cada vez más investigaciones, como la de Caride (2003) apuntan hacia la importancia de apostar por elementos como la confrontación, el debate del discurso y el consenso. Sus análisis, demuestran que dentro de estos elementos se encuentran las claves para el desarrollo académico y científico y, sobre todo para un consenso autocrítico “no relativista ni dogmático, cuyos logros metaparadigmáticos no residen en anular los modelos sino en fortalecerlos, como componentes sustantivos y constitutivos de las teorías científicas. Abre la racionalidad epistémica a un dialogo en el que están convocados a participar” (p. 155) todas las minorías y comunidades.

### 2.3. La Corriente Falibilista en la Construcción de Políticas Públicas

Yo puedo estar equivocado y tú puedes tener razón y, con un esfuerzo, podemos acercarnos los dos a la verdad. En esta actitud no se desecha a la ligera la esperanza de llegar, mediante la argumentación y la observación cuidadosa, a algún tipo de acuerdo con respecto a múltiples problemas de importancia, y aún cuando las exigencias e intereses de unos y otros puedan hallarse en conflicto, a menudo es posible razonar los distintos puntos de vista y llegar —quizá mediante el arbitraje— a una transacción que, gracias a su equidad, resulta aceptable para la mayoría, si no para todos. (Popper, 2010, p. 438)

Popper (2010), nos invita a una búsqueda intelectual de la verdad mediante el consenso, la apertura al dialogo, la reflexión y el razonamiento. Utilizando el poder del conocimiento y la razón, la sociedad es capaz de elegir, discriminar, proponer, reforzar y no someterse a posturas rígidas. También Savater (2003) apuesta por la educación desde una perspectiva de “reproducción social consciente y no el intento de fotocopiar el orden establecido hasta en sus peores defectos, sino una selección crítica de sus aspectos científicos y valorativos más promisorios” (p. 152).

En el apartado anterior, analizábamos la importancia de las ciencias sociales para explicar, entender y replantear la figura del Estado dentro del diseño de las políticas educativas y la trascendencia de la participación de los diferentes grupos sociales. Del mismo modo, expusimos la caracterización de un nuevo tipo de sociedad y, por tanto, de nuevas problemáticas educativas dentro de una sociedad contemporánea que para Tello (2015), es compleja, plural y cuyo origen está, en el continuo progreso intelectual, científico y cultural. Una sociedad que ha generado diversas transformaciones, modificando continuamente los procesos educativos, las necesidades y las exigencias de la comunidad educativa, dentro de un contexto con una inmensa variedad de posicionamientos sociales.

Nos referimos a un contexto global donde se mueve un nuevo tipo de sociedad contemporánea, con una nueva modalidad institucional en la que se encuentra y se desarrolla la educación, la institucionalidad de redes que,

(...) representa una configuración diferente: con estructuras abiertas, límites no-fijos sino cambiantes, múltiples conexiones y vías de comunicación entre las unidades o nodos; con alta frecuencia de contacto entre ellas; con jerarquías no-lineales sino entrecruzadas; con descentralización, flexibilidad, autonomía de los

organismos y / o programas de base; con formas de coordinación provistas más por el mercado que por el Estado, más a través de mecanismos de acreditación y evaluación que por medios de control directo. Esta modalidad institucional responde al cambio del entorno global en que se desenvuelve la educación. (Brunner, 2000, p. 26)

Evidentemente, estamos frente a una sociedad versátil, plural y compleja que se debe tener en cuenta para replantear cualquier problema o propuesta social. Colapietro (2013), afirma que el contexto en el que se encuentra la sociedad, resulta profundamente ambiguo y, por lo tanto, continuamente exige el cuestionamiento de todo lo que se sabe y se conoce. Este hecho conlleva a replantear la necesidad de alejarnos de supuestos o perspectivas que están mediatizadas y, en definitiva, a centrarnos en romper dogmas para poder abrir nuestras mentes a perspectivas de pensamiento más flexibles. La intención última es poder visualizar oportunidades dentro de las problemáticas sociales de una forma más democrática.

Es momento de reconocer nuevas perspectivas ante las transformaciones globales y nuevas problemáticas que vivimos dentro de la situación educativa, sobre todo en aquellas que superan las soluciones que hasta hoy se han aplicado. Dentro de esta misma línea de pensamiento, Flores (2006), cuestiona los antiguos enfoques y defiende la importancia y necesidad de valerse del falibilismo como una actitud metodológica para afrontar la crisis y el nuevo escenario mundial.

Nos centramos en el *falibilismo* como postura ideológica que sustenta que no existe ningún criterio de verdad bajo el término falible. Al respecto, Pooper (2010), conceptualiza la falibilidad como:

la tesis de que todo conocimiento es conjetura, aunque algunas conjeturas se hayan probado más rigurosamente— no debe entenderse como apoyo al escepticismo o relativismo. Del hecho de que podemos errar, y de que no existe un criterio de verdad. (p. 421)

Esto es, el principio fundamental que subyace a este enfoque, se centra en aprender del error para poder acercarnos al criterio de verdad y continuar el camino del conocimiento, descartando o probando teorías desde una perspectiva más conciente y menos arbitraria, aceptando que siempre podemos errar en las decisiones o elecciones, precisamente porque en el ser humano está intrínsecamente esa condición falible.



Para el autor, existen muy pocos ámbitos humanos que puedan estar totalmente libres de la falibilidad. La historia nos muestra que muchos aspectos que alguna vez creímos totalmente establecidos y certeros, “pueden resultar más tarde no tan ciertos y necesitados de corrección. La creencia en la certeza científica y en la autoridad de la ciencia es un mero deseo: la ciencia es falible, porque es humana” (Popper, 2010, p. 420).

El *falibilismo* como sustento teórico, por tanto, exige cuestionar la concepción de la verdad dentro de las decisiones en el ámbito educativo, “si admitimos saberes extremadamente rígidos en su estructura, incuestionables al punto de ser vistos como dogmáticos, nos estamos cerrando a cualquier tipo de progreso en el conocimiento” (Tello 2015, p. 177). Ante esto y adoptando la postura de Popper de un principio de falibilidad como principio ético básico, Flores (2006), explica que no solamente interviene la lógica y el proceso epistemológico, también debe estar en conformidad con los preceptos éticos sociales. De esta manera, el falibilismo representa una postura que invita a la búsqueda de la verdad con la certeza de que muchas veces no daremos con ella, que la certeza es poco probable.

Por falibilismo, entiendo la visión, o aceptación del hecho, de que podemos errar, y de que la búsqueda de la certeza (e incluso de la probabilidad alta) es errónea” pero, “cada descubrimiento de un error constituye un avance real del conocimiento. (Popper, 2010, p. 422)

En este apartado, examinamos la postura falibilista en su carácter antideterminista, centrandonos en cuatro aspectos fundamentales:

- ✓ **Primero**, la importancia de asumir las características de versatilidad y diversidad de la sociedad, para poder erradicar posturas hegemónicas y abrirnos a una variedad de posturas con las que se convive en este nuevo entorno global.
- ✓ **Segundo**, utilizar el carácter hipotético de la ciencia que resalta el falibilismo para generar hipótesis o suposiciones, que permitan la apertura a nuevas ideas, mediante la discusión y el dialogo participativo.
- ✓ **Tercero**, el criterio de verdad como elemento que conduce al desarrollo del conocimiento mediante procesos de participación flexibles, abiertos y democráticos, guiados por la idea de la verdad como principio regulador.

- ✓ **Por último**, el criterio de la confrontación de ideas mediante las conjeturas y refutaciones, para favorecer la reflexión y la participación directa.

Todos estos planteamientos concluyen en la idea de comprender como relevantes y válidas todas las posturas o posicionamientos de los diferentes grupos sociales. En ese sentido, la escuela representa el mejor espacio para “conducir a los individuos a la comprensión de la complejidad del mundo que los rodea. También es parte de su acción estimularlos a tener posturas que reflejen la pluralidad de elementos (concretos o abstractos) que constituyen su ambiente” (Tello y Mainardes, 2015, p. 778).

Aludimos en consecuencia a esta “perspectiva epistemológica” del falibilismo (Tello, p. 161), para poner el foco de análisis no sólo en la construcción de las políticas públicas, sino también en los argumentarios que construyen los diferentes posicionamientos de lo global-local, de la autonomía de mercado- frente a una autonomía pedagógica como una posibilidad de conocimiento del tejido social e institucional.

Esto, podría representar una vertiente más democrática, cercana y consistente para trabajar en el déficit de socialización que define Brunner (2000), como “la pérdida de capacidad educadora de las agencias tradicionales—familia, escuela y podría agregarse a las iglesias y comunidades locales—, deterioro en particular del maestro como agente socializador y la aparición de nuevos medios competitivos” (p. 21). Para el autor, esta homogenización cultural es la crisis de la sociedad contemporánea, donde la educación tiene un gran reto que sólo con propuestas más flexibles y sociales se puede hacer frente a este reto. Porque, dentro de un mundo globalizado vertiginosamente, surge siempre la necesidad de encontrar soluciones en el exterior, de modelos que pudieran mejorar esas problemáticas.

Para los países es una gran tentación copiar lo que otros están haciendo fuera de su contexto, antes de escuchar la voz de la comunidad educativa. Sucede lo que Steiner-Khamsi (2004) lleva mucho tiempo estudiando, el fenómeno de buscar y usar “políticas extranjeras o globales para justificar y legitimar lo que se está haciendo a nivel local” (p. 10).

De esta manera, el desafío teórico y práctico se encuentra en poder erradicar posturas hegemónicas de carácter global en un contexto de sociedades que son diversas,

versátiles y con características específicas en cada rincón del planeta. El reto educativo está en “mantener conocimientos locales válidos (que pueden variar entre culturas, entre sistemas económicos y políticos, entre niveles sociales, ambientes tecnológicos, entre otros) y provocar el cuestionamiento acerca del viejo y del nuevo conocimiento” (Tello, 2015, p. 177). Todo esto, protegiendo compromisos locales en circunstancias globales, dentro de un ambiente de construcción abierto, flexible y democrático que abra espacios a la participación y a la autonomía de gestión escolar.

En este contexto global en el que se desarrollan las sociedades complejas, versátiles y plurales con realidades inesperadas, cambiantes y eventuales que exigen respuestas y soluciones más flexibles; es necesario, asumir una postura falibilista que puede orientar la comprensión y generar reflexiones sobre fenómenos, procesos, posturas y discursos que hoy en día pierden validez en muy poco tiempo.

Precisamente para ese fin Popper (2010) piensa que el falibilismo, resalta la importancia de la exploración constante hacia el conocimiento que lleve a la verdad, como uno de sus principales principios. El autor defiende la idea de Sócrates de “amar la verdad sobre todas las cosas y ser conscientes de sus propias limitaciones” (p. 72). Flores (2006) también concluye, “es importante subrayar que el falibilismo, aunque no presupone la certeza, cree en la verdad: la idea de error implica la verdad como un estándar respecto del que podemos fracasar” (Flores, 2006, p. 183), pero a pesar de ese fracaso nos estaremos acercando más a la verdad local y sólo esta representa la herramienta que pueda orientar a una sociedad tan cambiante.

Al respecto, Hartshorne y Weiss (1935) también plantean la importancia de la verdad en la construcción social del conocimiento. Señalan la importancia de inducirla, mediante la conformación de las aportaciones de todos los que investigan, o intervienen en un problema desde el ámbito local o comunitario bajo un mismo objetivo. De esta manera, ante diferentes diálogos, posturas, argumentos y puntos de vista, el grado de progreso de la investigación residirá en que todos estos discursos lleven a un mismo fin o conclusión, a esto lo denominan la construcción conceptual de la realidad.

Evidentemente, no es una cuestión sencilla de conciliar o de encontrar objetivos comunes ante un mundo tan diverso en posturas sobre un mismo tema, pero precisamente

esto es, lo que lleva a cuestionar constantemente la concepción de verdad y tratar de desarraigar modelos globales para dar paso a un pensamiento plural.

Dentro de este planteamiento, es destacable la reflexión de Tello (2015) quien posiciona al conocimiento en el centro del proceso de pensamiento, con su búsqueda constante de la verdad. En los extremos de este, se encuentran el dogmatismo y el escepticismo. La actitud falibilista se construye tratando de refutar dogmas como verdades únicas, mediante cuestionamientos continuos –usando el escepticismo–.

Así, es determinante la postura del autor en contra del dogmatismo y la existencia de ese conocimiento único e irrefutable o definitivo. Plantea la inexactitud como elemento que permite revisiones y errores como la retroalimentación, el trabajo bajo el dinamismo, la constante transformación, la permanente construcción y la mutabilidad. También se define en contra del escepticismo, apostando por la interacción de los individuos con el mundo y un permanente cuestionamiento, concluyendo que lo que se construye en el centro de ambas posturas radicales, es el espacio intermedio que se mueve dentro de un equilibrio de ambas ideologías, el falibilismo.

Estas reflexiones nos llevan a considerar que la existencia de conocimientos válidos hasta ahora no representa que sean definitivos, estén acabados o sean inmutables. Significa tener un grado suficiente de corroboración para que pueda servir de base para los pensamientos científicos actuales, y a su vez dar lugar a mejores explicaciones a lo largo del tiempo.

Es también imperante que esta perspectiva de pensamiento plural penetre desde los niveles más altos del sistema educativo dentro del diseño de políticas y reformas educativas. Tello (2015) nos invita a repensar los métodos utilizados para entender y configurar los sistemas educativos, que tienen el enorme reto de optar por el diálogo, como el principal principio investigativo que permita analizar los problemas no resueltos, tomando en cuenta las nuevas características sociales. De esta manera, “adoptar una perspectiva falibilista en la identificación y análisis de las investigaciones educativas se traduce en una actitud de apertura a las múltiples posibilidades de reconocimiento de las diferencias, de ver complementariedad en las investigaciones” (p. 178) de aceptar las inexactitudes, los errores y de ellos aprender y replantearse nuevas y mejores perspectivas sociales.

## 2.4. La Confrontación como Actitud Falibilista

La educación es un proceso abierto, flexible y democrático, que debe incentivar la postura crítica y llevar a los alumnos a la independencia intelectual. No es posible hacer que los alumnos busquen y vivan esas características, si los propios profesores no las buscan y viven, o si el ambiente donde ambos están insertos no lo permite. (Tello, p.177)

En un mundo inundado de información irrelevante, la educación continúa siendo la mejor herramienta para seleccionar y proseguir en la búsqueda permanente del conocimiento y el cuestionamiento constante del saber, que debe ser vivido y experimentado desde actores implicados directamente en la gestión de la práctica educativa. Siguiendo con esta premisa, surge la importancia de inmiscuir al profesorado activamente en la micropolítica y sobre todo en los diálogos sobre los procesos de diseños de proyectos y políticas educativas de la comunidad escolar.

En ese sentido, el falibilismo en el ámbito educativo nos ofrece la oportunidad, desde su criterio de flexibilidad de abrir espacios al diálogo, donde se refuten y se corroboren posturas, mediante el ensayo y error. Esto, como bien aclara Flores (2006), no se debe entender como apoyo a un relativismo, sino como elecciones que nos acercan a la verdad y por ende a soluciones más sociales y democráticas.

Para este supuesto, Tello (2015) plantea el enfoque de Peirce -uno de los primeros filósofos en apostar por una postura falibilista. Para él, la humildad para aceptar que siempre hay un saber limitado es un factor determinante y representa el principio básico para la construcción del conocimiento en la búsqueda de la verdad, nos lleva al constante cambio y evolución de un aprendizaje continuo y el análisis de diferentes posturas, en un ambiente de intercambio de ideas. Para el autor, el progreso del conocimiento y de la ciencia, no avanza o no evoluciona sin un trabajo colaborativo “ninguna mente puede avanzar un sólo paso sin ayuda de otras mentes” (p. 15).

Es sumamente relevante el planteamiento de la humildad intelectual, para reflexionar en las ocasiones en que se exagera en la vanidad de suponer el saber y específicamente en el campo educativo aceptando dogmas, discursos o propuestas globales. Es momento de abrir nuevas puertas, que permitan generar nuevas hipótesis, dónde escuchemos las necesidades y experiencias educativas locales. Objetar dogmas para proponer y repensar las soluciones educativas de cada contexto específico. Una

nueva apertura mental ante discusiones de una sociedad en continuo cambio que exige una flexibilidad de pensamiento y de soluciones mediante el consenso y la participación.

Esta necesidad de una nueva organización y cambio más flexible de la educación, la comparte Brunner (2000) en sus numerosos estudios, concluyendo que la actual estructura es un “legado de varios siglos de centralismo, control burocrático, coordinación de tipo administrativa, jerarquización rígida, fuertes esquemas clasificatorios, arquitectura de partes y piezas estancos, separación de niveles, intensa supervisión pública, financiamiento exclusiva o preferentemente fiscal, etc.” (p. 26).

Examinar, repensar, objetar o discutir esos modelos obsoletos, poco eficientes y burocráticos que limitan las propuestas locales, dirigidas al bien común dentro de una gobernanza escolar, es un camino que abre espacio a la participación y la autonomía. Tello (2015) plantea que esto se puede lograr mediante el modelo hipotético-deductivo, propuesto por Popper. Esto es, que se realice el esfuerzo de poner a prueba hipótesis para refutarlas, alejarnos de las verdades absolutas y dominantes, en tanto que “los fenómenos sociales se presentan más dinámicos y más sujetos al cambio que el mundo natural” (p. 170), haciendo hincapié en que la educación tenga la característica de la flexibilidad.

También Flores (2006) analiza este proceso de conjeturas y refutaciones, haciendo énfasis en plantear hipótesis para posteriormente refutarlas con factores observables. Por tanto, si se encuentran errores o fallas en las hipótesis, se puede concluir que:

la conjetura ha sido refutada, de lo contrario, que es corroborada, pero esto no implica su justificación por la evidencia empírica. En esta metodología, la racionalidad no depende de la corroboración, sino de la aplicación del método de conjeturas y refutaciones. (p. 182)

Lo que propone ese modelo, es la confrontación de ideas y Colaprieto (2013) lo denomina el encuentro con lo que es diferente de lo que pensamos, y aunque nuestros encuentros con el mundo siempre están mediatizados conceptualmente, nuestra experiencia es a la vez, una confrontación directa con lo que es irreductiblemente distinto de nuestras concepciones, y el despliegue ingenioso de un vasto arsenal de conceptos más o menos integrados al ser confrontados, siempre nos acercaran más al conocimiento y por tanto, a la verdad.

La confrontación como un principio básico de la actitud falibilista, da prioridad al consenso y la participación. Tello (2015), afirma que, para lograr una producción certera y confiable del conocimiento en la política educativa, se tiene que iniciar desde un diálogo con los actores educativos, desde una postura que no tenga una actitud dogmática y abiertos a la posibilidad de analizar, reflexionar, distinguir, dialogar, comparar, repensar ideas y refutar posturas.

En un interesante estudio, Tello y Mainardes (2015), confirman el principio del falibilismo de la humildad intelectual o la aceptación de poder estar equivocados, mediante el análisis de las posturas de Kuhn, Laudan y Gadamer. El estudio concluye afirmando que, en cualquier estructura social con normas establecidas, la práctica de ensayo y error es una estructura de acción. Siguiendo la postura de Kuhn, una teoría es sustituida por otra cuando la comunidad científica ha contrastado, analizado y refutado la anterior, “los errores extraordinarios son los que nos hacen cambiar por teorías mejores” (p. 785). Esta aceptación a una nueva teoría o el rechazo por otra no significa que el conocimiento no crezca, más bien la detección de esos errores extraordinarios nos llevan a profundizar en el conocimiento y encontrar soluciones más eficientes.

El énfasis en “las anomalías no refutadoras” de Laudan como método del falibilismo, a través de la reflexión comparativa de teorías, permite visualizar si éstas están incompletas o detectar aspectos que les falta por resolver, aceptando el error y utilizando “contraargumentos, se trata de abandonar fines irrealizables y remover incoherencias, con el propósito de buscar los puntos de vista incoherentes” (p. 194). Por último, Flores (2006) señala la importancia que la confirmación de Gadmer, tiene en la validez, certeza y sentido de las teorías, “no mediante un número creciente de confirmaciones, sino más bien mediante la no aparición de un contraejemplo que significara su falsación” (p. 187).

De ahí que, uno de los aspectos que distingue a la actitud falibilista es la tolerancia a las diferentes críticas, pero sobre todo, una construcción y perfeccionamiento del conocimiento donde la comunidad escolar participe, refutando y repensando las decisiones, acciones y proyectos educativos, que concuerdan o no, con uno de los desafíos de la educación. Es decir, cuestionar sus propios modelos y decisiones de su sistema desde los niveles jerárquicos más cercanos hasta los más altos. Por tal motivo, las

“posturas falibilistas pueden estar en consonancia, principalmente cuando se trata de análisis de políticas educativas contemporáneas” (Tello, p. 179).

Indudablemente, aún faltan muchos esfuerzos dentro del ámbito educativo en términos de concientización, consenso, participación, niveles de colaboración, etc. Es preciso, aproximar la investigación científica a los problemas cotidianos de manera más real y directa, desde la pobreza y desigualdad hasta la calidad de la educación. Tendríamos que abrir los debates científicos y sociales, si pretendemos obtener respuestas diferentes, pero esta nueva forma de pensar no es fácil, como señala Colapietro (2013): “los encuentros experienciales son asuntos complejos, que involucran inmediatez cualitativa, alteridad bruta y procesos interpretativos (o inferenciales), por instintivos o automáticos que sean estos procesos. Las características de los objetos y eventos solicitan y, en ocasiones, incluso exigen atención” (p. 72). Esta idea es una referencia a que los encuentros experienciales son asuntos complejos indudablemente, por lo que esta acción demanda suma atención y requiere un gran esfuerzo para dejar a un lado los juicios preestablecidos.

Para este fin, Tello (2015) sugiere una postura falibilista dentro de la educación, resaltando tres aspectos sumamente interesantes del proceso educativo, debe ser *abierto*, *flexible* y *democrático*. Una mentalidad falibilista, permitiría acercarnos a ofrecer nuevas y mejores soluciones dentro de la flexibilidad, evitando teorías absolutas para una construcción de procesos bajo el velo de la justicia, libertad y tolerancia. Respaldo en el análisis de Bernstein, define la mentalidad falibilista como:

una orientación general, una concepción o una forma de pensar que condiciona la manera por la cual enfrentamos, comprendemos y actuamos en el mundo. Las mentalidades son las respuestas de las personas a situaciones particulares que pueden asumir distintas formas históricas, son el resultado de un contexto determinado y de un modo de actuar en el mundo que promueven acciones en la dirección de un estilo de vida de una sociedad. (Tello 2015, p. 172)

Desde un ángulo diferente, Colapietro (2013) defiende la idea de que no somos cautivos de las formas de pensar que nos anteceden. En este sentido, apuesta por realizar una construcción teórica conceptual, pero hace hincapié en que debe ser contrastada con un encuentro directo con el mundo, no se puede limitar a la revisión hermenéutica, sino que se debe abrir a la modificación experimental. Advierte que tenemos una oportunidad,



si equilibramos la revisión conceptual con conocimiento de ese contexto, “no estamos aprisionados en los confines de tales interpretaciones y categorías: la tarea interminable de la revisión hermenéutica y la renovación categorial puede limitarse a la elaboración conceptual o abrirse a la modificación experimental” (p. 70), aceptando la idea de la gran capacidad que la sociedad tiene para enfrentarse a problemáticas sociales, aún son muchas las que faltan por concluir, a pesar de que

no tenemos grandes conflictos armados, al nivel de guerras en Latinoamérica, sin embargo, aún percibimos grandes conflictos sociales, sean estos partidarios, religiosos, culturales o provenientes de otras diferencias sociales. Percibimos en el propio ambiente escolar –donde esa postura falibilista y democrática debería ser vivida de forma más intensa- conflictos entre los alumnos, entre alumnos y profesores, entre padres y profesores como así también conflictos que involucran funcionarios. (Tello, 2015, p. 176)

Esta categorización de mentalidades abiertas, flexibles y democráticas nos lleva a localizar una de las orientaciones más interesantes de esta postura en el ámbito educativo, puesto que conduciría directamente a identificar a los individuos como actores activos y no simples espectadores, sino como parte del proceso con una apertura para examinar las problemáticas desde sus propias vivencias. Es lo que en párrafos anteriores describíamos como la importancia de acercar la teoría a la experiencia real, bajo un conjunto de prácticas, de actitudes o virtudes surgidas de las experiencias diarias o cotidianas de los individuos.

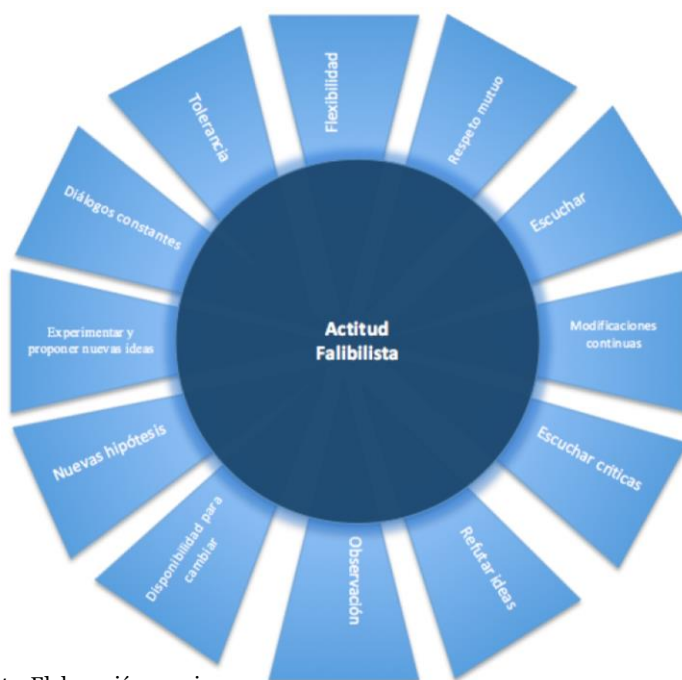
Dewey (1998), lo describe como la oportunidad de implicar a las comunidades con la naturalidad de sus experiencias locales, “las percepciones y los intereses sociales sólo pueden desarrollarse en un medio auténticamente social en el que se da y se toma en la formación de una experiencia común” (p. 198), mediante el ensayo y error de sus propias acciones, que en conjunto permite el desarrollo de comunidades críticas. Desde una perspectiva de la política educativa, hablamos de una construcción interesante en términos de planteamientos sociales más democráticos, que se edifican mediante elementos o virtudes construidos en un contexto de participación y consenso que contribuyen a procesos de autonomía.

En suma, una actitud falibilista, es una reconstrucción crítica, que va desde el respeto mutuo hasta escuchar las diferentes opiniones, la tolerancia, el planteamiento de

modificaciones continuas, escuchar y aceptar críticas. Y, en base a ello, objetar y reestructurar, así como también refutar ideas preestablecidas mediante la observación para experimentar y exponer nuevas ideas por medio de diálogos constantes. Todo este proceso, bajo la flexibilidad que se genera dentro de la práctica cotidiana de las experiencias diarias de los individuos, se ha tratado de recoger de manera gráfica (ver Figura 6).

**Figura 6**

*Características de una Actitud Falibilista*



Nota. Elaboración propia .

En esta construcción de actitud falibilista centrada en experiencias cotidianas, es indispensable crear instituciones o estructuras bajo una vertiente política que trabajen actitudes flexibles, de participación directa de los actores educativos, con aprendizaje continuo y refutando prácticas obsoletas y antidemocráticas. Su importancia estriba en que representan una forma natural de desarrollo del conocimiento y no una filosofía mecánica. En este punto conviene no olvidar, que la escuela es la encargada principal para la conformación de esta mentalidad y el sistema educativo debería ser un ejemplo de esta práctica plural y falibilista. Tello y Mainardes (2015) comparten estos argumentos, resaltando que “un objetivo educativo -en la perspectiva deweyana-, es experimental y evoluciona en la medida en que va siendo probado en la acción” (p. 174).

Cada vez más investigaciones apuntan a una generalidad de propuestas en términos globales, que poco tienen que ver con la versatilidad y diversidad de la sociedad contemporánea. Para el historiador Harari (2018) hace mil años existían mayor variedad de modelos políticos y hoy en día la sociedad comparte más prácticas, más creencias y un único paradigma político con parecidos protocolos diplomáticos y bajo leyes internacionales comunes, a pesar de tener grandes diferencias, utilizan discursos similares de derechos humanos. De esta manera,

el mundo puede estar salpicado de varios tipos de estados fracasados, pero sólo conoce un paradigma para un Estado con éxito. Así la política global sigue el principio de Anna Karénina: todos los estados exitosos son iguales, pero cada Estado fracasado fracasa a su manera, al faltarle tal o cual ingrediente de la oferta política dominante. (p. 123)

Aceptar un contexto mundial diverso y cambiante exige enfoques más versátiles, apostar por posturas más flexibles que no impongan verdades únicas, aceptando como apunta Tello que “nuestra sociedad está compuesta por la pluralidad de diferencias culturales, étnicas y religiosas que los pragmatistas falibilistas identificaron y que fueron responsables de instituir una lucha constante con la mentalidad absoluta perniciosa” (Tello, 2015, p. 175).

Aunado a esto, se encuentra el *criterio de razonabilidad* como elemento fundamental de la actitud falibilista. Al respecto, Flores (2006) establece que este criterio nos permite argumentar, tomar decisiones a favor o en contra, en definitiva, es la reflexión de la práctica que ha sido aplicada

los últimos años por diferentes autores que buscan una solución a los problemas éticos de sociedades multiculturales y para superar las debilidades del supuesto relativismo o escepticismo axiológico, sin aceptar argumentos de tipo prudencial que sólo asegurarían un *modus vivendi*. (Flores, 2006, p. 192-193)

Indudablemente, se trata de una búsqueda de contextos democráticos ante una variedad de posturas, conceptos e ideas; una búsqueda que requiere una base ética y racional para un dialogo conciliador, y una búsqueda que “con una postura falibilista, acepte la presencia del diferente y con él establezca un intercambio de ideas. Todo ambiente educativo debe estimular ese tipo de postura” (Tello, 2015, p. 176).

Así, los procesos participativos son educativos, capacitadores y socializantes en sí mismos, tanto para los que intervienen, como para la sociedad. El intercambio, conflicto y análisis de ideas es parte del proceso educativo. De esta manera, la participación de actores educativos representa para Colapietro (2013) un encuentro directo con experiencias que generan diálogos en ambientes democráticos.

Finalmente, dentro de esta actitud falibilista, la libertad es un elemento que permite a los individuos discernir ante la diversidad de posturas.

La educación necesita preparar individuos más libres y que puedan decidir por sí mismos. No hay actitud falibilista donde no hay libertad real, pues no hay confrontación saludable de ideas, donde no hay otras posibilidades y, consecuentemente no hay opciones. (Tello, 2015, p-178)

## **2.5. Mecanismos Plurales de Participación, Interacción, Negociación y Consenso en la Construcción de las Políticas Públicas Educativas**

La virtud que se proclama más útil para servir a los intereses individuales no es la conformidad a las normas (que, en cualquier caso, son escasas, y a menudo contradictorias), sino la flexibilidad: la presteza para cambiar de tácticas y estilos en un santiamén, para abandonar compromisos y lealtades sin arrepentimiento, y para ir en pos de las oportunidades según la disponibilidad del momento, en vez de seguir las propias consolidadas. (Bauman, 2007, p.11)

Anteriormente hemos hablado de la importancia de rescatar la participación local y de fortalecer los procesos consultivos dentro de la formulación de políticas educativas, con la finalidad de redirigir esos procesos y hacerlos menos jerárquicos. Iniciar los procedimientos de propuestas educativas desde la base de la pirámide, con profesores, personal directivo, comunidad escolar e investigadores, que retomen el poder de decisión frente a planteamientos, propuestas y proyectos educativos, en materia epistemológica, es el sustento teórico que fundamenta este objetivo, y que subyace en el pluralismo como teoría social.

En términos de participación de grupos y consenso plural, Monterroso (2005) defiende la idea de la importancia de una diversidad de poderes públicos. Para el autor, el punto clave se encuentra en comprobar o verificar la afluencia e influencia de estos poderes en la construcción de las políticas públicas dentro de un intercambio mutuo y constante de intereses. A este proceso, lo define como el análisis de los grupos, dónde el gobierno es sólo un participante más entre los diferentes actores y no el eje fundamental.

Popkewitz (1994) también reconoce este fenómeno y lo denomina *individualismo posesivo*, definiéndolo como todas esas relaciones, categorías y estructuras de poder vinculadas a la dirección del Estado, que están estrechamente relacionadas a la “participación comunitaria y descentralización. Es más, las prácticas de participación suelen favorecer a determinados sectores y estratos de la sociedad poseedores del tiempo y las disposiciones sociales y culturales que promueven la participación” (p. 171).

Es momento de apostar por nuevas relaciones que permitan mayor flexibilidad, pero atendiendo primordialmente a esas figuras centrales del proceso que llevan sobre sus hombros el día a día de la educación. La idea central, es abrir espacios para generar un poder disperso y no acumulativo donde el Estado, sea el encargado de regular los

conflictos, evitando que dominen intereses particulares. Esta idea también la sustenta Canto (2000) en sus investigaciones, en las que asegura que una “participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas, tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas, plurales y democráticas, como la que aspiramos” (p. 231).

El desafío reside en transformar la estructura jerárquica con nuevas, variadas y más dinámicas estructuras de participación de los diferentes actores. Para Tello (2015) este propósito se puede conseguir, si se dejan de limitar los análisis a una simple estructura de poder del Estado, porque este ya es un subsistema compuesto por una diversidad de actores tanto como públicos como privados, implicados e interesados activamente con su versatilidad en todos los problemas sociales, políticos y económicos.

En el contexto educativo es indispensable desagregar la estructura jerárquica tan pesada del sistema de la política educativa, repensar y girar las miradas en aquellos componentes ideológicos realmente significativos como la autonomía y la gestión escolar con su diversidad de actores para desarrollar procesos más sociales, más plurales y abiertos. En ese sentido, en el marco para el reconocimiento y actuación de las problemáticas sociales, “hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población puede realmente mejorar la calidad de las decisiones que se tomen en algunos casos de políticas públicas” (Canto, 2000, p. 247).

Cuando hablamos de un enfoque plural de dinámicas de participación más flexibles, se debe considerar que existe una gran variedad de grupos, y por tanto, como resaltan Marsh y Stoker (1997) una diversidad de presiones e interpretaciones de las necesidades, que no tienen intereses comunes, sólo les interesa un número limitado de asuntos y dentro de esos grupos, sus niveles de acceso son desiguales. Generalmente, la existencia de un grupo poderoso conllevará al surgimiento de otro que genere un contrapeso, por lo que, para el pluralismo, el Estado representa la figura independiente que podrá responder y equiparar esas demandas de grupos.

Tello (2015) llega a una conclusión similar tras haber descubierto en su análisis que “la comunidad que constituye la política educativa es cada vez más diversa e inestable”, por lo tanto, las relaciones y las condiciones en que se generan deben ser diferentes y en este nuevo escenario, el Estado sólo es un componente más. El autor

apuesta por aceptar y entender que la “realidad es cada vez más diversa e inestable” (p. 53), y por tanto, las propuestas no pueden surgir a niveles globales como recetas únicas e inamovibles, sino que deben estar centradas en el ámbito local bajo una base de participación social que es versátil y se comporta de manera dinámica y en constante cambio.

Dentro de la esfera de participación, la conformación de grupos es un elemento sumamente importante y delicado, por la inminente afluencia al poder que describimos en párrafos anteriores. Un pequeño pero significativo ejemplo, es el poder que han ejercido, a través de la historia y en diferentes escalas en cada país, los sindicatos de trabajadores sobre todo en América Latina. Para Guevara (2021) en principio, deberían constituir la voz de todos aquellos a los que representan, pero algunas veces se convierten en grupos absolutistas como es el caso del Sindicato Nacional de Maestros (SNTE) instaurado en México y que tuvo fuerza por décadas en la creación, desarrollo e implementación o rechazo de propuestas educativas, contratación de personal y el manejo casi absoluto del sector educativo. Este, como muchos otros sindicatos en otros países, están marcados por una historia de clientelismo y manejo individual del poder. El resultado es la pérdida de confianza en este tipo de organizaciones y actores.

Ante esto, resultan interesantes las conclusiones del extenso análisis de Canto (2000) sobre la viabilidad de pluralismo en economías con altos grados de desigualdad y burocracia, específicamente en América Latina. El autor admite que en estos escenarios, las acciones del pluralismo se ven desbordadas, por la existencia constante de “problemas con múltiples definiciones, grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, como recursos de poder” (p.240). Todo esto dentro de estructuras que difícilmente se encuentran separadas. Por tal motivo, las estrategias simples de teorías sociales no bastan, sólo representan una parte importante del quehacer. Recomienda para hacer frente a esas problemáticas, el diseño de estrategias de negociación, ajuste partidario, concientización, apertura de espacios sociales diferenciados de participación, desmantelamiento de áreas que favorecen a las elites, así como la anticipación, la organización y la democratización de actores con posición antagónica y la implementación de políticas redistributivas.

Por su parte, para este tipo de estructuras, Marsh y Stoker (1997) realizan una comparación analítica e interesante de las ventajas entre los grupos de pobres y ricos o débiles y poderosos. “Los grupos ricos pueden tener contacto directo con los ministros veteranos, pero es posible que las asociaciones pobres, utilicen los medios de comunicación y las campañas para llamar la atención e influir en las políticas” (p.220), asumiendo de esta manera que “el sistema de grupos de presión en conjunto y la naturaleza del Estado pueden garantizar que haya un control sobre los grupos potencialmente peligrosos” (p. 220). Es decir, que ante los recursos financieros y de poder que tienen los grupos de dominio absolutista, también existen otros medios para presionar e inducir las políticas hacia la vía social.

Otro elemento para restaurar el equilibrio de esas fuerzas de poder es generar espacios de colaboración y verdaderos escenarios participativos y plurales, Poggiese (2000) los define como espacios donde se proyecta el futuro. Es un modelo de construcción anticipada y provisoria de una situación futura, analizada en el presente y, por tanto, exige que los actores sean vivos, reales y activos. Tomando en cuenta que, dentro de este escenario participativo, “las escenas nunca se repiten y tampoco los actores, porque aunque a veces sean los mismos, son diferentes cada vez. No sólo son cambiantes por su propia naturaleza sino porque la interrelación del escenario los modifica” (p. 162).

Para el pluralismo, la concepción del poder radica en la importancia del consenso, sin este, no se puede generar una aceptación democrática y pacífica de las políticas. Respecto a esto, Marsh y Stoker (1997) aclaran que “para que una sociedad democrática funcione eficazmente debe existir un consenso respecto a sus valores fundamentales, que sea compartido por todos los grupos antagónicos” (p.221). En ese sentido, la política pública no es elitista, ya que ninguno de los grupos logra sus objetivos. Según el pluralismo uno constriñe al otro hasta lograr un balance entre ambos, por tanto, no se genera un poder absoluto. Se refiere a un poder disperso y no acumulativo, que se construye con la aceptación y la existencia de diversas posturas, encaminadas al ideal del bien común que es concreto y se construye colectivamente.

En términos de la construcción de ese consenso participativo y partiendo de la idea de no centrarse en un poder absoluto o en el Estado, Tello (2015) repara en la



movilidad de las políticas públicas, ejemplificándola con una analogía con los términos *swarming* y el *swarm*:

El *swarm* es un enjambre de abejas y, el *swarming* son las abejas en movimiento en búsqueda de un sitio donde construir el panal. Son las abejas en movimiento, pero juntas, casi sin poder identificar la tradicional jerarquía que éstas tienen, dado que, según afirman los especialistas en apicultura, la búsqueda del sitio para la construcción del panal no está circunscripta a la decisión de la abeja reina. (p.57)

Evidentemente, el objetivo es la llegada al sitio para la construcción en conjunto del panal, por lo que, las acciones de todas las abejas están encaminadas a ese propósito, siguiéndose unas a otras en conjunto, sin jerarquía alguna. El argumento reside en destacar que en la multiplicidad de vinculaciones, agentes, decisiones, implementaciones y acciones que conforman las acciones educativas, no tienen que residir las imposiciones en el Estado o en un poder jerárquico superior único. Existen una serie de actores y factores que deben determinar esas decisiones, guiados por un mismo propósito o meta común. En términos sociales hablamos de la implicación de las comunidades escolares en la toma de decisiones que son simplemente orientadas por sus necesidades cotidianas.

Los estudios del análisis de Marsh y Stoker (1997) reclaman una idea interesante del pluralismo, que resulta indispensable cuando hablamos del rescate de escenarios de participación. Se refieren, a no olvidar y no subestimar la actuación de grupos jerárquicos del poder, esto es, si seguimos optando por la idea tradicional de entender a todos los participantes como un grupo más, se continuará dejando en desventaja a los otros agentes inmiscuidos. Por ejemplo, empresarios y organizaciones mundiales o financieramente potentes indiscutiblemente tiene un mayor peso y posicionamiento por sus recursos y ventajas, que claramente no disfrutaban los otros grupos. A esto lo denominan, la zona cautiva, en donde “el gobierno favorece los intereses de los grupos empresariales porque sus decisiones determinan el comportamiento económico y a su vez, en las posibilidades de reelección del gobierno. Fuera de esta zona cautiva, pervive un pluralismo más abierto”(p. 287).

Según los análisis de Ball y Corbalán (2013) en la educación ha resultado benéfico para muchos gobiernos abrir el mercado educativo, por su atracción y vinculación con otros actores. También advierten, que ante la existencia de generar

nuevas alianzas estratégicas con los diversos actores, desde asociaciones, organizaciones, redes, etc. se debe fortalecer un trabajo en conjunto con diversidad de colaboraciones que traspasan las fronteras habituales de intereses mercantiles, se tendrían que tomar muy en serio el análisis del grado de participación de estos grupos y la existencia de otros que pudieran constreñir los intereses educativos por los del mercado. Evidentemente, para los gobiernos en su necesidad de desarrollar economías prósperas, los agentes del grupo empresarial son actores con propuestas sumamente productivas y económicamente muy atractivas para los gobiernos, posicionamiento este que hace debilitar el proceso participativo del pluralismo.

Definitivamente, existe una variedad de intereses de los diferentes actores y organizaciones a la hora de la formulación y acogimiento de las políticas públicas. En el ámbito educativo existe una jerarquía hegemónica de actores, donde la comunidad escolar ha quedado limitada o relegada en su participación, a la de ser actores antagónicos y simplemente implementadores de propuestas educativas.

En esta misma línea, Canto (2000) anima a “detenerse en la identificación de los problemas globales y en las demandas e intereses de los actores privados” y frenar “su capacidad de acceso directo en el diseño de las agendas educativas” (p. 232), con la finalidad de regular más las actuaciones de cada participante y sobretodo prevaleciendo la problemática local. Marsh y Stoker (1997) también reconocen y señalan contundentemente esta práctica, afirmando que coexiste un poder que se encuentra concentrado y no diseminado.

Bajo esta premisa se deberá ser mas objetivo ante la posición estructural de dominación de un grupo y sus intereses, que sin duda influyen en los resultados de las políticas públicas y vician los procesos de participación social.

Los análisis realizados por Poggiese (2000) también coinciden en la importancia de estructurar elementos metodológicos que organicen la participación, como la mediación, el planteamiento estratégico y las prácticas consultivas. Esta reflexión refuerza la importancia de propiciar y establecer espacios y procesos más cooperativos y menos restrictivos; “aceptar la existencia de redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo saber-hacer” (p. 114) dentro de la formulación de políticas públicas en un ambiente de democracia participativa.

Funcionar de una forma que no es la habitual, es la premisa que plantea Poggiese (2000) con la finalidad de desarrollar un modelo decisorio, participativo y democrático. Haciendo énfasis en la construcción de escenarios anticipados, es decir, dejar de pensar en un modelo social tradicional y replantearse uno más dinámico, más práctico y real, en el que se puedan poner en práctica modelos de gestión diferentes y de manera anticipada a realidades conocidas. Pero este sistema, sólo es posible con la presencia de los actores que están dentro de la problemática diaria, si se genera en ellos la voluntad participativa, se convertirán en los grupos de presión más influyentes y con mayor conocimiento. De esta manera, se puede exigir “la elaboración de estrategias de protección de los cambios producidos para que puedan seguir la transformación” (Poggiese, 2000, p.162) y no un vaivén de intereses políticos.

Quién también está totalmente de acuerdo con la idea de relaciones participativas y propuestas más dinámicas, versátiles y flexibles, es Bauman (2007), con su famosa teoría de la evolución de una fase estática y sólida a una modernidad líquida; donde las formas sociales ya no están protegidas por una sola institución, ni por hábitos, valores y modelos estables. Para el autor, todos estos elementos se derriten, se descomponen y mutan antes de lo previsto para poder solidificarse como tradicionalmente sucedía. “Se trata de una esperanza de vida más breve que el tiempo necesario para desarrollar una estrategia coherente y consistente, e incluso más breve que el tiempo requerido para llevar a término un proyecto de vida individual” (pp. 7-8).

Evidentemente es tiempo de restablecer las dinámicas de negociación entre la diversidad de actores, intereses, poderes y visiones; potenciando las redes mixtas con relaciones más horizontales y menos jerárquicas. Para este propósito, Poggiese (2000) propone cinco condiciones dentro el *proceso de negociación y participación*:

- La primera es que se desarrolle un escenario idóneo para la realización de un proyecto inicial.
- La segunda condición es crear pactos entre el Estado y la sociedad pero desde los niveles micro que propicia la tercera condición.
- Tercera: es la voluntad implícita de participar que eleva el compromiso de los actores locales,

- Cuarta: en cuarto lugar está la importancia de establecer iniciativas y proyectos de responsabilidad comunitaria donde el Estado sólo sea copartícipe y nunca agente principal.
- Por último, en el “proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar también una ampliación de la democracia, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y, también, de reformulación del pacto de representación” (p.163).

Analizar estas posturas del proceso de negociación y participación en términos de **autonomía** para los actores en el ámbito educativo, nos lleva a repensar la conformación de las estructuras participativas para promover y redirigir la emancipación de los actores educativos, resaltando la figura de los educadores “como actores sociales, reflexivos, intelectuales y prácticos, a los que cabe la responsabilidad de dinamizar la construcción del conocimiento y el desarrollo de las practicas educativas” (Caride, 2003, p.153).

Una democracia participativa que contribuya en la transformación de los procesos de cooperación, sin olvidar que la sociedad es dinámica, compleja, versátil y en constante evolución, por lo que “necesita recibir de las ciencias sociales respuestas sólidas y dinámicas, aprovechables en tiempo real y con procesos de elaboración” (Poggiese, 2000, p.145) más profundas y flexibles. Y aunque los lineamientos del pluralismo no representan una receta única y redentora, sí incorporan fuertes componentes sociales y referentes teóricos obligados para la utilización y análisis profundo de las realidades heterogéneas de la sociedad y las acciones públicas, permitiendo “abrirse a la posibilidad de aceptar el pensamiento de otros” (Caride, 2003, p.131). Estos lineamientos contribuyen a dejar atrás las decisiones hegemónicas, porque aunque los puntos conflictivos y diferencias del debate político seguirán existiendo, necesariamente debe haber un elemento que asiente las bases para la cooperación y el consenso social que fácilmente se olvida y relega.

## 2.6. Apuntes Finales del Capítulo Segundo

Evidentemente la participación local y de los centros educativos en términos de autonomía se debaten entre una vertiente de mercado y una gestión pedagógica orientada a maximizar las posibilidades educativas, así la perspectiva falibilista representa un enfoque epistemológico desde el que interpretar los diferentes posicionamientos, demanda revitalizar y fortalecer la figura de los actores educativos dentro de un modelo participativo de gestión escolar que promueva la gobernanza y la autonomía desde el contexto local, con la finalidad de suavizar los controles centrales o burocráticos y, otorgar mayor autoridad al sistema escolar local. Ante una sociedad versátil, se necesita transformar esas estructuras jerárquicas pesadas y burocráticas y reemplazarlas por unas nuevas, variadas y más dinámicas para desarrollar procesos más sociales, más plurales y más abiertos.

De esta manera, el falibilismo, nos permite cuestionar fenómenos, procesos, posturas y discursos que hoy en día pierden validez en muy poco tiempo, es decir saberes extremadamente rígidos o incuestionables y estructuras institucionales obsoletas o rígidas, en un contexto de construcción abierto, flexible y democrático que abra espacios para la confrontación de ideas.

Un proceso abierto, flexible y democrático que incentiva la postura crítica y la independencia intelectual, desde el respeto, la tolerancia y la apertura a la diferencia de opiniones, contribuyendo a objetar dogmas para proponer y repensar las soluciones educativas de cada contexto específico, refutando y repensando las decisiones, acciones y proyectos educativos. El falibilismo representa una oportunidad hacia la participación de la comunidad educativa y por ende, hacia la autonomía y gobernanza escolar, donde ellos mismos reivindiquen la validez o error de las actuaciones y de sus propias actuaciones.

Por su parte, como sustento teórico, el pluralismo ofrece argumentos sobre la importancia de abandonar las soluciones unilaterales que no funcionan en sociedades complejas. Hace énfasis en profundizar en la comprensión de las sociedades contemporáneas tan heterogéneas y versátiles en sus formas de actuar, de pensar, de ser, de definir y ver el mundo, con poderes cada vez más fragmentados y diversos, dentro de contextos más mundiales, más cambiantes y variados. Realiza una fuerte exclamación a dejar de formular políticas desde una jerarquía elevada, donde es claro que ha faltado la

intervención de actores claves dentro del proceso decisional. Nos advierte, que dichas políticas han fallado porque no se toma en cuenta esta heterogeneidad de la sociedad y, además se encuentra frente a una homogeneidad de decisiones globales que limitan, restringen o anulan la participación social.

De tal motivo, el pluralismo ofrece una metodología teórica en términos de distribución equitativa y social de los modelos de colaboración de los grupos desde un nivel micro hasta uno macro. Se refiere a procesos de colaboración y organización que, inminentemente, llevan implícito la distribución del poder, pero mediante un proceso fluido de comunicación y en equidad, un proceso de negociación persistente con mecanismos de interacción democráticos, con estructuras de gestión que no excluyan a ningún agente del proceso. Un modelo de participación y consenso donde el eje rector sea el diseño de estrategias de negociación, concientización, apertura de espacios sociales y desmantelamiento de áreas que favorecen a las elites.

En suma, hablamos de un modelo de construcción anticipada y provisoria con relaciones más horizontales y menos jerárquicas, donde las propuestas de los grupos y movimientos sociales sean clave para equilibrar las decisiones. Porque un gobierno débil, sometido o vendido, no puede proteger a las minorías y a los grupos menos favorecidos. Por esta razón, es imperante delimitar y conceptualizar la figura del Estado a la hora de regular, elegir y limitar las prácticas de cada uno de los movimientos sociales, donde cada uno salvaguarde equitativamente las acciones en pleno reconocimiento de la pluralidad. La base de todo ello es, aceptar y reconocer que hay una desigualdad estructural de condiciones sociales y el control de los recursos políticos y económicos.

## Capítulo Tercero

### La Globalización como Teoría, como Contexto en la Construcción de las Políticas Educativas Públicas Locales



## La Globalización como Teoría, como Contexto en la Construcción de las Políticas Educativas Públicas Locales

“La política crea contexto, pero el contexto también precede a la política”. (Ball et al., 2012, p. 19)

En este apartado, nos centramos en siete aspectos del fenómeno de la globalización que han irrumpido y/o modificado el panorama de las políticas educativas.

- ❖ *En primera instancia*, nos replanteamos los **nuevos escenarios tanto locales**, como **globales** donde se desenvuelve la educación en una sociedad cada vez más intercomunicada, para preguntarnos si dentro de la importación y exportación del mercado económico entre países, la educación ya es parte de ese comercio e intercambio mundial.
- ❖ *En segundo lugar*, examinamos **el papel e intervención del Estado** en este nuevo contexto.
- ❖ *Posteriormente*, entendiendo este fenómeno de trasfondo global, reflexionamos sobre su **impacto en las relaciones sociales**, bajo el fenómeno de la dispersión y fragmentación dentro de los contextos inmediatos donde se desenvuelve la educación y su efecto en la **justicia social**, oportunidades y desventajas en el desarrollo global.
- ❖ Esto nos lleva a profundizar en un *cuarto aspecto*, la **figura del conocimiento** como elemento clave para la innovación tecnológica y el desarrollo económico que se traduce en el progreso de una nación.
- ❖ Consecutivamente, en un *quinto factor*, abrimos paso a una pincelada sobre la influencia de las **organizaciones internacionales** en la re-conceptualización del mundo, bajo conceptos claves como innovar, copiar, competir e invertir, que promueven la calidad de sistemas educativos eficientes y eficaces.
- ❖ Todo esto alrededor de discursos globales que han permeado en las decisiones del ámbito educativo y que han conformado una ola de reformas en el servicio educativo, caracterizadas por una ansiedad por



entrar a la carrera del éxito global y obtener así los mejores resultados con las mejores prácticas educativas.

- ❖ *Por último*, hacemos una reflexión de estas tendencias, exigencias y cambios planetarios dentro de *América Latina*, discuriendo en lo que la globalización les ha exigido a estos países y cómo se enfrentan a este reto con sus limitaciones y especificidades.

Ante este nuevo espectáculo, uno de los temores más grandes es si nos encontramos “abandonando nuestras concepciones idiosincrásicas de buena educación o reforma escolar efectiva, y estamos caminando gradualmente hacia un modelo internacional de educación” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 3). Es en ese sentido en el que tratamos de indagar qué exige y cómo ha modificado la globalización el panorama de las políticas y acciones educativas, y si verdaderamente estamos en la senda de modelos internacionales absorbentes.

### 3.1. El Contexto Global y las Nuevas Geografías Políticas de Acción Local

Se están construyendo discursos genéricos que, en un nivel organizacional, no poseen ninguna especificidad respecto de la educación o las escuelas. Se constituye como un conjunto de tendencia políticas recurrentes que abarcan varios aspectos de la Nueva Gestión Pública, como la desregulación, tercerización, agentificación y privatización. (Para Ball, 2014, p.11)

Estos nuevos movimientos a escala planetaria y en tiempo real, son las características primordiales de una economía global con toda una carga de actividades y estrategias como la gestión financiera, económica, corporativa, de innovación, etc., que intervienen en las decisiones mundiales. Nos referimos al nuevo escenario que representa, en palabras de Carnoy (1999):

una globalidad, que se hizo posible sólo recientemente debido a la infraestructura tecnológica proporcionada por las telecomunicaciones, los sistemas de información, la maquinaria microelectrónica y el transporte por computadora. Actualmente, a diferencia de hace una generación, los mercados de capital, tecnología, administración, información y núcleo están globalizados. (p. 13)

Por su parte, siguiendo esta misma línea de un nuevo contexto planetario, Bauman (2007) con un incisivo análisis describe como las ciudades “se han convertido en el vertedero de problemas engendrados y gestados globalmente. Sus habitantes y sus representantes electos deben enfrentarse a una tarea imposible, se mire por donde se mire: encontrar soluciones locales a dificultades y problemas engendrados globalmente” (pp. 119-120) y todo ello representa un esfuerzo titánico. Su reflexión no se encuentra nada alejada de la realidad educativa. Hoy, las escuelas ya no se centran en mirar con atención y profundidad la raíz de sus problemas educativos y mucho menos en el qué y para qué de la propia educación que ofrecen, aún más, no miran las propuestas de solución de una escuela de la zona aledaña o de otro municipio, condado o comunidad. Hoy, la tendencia de las miradas se centra en los países que han demostrado estadísticamente ser exitosos como Finlandia, Shanghái o el siguiente que se encuentre en el primer puesto del ranking internacional, es decir, la atracción es a nivel mundial, paulatinamente ha dejado de ser local.

Esa es la forma en que la “globalización, como fenómeno de trasfondo, impacta sobre los contextos inmediatos o próximos dentro de los cuales se desenvuelve la

educación, alterándolos de manera significativa” (Brunner, 2000, p.v2). Ahora, más que nunca, las OOI se están convirtiendo en actores determinantes y fundamentales en la configuración de la política y la política educativa en particular. El espacio para definir los objetivos y propósitos de la educación se está alejando de las plataformas locales o nacionales hacia áreas internacionales complejas y dinámicas. Un ejemplo claro, ha sido el fomento y la mejora de la calidad educativa y de docentes que ha representado una cuestión central de interés internacional y, por tanto, “se ha convertido en un tema susceptible de estudio y evaluación de las OOI” y no de las escuelas desde su ámbito local, que en muchos casos tienen otras prioridades (Wiseman y Stevens, 2017, p. 158).

Este fenómeno se puede describir como la “paradoja de una política cada vez más modelada y remodelada por los procesos globales” (Bauman, p.120). En tiempos en los que, los verdaderos poderes que establecen nuestras formas de actuar y decidir se mueven en un espacio totalmente planetario, “nuestras instituciones de acción política siguen, en gran medida amarradas al suelo. Son, como antes, locales” (p.117), una contradicción absoluta pero real.

Ante este horizonte de atracción global que manifiesta nuevas geografías de poder, para Schriewer (2013) coexisten nuevas formas y posibilidades de acción a escala mundial, las nacientes relaciones de poder son implantadas en espacios locales, con la finalidad de ayudar a gobernar desde dentro, pero bajo la influencia de un contexto global. Esta influencia es conseguida directamente por los actores políticos de regiones, comunidades o localidades en sus intentos por controlar, restringir y dirigir las agendas, es decir los representantes internacionales “se acercan a aquellos que pueden negociar e influir en las decisiones y otras formas de interacción mediada que se extienden más allá de la región o localidad para dar forma a los eventos internos” (Wiseman y Stevens, 2017, p. 184).

De esta manera los discursos y las fuerzas globales se desplazan sigilosamente en los espacios locales para contribuir e influir en los gobiernos. Todo esto funciona porque existe una fuerte “necesidad de las sociedades de funcionar en un mundo global abierto, antes que en otro nacional y cerrado” (Meyer y Schofer, 2006, p. 29).

En los últimos años, somos testigos de una proliferación de políticas cada vez más modeladas por los diferentes tipos de procesos globales, nos referimos a una constante

presión tanto política como económica que se centra en comparar los sistemas educativos. Para Steiner-Khamsi (2004) esa presión constante es originada por la semántica que utiliza la globalización y que promueve el discurso –entre otros- de aprender mutuamente o tomar prestado de los países con resultados más efectivos. Países que están dispuestos a prestar sus modelos y otros ansiosos por adoptar esos modelos eficaces.

Se trata de una tendencia que termina promoviendo una “desterritorialización y la descontextualización de reformas que cambian la concepción pasada de la educación como un sistema culturalmente limitado” (p. 5). La idea es abrirlo a múltiples e inimaginables alternativas educativas gestadas a nivel global, alejadas del ámbito o realidades locales, que en su aplicación alteran su estructura central, corroborando que “la globalización modifica el contexto de múltiples y variadas maneras” (Bruner, 2000, p. 7).

Si la globalización implica tantos desconciertos, problemas y contradicciones ¿por qué no abandonarla? Sellar y Lingard (2014) concluyen, que nos encontramos ante lo que denominan una “política de educación contemporánea hipernarrativa y casi inexpugnable en todo el mundo” (p. 935). La singularidad de esas políticas está representada por un “guión global dominante” (p. 935), donde los Estados tienen un margen limitado de decisión que los restringe a adoptar las demandas globales. Y aunque es poco significativo el papel de estos actores políticos en este contexto, sus intereses continúan siendo importantes. Sin embargo, irremediamente se encuentran centrados en mantener un nivel de competitividad global de su economía como sinónimo de progreso y desarrollo, que paulatinamente los guía hacia el emprendimiento de la carrera global, llevados por el deseo de un anhelado puesto mundial y no tener la sensación de quedarse atrás.

Es de esta manera como el Estado permanece teniendo la responsabilidad de la educación, pero en una sociedad del conocimiento que es en sí misma, una criatura de estándares mundiales, guiones y estadísticas” (Wiseman y Stevens, 2017, p. 254), las acciones se diversifican y cada vez más la gobernanza global es “más común y más necesaria como resultado de la globalización, así, la formulación de políticas públicas mundiales será más importante en el mundo”. (Levi-Faur, 2012, p. 23)

Nos encontramos frente a Estados vigilantes que, en diferentes niveles según el país del que se hable, han permitido una fusión con el mercado. Se encuentran más enfocados en los resultados de la economía global y su papel está convirtiendo al Estado en un ente regulador y observador, sometido al poder de atracción y exigencias que van conformando los resultados de sistemas educativos exitosos, donde, la “globalización obliga a los estados nación a centrarse más en su crecimiento económico” (Carnoy, 1999, p. 19), con una obsesión por los números, los estándares y por ende en los resultados competitivos, más que por el desarrollo y la justicia social.

De esta manera, esa progresiva disputa mundial hace que el Estado nación se concentre en políticas económicas que optimicen, mejoren y avancen en la competitividad global. “Los decisores políticos de cada país están sujetos a diversos constreñimientos que rebasan las fronteras nacionales. Las consideraciones geopolíticas y estratégicas afectan tanto la política económica como a la exterior” (Marsh y Stoker, 1997, p. 290) y aunque cada estructura pública tiene sus propios niveles de intervención, finalmente se encuentran dentro de esa gramática global que afecta directamente las decisiones locales.

El surgimiento de esa retórica global se encuentra en gran medida construida y amparada por la fuerza de atracción que constituye obtener las mejores prácticas y óptimos resultados. El ideal es estar entre los mejores, así que, aunque Finlandia se encuentre a 9.450 km aproximadamente de México, gracias a un flujo libre de información y a la conectividad mundial, se hará posible la atracción hacia sus eficientes resultados internacionales e influirán en la construcción de políticas, reformas y acciones educativas, aunque tengan contextos sociales y culturales totalmente desiguales, con la posibilidad de que, “el bienestar de un lugar repercuta en el sufrimiento de otro” (Bauman, 2007, p. 14).

Pero ¿cuáles son los factores globales que constriñen al Estado? Es claro que, dentro de esta competencia del contexto global, la figura del Estado nación, reduce su capacidad para conservar y mejorar los beneficios sociales en sectores marginados de la población por centrarse en exigencias a nivel económico. Para Gorostiaga y Tello (2011) un aspecto central que debilita la acción y la capacidad de los estados y que es clave para la conformación de ese guion global dominante, son las nuevas tecnologías, que impiden

un control en el flujo de información dentro de sus fronteras. Con ellas, esa retórica global navega para promover la competencia y difunde el sentimiento de no quedarse atrás.

Otros elementos claves, que influyen considerablemente en el sometimiento del Estado son, “la internacionalización del capital, el crecimiento del poder económico, y por tanto político de las corporaciones multinacionales y quizás especialmente, la liberación de los mercados financieros, que conlleva más flexibilidad” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 291).

Sería interesante entonces, entender la globalización como fenómeno que evoluciona, se transforma, muta constante y vertiginosamente, construyendo a su paso nuevos significados y constructos sociales, donde “incluso los niños que ven televisión o escuchan la radio están re-conceptualizando su mundo, en términos de los significados que atribuyen a la música, el medio ambiente, los deportes, la raza y la etnia” (Carnoy, 1999, p. 13). Ante este escenario, surge un nuevo interrogante: ¿la educación se está reconceptualizado o, ante esta era de incertidumbre e inundados cada vez más de información irrelevante y con influencias más poderosas sobre su calidad y eficiencia, ha perdido su objetividad, claridad y sobre todo su autonomía?

### **3.2. Del Contexto al Concepto de Globalización ¿Cómo ha alterado la Globalización el Panorama Local y Social de la Educación?**

El nuevo sistema global que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y extremadamente excluyente. Incluyente de todo lo que tiene valor según los códigos dominantes en los flujos y excluyente de todo aquello que, según dichos códigos, no tiene valor o deja de tenerlo. (Castells, 2000, p.6)

De ninguna manera pretendemos acometer una amplia y ambiciosa definición del concepto de globalización, tratamos de centrar nuestro análisis en lo que Beck (1998) define como una de las nociones poco comprendidas, con múltiples composiciones y la peor empleada, pero políticamente una de las más poderosas, eficaces e influyentes.

En este punto, es crucial detenerse en dos argumentos que son de gran utilidad en el presente estudio para examinar la globalización y su influencia en la retórica global. Por una parte, en “la degeneración de la cultura, la erosión de la identidad nacional y el fin de la diversidad, en un mundo cada vez más estandarizado, la globalización es omnipresente y a menudo se le trata de manera histórica” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 3), pero siempre con un impacto social inaudito. El segundo argumento, se centra en el ámbito de la interconectividad, cuando “se habla de la globalización de la ciencia, la tecnología y la información; la globalización de la comunicación y la cultura; la globalización de la política; incluso, de la globalización del crimen organizado” (Brunner, 2000, p. 7), esto es, una globalización multifacética.

Ante esto, somos conscientes de la diversidad de usos, bogas y discordancias de argumentos e influencias que giran alrededor de la concepción y construcción teórica de la globalización. Conviene estar advertidos al adentrarnos en este término de interés relevante. Justamente en este apartado, intentamos encontrar cierta claridad, mediante una reflexión modesta que nos permita precisar los alcances de la expresión dentro de esta investigación.

Nos centramos de esta manera, en un análisis de la globalización en tanto contexto, eslogan y consigna que mediante la intensificación de los flujos de comunicación e interconexión mundial influye y afecta poderosamente en las decisiones y recomendaciones educativas. Este concepto forma parte de la construcción de una

semántica mundial que promueve no sólo ideas educativas, sino también numerosas reformas que generan a su vez nuevas formas de exclusión y marginalización.

Reflexionemos entonces, en la globalización como el nuevo escenario donde hoy en día, se mueven las relaciones sociales, la sanidad, la educación, la política, la economía, etc. Hablamos de “tratarla como parte del entorno en que se desenvuelve la educación, afectando dimensiones relevantes del contexto en el cual ella opera y al cual debe responder y adaptarse” (Brunner, 2000, p.11). Esta suposición parece tener relevancia cuando nos referimos a las transferencias de modelos educativos, que se realizan entre países en la búsqueda de resultados efectivos, y la adaptación a este nuevo contexto educativo global.

De esta manera, “se intercambian una pequeña cantidad de modelos de reforma escolar, que generalmente son aquellos que tienen una alta demanda, es decir, aquellos que se consideran más efectivos” (Steiner-Khamsi, 2004, p.3), porque han mostrado excelentes niveles y por tanto son atractivos para otros países con resultados menos alentadores. Esta condición, legitima una constante y efectiva oleada de discursos que garantizan la utilización de esos modelos eficientes, que progresivamente penetran en las agendas políticas y en las percepciones de los actores decisores de los sistemas educativos. Del mismo modo, trae como resultado que indudablemente “serán influenciados por el contexto discursivo dentro del cual emergen las políticas” (Bowe et al., 1992, p. 23).

En este análisis de la globalización desde una perspectiva de contexto influyente que utiliza a los actores políticos para posicionarse, encontramos una de las contrariedades de la globalización, en tanto que, hace énfasis en aspectos claves como el debilitamiento del Estado, para dar paso al predominio del mercado y a la competitividad individual, en una constante concentración de países que quieren elevar su ingreso per cápita. Gorostiaga y Tello (2011) señalan que, aunque este sea el eslogan principal, lo que caracteriza al desarrollo humano en este contexto es “el aumento en la cantidad y la calidad de oportunidades para el ser humano” (p. 373). En suma, un individualismo que hace a un lado al Estado, en una carrera por la búsqueda del progreso anhelado.

Ante este panorama de competencia individual en la globalidad, tendríamos que repensar sobre la equidad de oportunidades y su efecto en el tejido social actual.



¿Estamos ante una comunidad global o ante una competencia de intereses individuales? Para este fin, es preciso recordar que originalmente, las comunidades se establecen de manera orgánica; es decir, las comunidades se agrupan debido a necesidades naturales, como la supervivencia, el comercio, la economía, así como también por la formación de los grupos básicos como familia, tribu, idioma y Estado o nación. No hay un sentido trascendental por el cual un grupo es un grupo. Por lo tanto, “nada distingue a los grupos y comunidades de las personas o individuos. Cada uno tiene su existencia natural y social, donde cada uno se toma como punto de partida” (Scott, 2014, p. 29).

Bajo esta interpretación, tratamos de plantear algunas ideas sociológicas con la finalidad de entender la figura de los individuos ante este nuevo contexto de sociedad global competitiva. Pretendemos que “estas líneas de pensamiento nos ayuden a descomponer el problema en dos elementos. Primero, porque ofrecen explicaciones de carácter mundial de la expansión global. Segundo, ofrecen explicaciones de carácter expansionista del cambio global” (Meyer y Schofer, 2006, p. 22).

Sabiendo de la abundancia de teorías divergentes sobre la globalización y atendiendo a los dos componentes arriba mencionados, nos centramos primero, en entender ese carácter expansionista del cambio global. Así, Scott (2014) analiza una de las teorías que más ha influenciado este fenómeno, el discernimiento del posestructuralismo, entendido como una dispersión continua. Se centra en la idea inicial de William Schroeder, que concibe esa dispersión, desde un punto donde se pierde la unidad orgánica del todo, un todo que está “esparcido o revuelto sin patrón (...) Como proceso, la dispersión sugiere que la función divisora auto repelente es continua e incesante. Las cosas no sólo se esparcen, éstas continúan esparciéndose aun más” (p. 26).

Justamente en este fenómeno de dispersión podemos encontrar las críticas más severas a las consecuencias de la globalización, específicamente por el aumento de la desigualdad y el surgimiento de nuevas formas de exclusión que genera esta división constante e individualista (ver Figura 7).

Nos referimos nuevamente al fenómeno de fragmentar, de ahí que Scott (2014) apueste por abordar el posestructuralismo como una de las mejores opciones para adentrarnos a entender y examinar la globalización y sus consecuencias y efectos en las relaciones sociales. El autor indaga también en la anti-subjetividad entendida como “la

negación a la afirmación cartesiana del yo” bajo “la filosofía de la conciencia” y “la filosofía del sujeto” (p. 24). Esto es, reflexionar en esos mecanismos que se encuentran intrínsecos en la dispersión y originan la fragmentación en los diferentes ámbitos sociales, porque existe un componente importante de individualismo dentro de una ficticia autonomía individual. El autor explica:

el desarrollo de la autoconsciencia, tal como se expresa, depende del reconocimiento del otro. En contraposición a la historia de la filosofía occidental, que enfatiza la unidad, la totalidad, la organicidad y la centralidad (en especial con el despertar de Descartes), el Posestructuralismo recalca la fragmentación, la desunión, la dispersión y la diferencia. A menudo, el objetivo es adentrarse en las afirmaciones de unidad para revelar la naturaleza intrínsecamente fragmentaria de los varios sistemas de la verdad y otros discursos. (Scott, 2014, p. 26)

Justamente, la dispersión continua, la fusión divisoria o la fragmentación han avanzado dejando atrás la centralidad y la totalidad. Asimismo, y en concordancia han evolucionado vertiginosamente con gran intensidad y eficacia por la intensificación de los medios de comunicación e información, los vínculos y la cooperación mundial, que son hechos que envuelven a la sociedad del siglo XXI. Ante esto, cabría reflexionar: ¿se ha reforzado el tejido social o su impacto ha desplazado importantes valores de la educación?

### **Figura 7**

#### *Construcción del concepto de Globalización como Eslogan y Consigna Influyente*

<b>Globalización</b>	<b>Autor</b>
Fenómeno con múltiples implicaciones políticas y uno de los más poderoso, eficaz e influyente.	Beck (1998)
Una revolución dentro de los servicios y organizaciones.	Carnoy (1999)
Contexto discursivo donde emergen y se diseñan las políticas educativas	Bowe et al. (1992)
Fenómeno mundial que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación; es extremadamente incluyente y excluyente a la vez.	Castells (2000)
Entorno donde se desenvuelve la ciencia, la tecnología, la política, la información, la cultura, etc. Dentro de excesivas redes y conexiones globales que cambian las relaciones sociales e impactan en las políticas.	Brunner (2000)
Ámbito de la interconectividad que transforma y genera modelos, reformas	Steiner-Khamsi (2004)

y políticas educativas.

Es el fenómeno que desencadena la externalización.

Tiene un carácter eminentemente expansionista de doctrinas . Meyer y Schofer (2006)

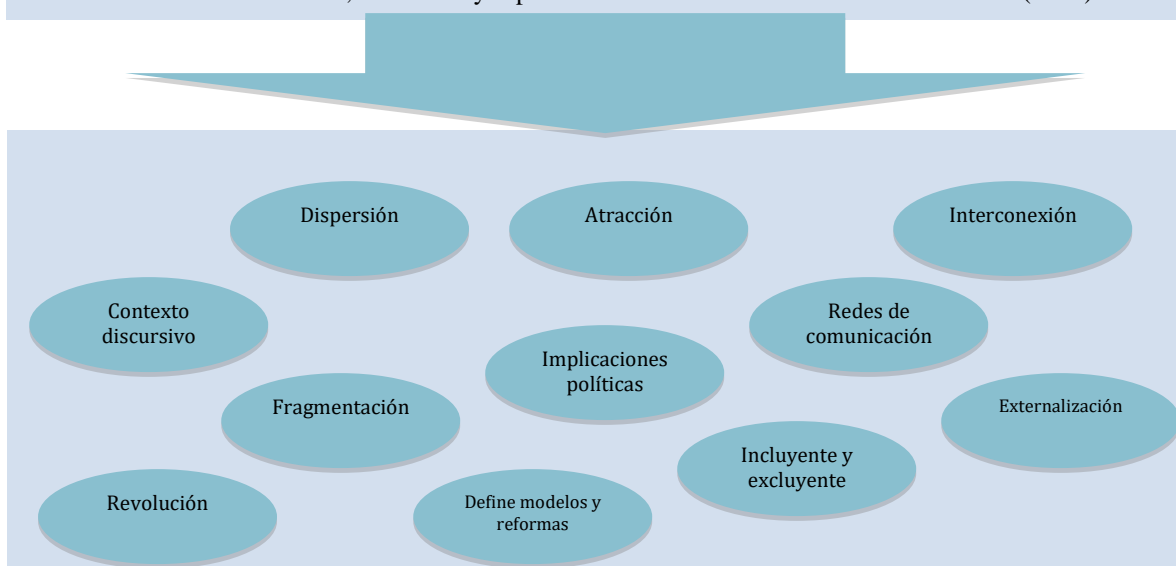
Eslogan para el aumento en la cantidad y calidad de oportunidades en la búsqueda del progreso y desarrollo de los países. Gorostiaga y Tello (2011)

Marginalización que benefician a algunos y limitan a otros.

Panorama de competencia individual y de dispersión continua en donde se pierde la unidad mediante la fragmentación. Scott (2014)

Fenómeno que propicia el isomorfismo con agendas mundiales que definen las acciones de los servicios. Ball (2016)

Horizonte de atracción colosal, limitación y esperanza. Harari (2018)



*Nota.* Elaboración propia

Es interesante replantearnos los escenarios que surgen en una nueva sociedad totalmente intercomunicada. Anteriormente, ya hemos discutido de esa intensificación en la comunicación, los vínculos y la cooperación. Nos resta aún, reflexionar sobre si se ha reforzado el tejido social o, si su impacto ha desplazado importantes valores de la educación. Lo cierto es que, la globalización y las nuevas tecnologías entre ellas la inteligencia artificial como procesos innovadores han impulsado lo que Carnoy (1999) denomina una revolución dentro de la organización en los diferentes ámbitos, como el “trabajo, la producción de bienes y servicios, las relaciones entre las naciones e incluso la

cultura local. Ninguna comunidad es inmune a los efectos de esta revolución. Está cambiando los fundamentos mismos de las relaciones humanas y la vida social” (p. 14).

En un análisis de este individualismo, Gorostiaga y Tello (2011) por su parte, rescatan un enfoque transformacionista que hace énfasis en esa conectividad global. Como anteriormente revelamos, nos encontramos frente a una interconexión nunca vista en nuestra historia en todos los niveles, social, cultural, político y económico. El problema preciso de estas interconexiones, son aquellos eventos que fragmentan –lo que entendemos como el proceso de dispersión-. La consecuencia directa, es la marginalización de ciertas zonas, por la poca claridad de las nociones de centro y periferia que limitan a unos y benefician a otros. Ante estas circunstancias los estados tendrían que regular y equilibrar esas disparidades. Pero “los estados nacionales, sin abdicar completamente su poder y articulando diferentes respuestas frente a la nueva configuración del sistema mundial, se ven crecientemente forzados a aceptar instancias internacionales que los limitan” (p. 366).

Sin embargo, la globalización no sólo representa un fenómeno de atracción y limitaciones tanto para los gobiernos como para los individuos, sino que también, simboliza un cúmulo de esperanzas para todos. Según Harari (2018) toda una generación ha crecido con una ilusión de prosperidad económica mundial que no discriminaría en ofrecer las mismas oportunidades y privilegios en países como la India y Egipto a la par de Canadá y Finlandia. Lamentablemente, la globalización no ha cumplido esta promesa y, al contrario, hemos sido testigos de grandes beneficios a segmentos muy reducidos de la humanidad. Existe una “desigualdad creciente tanto entre las sociedades como en el interior de las mismas. Algunos grupos monopolizan de forma creciente los frutos de la globalización al tiempo que miles de millones de personas quedan atrás” (p. 97).

Merece la pena examinar el extenso análisis que Brunner (2000) realiza sobre “la propensión de impacto de la interconectividad global” definida por Held y entendida por el autor en cuatro dimensiones: el poder extensivo “de las redes globales en cuanto a conexiones y relaciones; la intensidad de los flujos y niveles de actividad dentro de dichas redes; la velocidad de los intercambios y el impacto de tales fenómenos sobre las comunidades” (p. 7). La conclusión de este estudio se basa primordialmente, en que todas estas dimensiones estructuran y dirigen las nuevas relaciones sociales, políticas y

económicas. Esas dimensiones, determinan el proceso de distribución de las actividades y relaciones mediante flujos y redes que confluyen e impactan directa o indirectamente en políticas, costos y beneficios, por lo tanto, también en la toma de decisiones, condicionando así los patrones de organización y comportamiento, la configuración de agendas y de las fuerzas sociales tanto en unión como opositoras de la globalización y todo este proceso con un componente muy fuerte del ejercicio del poder influenciado por el flujo de información que se intercambia.

Las ideas de Steiner-Khamsi (2004) nos permiten clarificar el fenómeno de la globalización en su dimensión de interconectividad planetaria dentro de la literatura educativa. Su estudio a nivel internacional, mediante el concepto clave de la externalización, entendida como el “fenómeno de mirar hacia fuera” (p. 32) los modelos o situaciones mundiales, representa una forma de razonamiento que nos ayuda a profundizar en la interpretación, el análisis y la evaluación a nivel mundial de los fenómenos educativos internacionales, pero que también constituye un elemento que contribuye en la construcción de una retórica global.

Para Meyer y Schofer (2006) la *teoría institucional* precisamente ayuda a explicar este fenómeno de la externalización, porque “resalta el compromiso en todos los países del mundo con las doctrinas agresivas y con ideologías de expansión” (p. 23). Atraídos por el progreso y desarrollo económico, se conforma una sociedad mundial que canaliza todos sus esfuerzos en lograr ese objetivo universal. De pronto pareciera que los

poderes y responsabilidades de una gran cantidad de Estados-nación por todo el tercer mundo son similares. Copiar modelos educativos expandidos parecía tener sentido en términos de sus objetivos comunes de desarrollo, aunque no fuera en términos de sus verdaderas realidades socioeconómicas. (Meyer y Schofer, 2006, p. 23)

Finalmente se comprueba que terminan comprometiéndose con el ideal global. Todo esto en el ámbito educativo se relaciona con un campo de conocimiento relativo a la educación internacional y a la investigación en el marco de las políticas educativas que somete a estudio las interpretaciones discursivas de los fenómenos internacionales, como son las tendencias de externalización y su modo operandi de legitimación ideológica que para Schriewer (2013) son estructuras sociales y comunicativas que tienen tres componentes principales “interpretaciones de lo social, ideas directrices y programas de

acción” que “no dan lugar a dudas, sino que se aceptan como naturales y legítimas” (p. 278).

Esto nos lleva a profundizar en el isomorfismo entendido por Meyer y Schofer (2006) como un proceso de asemejarse al otro, frente a la tradiciones y características propias de cada sistema, afirmando que las decisiones de los actores políticos son tomadas bajo dos vertientes, en la primera están “los actores que persiguen racionalmente sus intereses tomando así las decisiones. Este enfoque supone que las definiciones e intereses de los actores son en gran medida fijos e independientes de la cultura” (p. 15). En la segunda vertiente, “los modelos mundiales definen agendas legítimas para los actores locales en prácticamente todos los dominios de la vida social racionalizada: negocios, política, educación, medicina, ciencia, incluso la familia y la religión” (p. 145).

De esta forma queda relegado el aspecto local en ambos casos y, a pesar de las inmensas diferencias, estamos frente a un isomorfismo estructural en las políticas educativas de metas, cuyos orígenes son exógenos y, por tanto, tienen colosales diferencias en cuanto a recursos, estructura administrativa y organizativa, tradiciones, además de ser poco vinculantes con el país receptor. Se trata claramente de un proceso imitador que promete lograr la meta deseada del progreso y desarrollo exitoso.

### **3.3. Globalización, Educación e Intercomunicación**

“La clave para transformar a una comunidad es la indagación social y la resolución de problemas, expandirse para incluir nuevas relaciones” (Scott, 2014, p.30).

Es indudable que históricamente los seres humanos hemos demostrado una capacidad admirable para colaborar, organizarnos y construir grandes sociedades y sistemas culturales, políticos y económicos. Hoy en día, los medios tecnológicos están transformando a un ritmo descontrolado esas estructuras sociales, políticas y financieras, así como las formas de comunicación y organización en los diferentes ámbitos, desde lo social hasta lo laboral, como lo hemos discutido en párrafos anteriores.

¿Pero, cómo se ha ido construyendo esta revolución que nos dirige hacia la sociedad global? Para Scott (2014) la conformación de esa gran comunidad, es una mezcla que se origina cuando surgen problemas y tensiones engendradas internamente, a las que necesariamente se les busca solución y, actualmente la tecnología ofrece una gran variedad de posibles respuestas a esas problemáticas. De esta manera, se va generando una transformación que integra relaciones y prácticas anteriores, con las nuevas que esencialmente son influenciadas por contextos exteriores y en las cuales intervienen más colectividades. Así, surge esa gran comunidad que es la suma de su antes y ahora, convirtiéndose en una versión mayor y progresiva de ella misma.

Para Castells (2000) entender ese contexto tecnológico, donde se desarrolla la globalización mediante redes, flujos de información y de comunicación constante, manteniéndonos conectados como nunca antes en nuestros tiempos y sin precedentes históricos, con niveles de intercomunicación, no sólo muy veloces y eficientes, sino también con mucha intensidad, es el efecto de la suma de capacidades de ciertas actividades humanas que funcionan dentro de este proceso como un sólo mecanismo a nivel global y en tiempo real. Se trata según Castells de “un fenómeno nuevo porque sólo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos” (p. 5) y todas éstas convergen en los diferentes ámbitos de la vida social.

En esta conformación de una comunidad mundial, Scott (2014) asegura que, analizar las teorías de la globalización nos puede ayudar a explicar esta entidad planetaria y sus efectos sociales, o lo que es lo mismo a entender cómo se establecen “las relaciones entre las personas, las culturas, los idiomas y, la manera como ocurren y se articulan las diferencias socio-económicas (p. 29)”. La idea que subyace a esta necesidad de organización social no es otra que justificar la importancia de gestionar los asuntos públicos (políticas públicas).

Cuando el lector vea los juegos olímpicos de Tokio 2020, recuerde que la aparente competición entre naciones supone en realidad un asombroso acuerdo global. Aun con todo el orgullo nacional que la gente siente cuando su delegación gana una medalla de oro y se iza su bandera, hay muchísima razón para sentir orgullo porque la humanidad sea capaz de organizar un acontecimiento de ese tipo. (Harari, 2018, p.127)

Desde esta premisa, continuamos reflexionando en ese contexto social con transformaciones y desafíos tecnológicos en el que se encuentran muchos retos de la educación, en términos de equidad dentro de la esfera global. Centrarse sólo en el progreso ha llevado a una meta de interés económico, que deja difuminada la justicia social. Correspondería encauzar los esfuerzos en una educación que se adapte y responda a las dimensiones “del acceso a la información, acervo de conocimientos, mercado laboral, disponibilidad de nuevas tecnologías de la comunicación para la educación y por último mundos de vida de forma justa, equitativa para cada rincón escolar” (Bruner, 2000, pp. 11-12), de lo contrario la brecha de disparidad es aun más grande y feroz para la población marginada.

Gorostiaga y Tello (2011) en su análisis llegan a esa misma conclusión precisando que, la globalización es “la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que vinculan lugares distantes, de tal manera que, los acontecimientos locales están moldeados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa” (p. 365). Se trata de un fenómeno que proyecta gran influencia dentro de todos los ámbitos de la vida humana, desde lo económico y político, hasta lo social, cultural y naturalmente también el educativo. En una interesante reflexión Carnoy (1999) afirma que:



la globalización también significa que la inversión, la producción y la innovación de una nación no están limitadas por las fronteras nacionales. Todo, incluidas las relaciones entre familiares y amigos, se organiza rápidamente en torno a una visión mucho más comprimida del espacio y el tiempo. (p. 13)

Hablamos entonces de una cuestión planetaria que intensifica las formas en que los seres humanos nos relacionamos, nos vinculamos y nos comunicamos en cualquier parte del mundo, nos referimos a un movimiento donde los acontecimientos a nivel local están constituidos o manipulados por aquellos que están ocurriendo a millones de kilómetros de distancia y viceversa. Al respecto, Arnove et al. (1999), observan el sentido utilitarista de estas transferencias, concluyendo que,

las estrategias educativas que se consideran efectivas en un país han proporcionado modelos para iniciativas en otros lugares. Las escuelas populares en los países nórdicos, por ejemplo, han inspirado a las universidades de desarrollo popular en Tanzania y a iniciativas paralelas en otros lugares. Los activistas de la educación del sur de África que buscan vincular la educación y la capacitación y proporcionar oportunidades de aprendizaje para los jóvenes que no asisten a la escuela y los adultos que no cuentan con el apoyo se basan en los marcos de calificaciones nacionales desarrollados en Australia y Nueva Zelanda. (p. 64)

Otro ejemplo en el marco de la tecnología, es la educación a distancia, la digitalización de la educación que vincula a estudiantes y profesores de polos opuestos del planeta en cuestión de minutos y, también produce la bajada de costos, lo que representa una innovación y avance de la globalización, Espejo-Villar et al. (2022) destacan el importante “impacto motivacional que la innovación digital puede tener en el aprendizaje y el capital educativo que puede generar” (p. 16), sin embargo también encuentran que puede representar una brecha que genera desigualdades cada vez más evidentes en la formación que reciben los profesores. De esta manera en términos de justicia social, cabría preguntarse si “estará pasando el mismo proceso que Durkheim analiza con la revolución industrial donde advierte que ésta impone deseos a un nivel que sólo pocos pueden lograr” (Morrison, 2010, p. 33). “También significa que muchos grupos se sienten marginados por los valores de mercado de estas nuevas culturas. Dichos grupos luchan contra la economía globalizada al afirmar que hay valores culturales que no pueden ser globales” (Carnoy, 1999, p. 16).

Con esta afirmación, de manera paradójica, podemos encontrar concentradas seis importantes universidades a distancia en Turquía, China, Indonesia, India, Tailandia, África del Sur e Irán en donde el sector empresarial ha irrumpido con éxito. Otro ejemplo de ello es en México el Tecnológico de Monterrey (Universidad privada por excelencia y no accesible a la población de bajos recursos) que tiene una presencia importante en América Latina. Por su parte Educor—empresa sudafricana—emplea en la actualidad a más de 4 mil docentes que enseñan mediante computadoras e internet a 300 mil alumnos registrados en 160 sedes (ITU 1999, *apud* Brunner , 2000, pp. 19-20). Evidentemente, la brecha se hace mayor para la población de bajos recursos, y las ventajas competitivas aumentan para aquella población muy limitada, que sí puede acceder económicamente a estos recursos y a esas universidades. El resultado es claro, se genera una exclusión instantánea para aquellos que quedan marginados de estos beneficios creados para un sector privado, económicamente alto y minoritario.

Coinciden con esta idea, Gorostiaga y Tello (2011) haciendo una aguda crítica de la globalización como factor que favorece mediante una economía de mercado a un modelo de “dominación económica, política, cultural totalitaria y excluyente” (p. 381). Para Williamson (1997), el principal efecto de todo esto es una sociedad globalizada, resultado inmediato de las nuevas tecnologías que son sinónimo de grandes ventajas y desventajas por el acceso a esos recursos y herramientas tecnológicas.

Este aspecto universal de la sociedad mundial de accesibilidad representa para Meyer y Schofer (2006) uno de los fenómenos que profundiza las grandes desigualdades y la pérdida de tradiciones que contribuyen a que paulatinamente se diluyan aspectos locales, ocasionando que la diversidad cultural y religiosa “se conviertan en fuentes de conflicto a una escala global. En condiciones de integración bajo élites comunes, las desigualdades pueden verse fácilmente como injusticias y las diferencias culturales como violaciones de normas supuestamente comunes” (p. 32).

En ese mismo sentido, Subirats (2016) describe esos cambios mundiales como el nuevo contexto social que puede representar nuevas y mejores oportunidades y es capaz de “romper la estable rigidez de las líneas divisorias sociales características de la sociedad industrial y, al mismo tiempo, como impulsor de nuevas formas de desigualdad

y de desequilibrio que golpean a sectores tradicionalmente sometidos” (Subirats, 2016, p. 22).

### **3.4. La Innovación Educativa y la Relación Global- Local**

“Para estar a la altura del mundo de 2050 necesitaremos no sólo inventar nuevas ideas y productos: sobre todo necesitaremos reinventarnos una y otra vez. Por desgracia, enseñar a los chicos a aceptar lo desconocido y a mantener su equilibrio mental es más difícil que enseñarles una ecuación de física o la segunda guerra mundial”. (Harari, 2018, p. 288)

A lo largo de este capítulo tratamos de plantear la relación que se establece entre la innovación como una de las de las premisas que muchos países utilizan en la implementación de nuevas actuaciones políticas con la globalización como fenómeno que intenta garantizar esa innovación y progreso mediante las prácticas experienciales de un contexto globalizado, sin embargo, hoy más que nunca las habilidades requeridas para el trabajo cambian constante y rápidamente, exigiendo una gama más variada de conocimientos, competencias, destrezas y técnicas muy específicas; ya “no sólo se requieren más competencias sino frecuentemente nuevas y diferentes, lo que pone en jaque a los sistemas educacionales y de formación profesional” (Brunner, 2000, p. 14), que requieren dar garantías mediante ajustes locales.

La educación, se enfrenta al reto de una formación en la que los individuos tienen la necesidad de reinventarse ante los constantes cambios que vive la humanidad. Harari (2018) piensa que, ante ese nuevo horizonte, la educación debe reformular la prioridad de las habilidades genéricas. En ese sentido, apunta que “lo más importante de todo será la capacidad de habérselas con el cambio, de aprender nuevas cosas y de mantener el equilibrio mental en las situaciones con las que no estemos familiarizados” (p. 288), pero también, acepta que es más fácil enseñar ciencias, lengua o historia dentro de las aulas, mientras que “no podemos aprender resiliencia leyendo un libro o escuchando una conferencia. Los mismos profesores suelen carecer de la flexibilidad mental que el siglo XXI exige, porque ellos son el producto del sistema educativo antiguo” (p. 292).

Para Carnoy (1999) el resultado de una demanda tan especializada en “ciertos tipos de habilidades de nivel superior ejerce una presión al alza sobre las recompensas para las personas con educación superior en todo el mundo, especialmente en aquellas economías más estrechamente vinculadas al proceso de globalización” (Carnoy, 1999, p. 27).

Describimos el proceso de globalización asociado implícitamente a la innovación, progreso y tecnología, idea con la que Gorostiaga y Tello (2011) están de acuerdo. Esta concepción es una aparición de la sociedad post-industrial, dado que una característica importante dentro de este proceso global es la conversión del conocimiento en elemento clave para el mercado. Un conocimiento que es entendido en un marco de competitividad y en términos de expansión empresarial. El resultado de esta conceptualización a nivel general es “el achicamiento y ajuste del Estado, el desmantelamiento de las redes de protección social, la declinación de los derechos sociales, el aumento de la pobreza y el aumento de la asimetría entre países centrales y periféricos” (p. 378).

Para que la globalización perdure a través del tiempo se apuesta por la innovación como sinónimo de progreso y por el conocimiento como elemento para conseguirla, de esta manera podemos entender porque los países se aventuran por educar en la innovación. Detrás de este discurso, se encuentran las exigencias empresariales para el avance económico y tecnológico. “La inversión y las finanzas globalizadas crean una demanda mundial para ciertos tipos de habilidades, a saber, el idioma inglés, el razonamiento matemático, la lógica científica y la programación, asociados con niveles más altos de educación” (Carnoy, 1999, p. 26). La apuesta se centra en aumentar la educación superior tecnológica y científica. El mismo autor advierte que este fenómeno mundial sucede tanto en países industrializados como en los recientemente industrializados y en una forma aún más radical en los países asiáticos, donde el Estado-nación aumenta a gran escala la inversión por la innovación y la tecnología.

Evidentemente, el mercado de la educación es un objetivo y una oportunidad muy atractiva a nivel financiero. “Los mercados de servicios educativos operan a escala global, involucrando compañías de infraestructura, de gestión y de contabilidad, así como numerosas firmas pequeñas, nacionales y locales” (Ball, 2014, p.3), hasta tal punto que mimetizan discursos, identificando principios educativos con elementos de mercado. Como apuntan Espejo-Villar et al. (2022) la innovación educativa esta íntimamente vinculada con la elección educativa, esto es con todo lo referente a la capacidad digital que tiene la educación, desde las estrategias de digitalización del desempeño tecnológico de los profesores, las herramientas tecnológicas de las escuelas y los organismos que

promueven este fenómeno. Y en ese mismo sentido el mercado privado encuentra en la innovación un elemento crucial para fortalecer el poder de gestión de sus centros, otorgándoles mayor libertad de elección y selección del alumnado y profesorado, así como experiencias pedagógicas más individualizadas que permiten una mayor implicación de los actores educativos.

Para Carnoy (1999) “los esfuerzos más recientes de los Estados para centrar la educación superior en ciencia e ingeniería, aunque pretenden capturar rentas de innovación, han resultado indirecta y quizás inadvertidamente en un nuevo tipo de cooperación intersticial en la innovación global” ( p. 26).

A lo largo de este capítulo hemos reflexionado sobre el impacto de los discursos globales en las decisiones políticas mundiales, que se traducen en reformas educativas aplicadas a nivel nacional, pero gestadas subliminalmente a escala planetaria y que impactan en los diferentes ámbitos desde lo social, hasta lo económico. Ball (1998), por su parte, señala que: “en los últimos años, tanto los países centrales como los periféricos han tenido una inclinación a aceptar una nueva ortodoxia de políticas educativas” (Ball, 1998, p. 112) donde el conocimiento como medio para la innovación, el desarrollo y producción económica son claves y cimientos de este nuevo contexto planetario y por eso la retórica mundial está sustentada bajo estos principios.

Toda esta dinámica se encuentra dentro de un complejo sistema económico, con una rigurosa producción financiera del conocimiento que exige un aumento constante en los resultados cuantitativos del promedio educativo. Dentro de una era en la que todo debe ser medible, tangible y sobre todo visible; el número como resultado es siempre más significativo que los resultados sociales. Así, dentro de este nivel de medición y constante cambio se vuelve también trascendental la existencia de una educación permanente con la finalidad de que los adultos mayores adquieran nuevas y mejores habilidades y los profesionales estén en constante proceso de formación.

El resultado es una organización de los trabajos y actividades en función de multitareas, flexibilidad, cambio y habilidades sociales. Esta situación ha aumentado el acceso y nivel educativo mundialmente y aunque “promover la igualdad en el acceso a la educación es una ventaja, lo cierto es que también aumenta la demanda para el acceso a

la universidad y muchos países no cuentan con los recursos financieros para sostener este ritmo” (Rodríguez y Santos, 2017, p. 61).

Ante estas circunstancias contradictorias, Gorostiaga y Tello (2011) reflexionan sobre una vertiente más amable y optimista en cuanto a la mezcla de globalización - educación. Proponen una mundialización alternativa (gobernanza escolar), como una opción para algunos países, ante lo que los autores determinan como un agotamiento del neoliberalismo y como el recurso más propicio para sortear airoosamente los retos y dificultades de la globalización. Realizan igualmente un recorrido por diferentes posturas de perspectivas humanistas, hasta llegar a esa mundialización alternativa que, junto con el aumento de las redes de información para la distribución del conocimiento y la información a gran escala, podrían representar un recurso eficiente de distribución equitativa. Es decir, sólo puede representar una ventaja si ambos aspectos, la globalización y la interconectividad se convierten en los propulsores de una distribución imparcial y eficiente por ser componentes que pueden llegar a los rincones más desprovistos y necesitados de cada país donde la participación plural de cada uno de los actores, es crucial para estos procesos.

Evidentemente, el contexto de la globalización tiene un efecto sumamente profundo sobre diferentes niveles de la educación (según cómo entendemos la educación, cómo se construya el conocimiento, cómo se enseña y cómo se aprende) y seguirá teniéndolo aun más en el futuro. Lo que refleja el papel esencial que tienen las instituciones educativas “no sólo transmitiendo las habilidades necesarias en la economía global, sino también al reintegrar los individuos en nuevas comunidades que se construyeron alrededor de la información y el conocimiento” (Carnoy, 1999, p. 14).

Otra perspectiva importante, es la que introduce el componente de individualismo y la conformación de patrones que configuran ese conocimiento, donde el “individuo se convierte en un agente principal del cambio” y aunque las responsabilidades son individuales, el propósito es de interés social, es decir, se encuentra movido por los hilos de los intereses de instituciones o fuerzas sociales. En dicho enfoque, el conocimiento se sitúa “como el resultado de las fuerzas materiales de producción y reproducción” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 1), investigándose como un objeto productivo o un hecho

social presente en el imaginario global. Por su parte, con su característica lucidez Bauman (2007) se refiere a ese nuevo individualismo como:

el debilitamiento de los vínculos humanos y el languidecimiento de la solidaridad están grabados en una de las caras de la moneda cuyo reverso lleva el sello de la globalización negativa. En su actual forma, puramente negativa, la globalización es un proceso parasitario y predatorio que se nutre de la potencia extraída de los cuerpos de los Estados-nación y de sus súbditos. (2007, p.40)

El origen de todo esto para Muñoz-Rodríguez y Santos (2017) se encuentra el esa anhelada competitividad internacional que cautivó a todos los países que se convencieron de que el capital humano era la clave para el desarrollo productivo y obtener resultados favorables, de esta manera se abre paso al “camino del contrato psicológico y a toda la gama de técnicas que hoy vigilan la nueva plusvalía psicológica: coaching, mentoring, branding, ranking, benchmarking. Un espacio de adiestramiento emocional para extraer y capitalizar el potencial intelectual” (p. 61). La sociedad vive una constante obligación de renovarse y producirse individualmente frente una gran competencia y una precariedad laboral para maximizar ese capital humano con dosis elevadas de incertidumbres “que se mantiene porque todos piensan que su historia puede tener un final feliz” (p. 76)

Sin embargo, tendríamos que repensar si dentro de esta cantidad y calidad de oportunidades, del uso y distribución de la tecnología de la información como el recurso, la herramienta y la mano escondida que manipula el flujo constante de datos en sus diferentes ámbitos, no coexisten más formas de exclusión que de inclusión. Carnoy (1999) en ese sentido es positivo y asevera que esta intercomunicación en tiempo real y en espacios tan distantes del planeta, permite un intercambio activo no solo de información sino aún más valioso, un intercambio de conocimientos, porque “las redes de información también son cada vez más individualizadas y esto tiene un efecto profundo en la forma en que se transmiten e interpretan los conocimientos y así mismo en la forma en que se organiza la vida social” (p. 19).



### **3.5. Los Sujetos Políticos de la Gestión Escolar: la Construcción desde la Macropolítica en la Re-conceptualización del Mundo**

La globalización, en su dimensión del comercio internacional favorece la competitividad comercial de los países desarrollados en detrimento de los países en vías de desarrollo. (Ramió y Salvador, 2005, p.26)

En la VIII Conferencia Iberoamericana de Educación 1998, se reconoce el creciente avance de una evolución en términos sociales, culturales y políticos, totalmente influida por el fenómeno de la globalización como un “proceso amplio, contradictorio, heterogéneo y de cambio profundo en las relaciones entre sociedades, naciones y culturas que ha generado una dinámica de interdependencia en las esferas económica, política y cultural” (OEI, 1998, p. 2).

Este mismo documento pretende hacer frente a las exigencias de la globalización “por medio de la promoción de la educación a lo largo de la vida y la profundización de la inter-comprensión, con vistas a una ciudadanía participativa y responsable” (p. 3), apostando por la cooperación de países iberoamericanos como un elemento que equilibre los efectos de la globalización.

Detrás de la conformación de toda esta semántica que promueve los beneficios de la globalización como medio para la innovación y la transformación, se encuentra el respaldo de organizaciones, que son consideradas especialistas en el ámbito de la educación. Organizaciones que construyen una poderosa estructura que legitima, influye, apoya, articula, organiza y decide sobre los procesos de reformas públicas. Ball (2016) recoge algunas de ellas: “(OCDE/OMC Organización Mundial para el Comercio, AGCS Acuerdo General de Comercio de Servicios, BM, CFI Corporación Financiera Internacional, ERT Mesa Redonda Europea, Instituto Fraser Canadá, Fundación Friedman EEUU, Social Market Foundation GB, Instituto Macim” (p. 1048); entre otros grupos de interés y organizaciones nacionales e internacionales que intervienen en el ámbito educativo específicamente en cada país.

Autores como Brunner (2000), Gita Steiner-Khamsi (2004), Wiseman y Stevens (2017), De Francesco y Guaschino, (2020) y Wolhuter y Wiseman (2022), coinciden en que la educación representa la clave para el crecimiento productivo y desarrollo de los países. Tanto los políticos como las asociaciones civiles y mercantiles saben que en ella

se encuentran estrategias efectivas para el logro de metas hacia el progreso de los países y para grandes beneficios económicos. La educación dejó de ser vista “como uno de los bienes sociales más preciados, para representar el medio más potente para alcanzar el bienestar individual y colectivo” (Brunner, 2000, p. 4).

Dentro de este escenario y con los medios de comunicación difundiendo los ejemplos de países exitosos que han apostado por la educación, desde la década de los 80, la educación se convierte en el instrumento que simboliza el capital económico. En esos términos se expresa Steiner-Khamsi (2004) cuando señala que “los gobiernos, los grupos directivos, los intelectuales y los mass media junto a organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han empezado a identificar a la educación, como el principal instrumento” (p. 169) para el crecimiento, desarrollo y aumento de la eficiencia y productividad de los países. La educación constituye el medio eficaz para reducir y superar la brecha entre la pobreza y la riqueza, representando la mejor vía para los países en vía de desarrollo en la gestión de los retos tecnológicos y de conocimiento que los separan de las grandes potencias.

De Francesco y Guaschino (2020) revelan que estas organizaciones se han transformado de una manera vertiginosa con la misión de diseñar, producir y difundir las mejores políticas para reformar, fortalecer y hacer más eficientes a los gobiernos y las instituciones públicas. Y para ello han establecido grandes infraestructuras de recolección, análisis de datos e investigación que tienen enorme capacidad de generar conocimiento para el diseño de los lineamientos sobre cómo debe ser la gobernanza pública a nivel mundial, lo que los convierte en grandes interlocutores en la conformación de las agendas políticas.

Poggiere (2000) señala que “las generalidades, los grandes relatos conformadores de un discurso universalizado, se reproducen y cada definición es un calco de la otra”. Bajo este escenario resulta imposible, que los objetivos locales o sectoriales puedan ser el centro de los propósitos educativos, los actores que diseñan el futuro están de excesivamente alejados de esto, diseñando una “gran estrategia que es demasiado general y abstracta. La planificación estratégica se origina en el sector privado, en la administración empresarial” (p. 153).

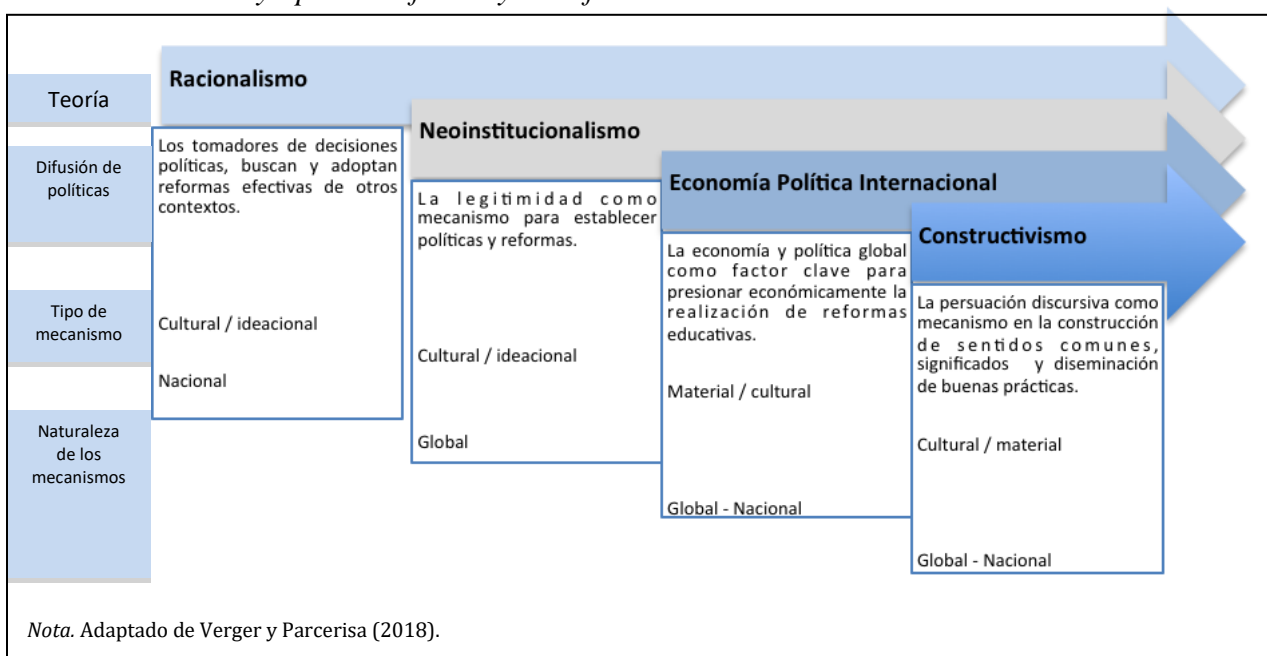
Esta incorporación de la educación al debate global la comparten Verger et al. (2016) cuando reconocen este fenómeno como impulsor de una retórica que promueve políticas educativas mediante actores externos que son los principales impulsores de esta literatura mundial que “se difunden globalmente y es adoptada por numerosos países, independientemente de la voluntad y las preferencias de actores domésticos” (p. 16).

Nos referimos al “proceso de transferencia transnacional en la educación” del que Gita Steiner-Khamsi (2004) señala como la “nueva ideología neutral” (p. 169), en donde los actores que inician, promueven, apoyan y administran esas políticas transnacionales son las OOI, ellos son los nuevos decisores de las cuestiones trascendentales de la educación en el siglo XXI.

De esta manera, dentro del ámbito educativo y bajo una influencia global se han generado no sólo nuevos espacios privados y nuevas relaciones, sino también una serie muy diversa de agentes que intervienen en las decisiones de las políticas educativas (ver Figura 8) organismos internacionales, asociaciones sin fines y con fines de lucro, empresas, etc. Se trata de actores con autoridad y representan la evidencia palpable, de que el poder dejó de estar centrado totalmente en el Estado.

**Figura 8**

*Teorías y tipos de difusión y transferencias de Políticas*



Sin embargo, para Zygmunt (2007) “tan pronto como la competencia sustituye a la solidaridad, los individuos se ven abandonados a sus propios recursos, lastimosamente escasos y a todas luces insuficientes” (p. 99). Evidentemente todas estas nuevas relaciones e intromisiones de nuevos actores educativos es una realidad de los sistemas educativos, quitando protagonismo y mayor intervención a los actores principales (profesores, estudiantes, personal directivo y comunidad escolar); en este contexto global, se difumina su importancia dentro del proceso educativo y ellos finalmente se ven obligados a trabajar con escasos recursos para cumplir lineamientos globales.

Para Dale (2010), estas nuevas intromisiones pretenden no sólo desplazar estructuras de poder sino también modificar las diferentes formas colectivas, en este escenario global los agentes, organizaciones y corporaciones externas a la estructura pública y/o política, se les concede aparecer y ser parte del diseño de políticas compitiendo con los agentes sociales.

Steiner-Khamsi (2004) coincide también con esta línea de pensamiento, al apuntar cómo las asociaciones con fines de lucro crecen cada vez más y son cada vez más diversas, escondiendo principios filantrópicos, sociales y morales. De Francesco y Guaschino, (2020) comparten esta idea y denominan a estos medios como obligaciones socio-morales de las entidades del mercado, que crean alianzas con fundaciones benéficas o organizaciones sociales, pero la misión de mercado y los productos a posicionar son los mismos, es decir, es el papel envoltorio de un mismo producto.

Estos nuevos tipos de relaciones y negocios educativos mundiales va más allá de si la educación es pública o privada; evidente estos procesos han situado al servicio educativo como un bien mercantil, que se puede comercializar y obtener ganancias de este, así se compite ferozmente por este bien tanpreciado en el mercado. Sin embargo para Wolhuter y Wiseman (2022) la existencia de una pluralidad de compromisos y perspectivas, conlleva competencia sí, pero también una variedad de expertos involucrados en la problemática educativa.

Otras fundaciones relevantes, también minuciosamente analizadas por Ball, (2014), son las fundaciones y think tanks que promueven políticas de mercado y que hacen la antesala de la investigación y de los fondos que promueven iniciativas de privatización. “Algunos ejemplos de estas instituciones, ubicadas principalmente en los

Estados Unidos de América, son John Templeton Foundation, Cato Institute, Milton & Rose D. Friedman Foundation” (p. 5).

Otro rasgo de estas empresas o fundaciones, lo analizan Collete y Tort (2016) sugiriendo que la participación clave de estos nuevos agentes educativos ha originado una constante transformación en cómo se gobiernan las escuelas, caminando de un modelo de jerarquía simple “top-down”, es decir donde estrategias, ordenes, gestión y financiación funcionaba desde el gobierno a centros educativos, hacia un modelo de “heterarquía o modelo de red”, caracterizado por interacciones e influencias más dinámicas y de una forma vertical y horizontal. “Los nuevos actores, en interacción con los tradicionales, enmarcan, producen y condicionan las conductas (y no conductas) de directores, maestros, alumnos, familias, ayuntamientos, comunidades autónomas, gobierno central, etc.” (p. 19). Es decir la centralidad dejó de ser el Estado y en muchos países estas organizaciones no solamente son aliados, sino los principales promotores y promovedores de los servicios educativos, incluido la formación docente. “Ejemplo de ello es Bill Gates y su fundación, la tercera institución más influyente en política educativa de USA, sólo por detrás del Congreso y del Ministerio de educación” (p. 130).

Pero, ¿qué contienen esas formulas educativas que resultan tan atractivas para los países?, uno de los elementos más llamativos es la efectividad en los resultados que estas recetas mundiales han tenido en las empresas a nivel privado y no es nuevo que los sistemas educativos colapsados, empolvados, atrasados vean en esa oferta una luz asombrosa para salir de ese bucle que socava a toda la comunidad educativa. Por su parte, los sistemas educativos exitosos quieren no sólo mantenerse en el ranking de los mejores, sino ser siempre los primeros.

De esta manera, tanto en países en vías de desarrollo como en potencias sólidas se apuesta por aplicar propuestas importadas de la gestión empresarial. Los ejemplos más evidentes de estas formulas importadas de la gestión empresarial, para Wieviorka (2021) son el análisis FODA (SWOT) y el modelo Harvard, impulsando el lema, “pensar globalmente y actuar localmente. Promueve la adhesión de los locales a la globalización. Aquella consigna es valida refiriéndose al mundo como un ecosistema único, pero debe ser invertida si se trata de promover un proyecto de desarrollo local.” (p. 156).

Este fenómeno tiene trascendencia por la capacidad de generar transferencias a partir de actores estatales y no estatales que operan a escala local, e incluso de los mismos contextos locales que aportan como señalan Verger et al. (2016) “significados específicos a las ideas globales, y las tienden a recombinar con políticas y prácticas locales existentes” (p. 604).

Por su parte, Ball y Corbalán (2013) afirman que el propósito global dirigido a ampliar, hacer más eficiente, competitivo y mejorar la calidad del sector educativo ha llevado a optar por las vías empresariales dejando atrás las vías de la ayuda social o la caridad. Actualmente las empresas sociales con y sin fines de lucro, están cada vez más presentes en los servicios públicos, en EEUU el programa No Child Left Behind, en Inglaterra los programas de Academies, en Suecia el programa de Free Schools y en España la participación de escuelas concertadas. También en África, India y otros lugares en vías de desarrollo, las empresas educativas privadas, prometen ayudar a superar sus rezagos sociales, educativos y económicos. El resultado de esto, es un evidente decrecimiento en la ayuda internacional y la donación filantrópica.

Sosteniendo la idea de que, para avanzar congruentemente en el futuro, se necesitan bases sólidas de negociación, gestión y liderazgo que protejan el ámbito local, Wolhuter y Wiseman (2022) advierten de que nunca “habrá participación si no hay voluntad manifiesta de producirla, tampoco la habrá si no se usa un método adecuado y consensuado para su tratamiento” (p. 162) si las reglas globales de este juego no son comprendidas, asimiladas y sobre todo aceptadas por las comunidad siempre en su aplicación fallarán.

Y a pesar de tener todo un ejercito de expertos educativos globales, para Ball et al. (2011a) “las escuelas se han deteriorado y el número de personas a las que no llegan los sistemas educativos ha aumentado. Las OOI y las autoridades nacionales aparentemente no pueden” (p. 639), por que toda esa visión está tan fragmentada que no miran al individuo emocional que está presente en los diferentes sectores (alumnos, profesores, directivos, etc.), y que es el que pone en práctica y maneja las contradicciones de programas que muchas veces no entiende y mucho menos reconoce.

Evidentemente, en el interior de los sistemas educativos los procedimientos, regulaciones y actores se han diversificado velozmente. De Francesco y Guaschino,

(2020), denominan este fenómeno de nuevas intromisiones y nuevas relaciones en el ámbito público y específicamente en la educación, como las “reagrupaciones internacionales y las redefiniciones culturales nacionales de las últimas décadas, que han producido, conjuntos diferentes de reglamentaciones sociales y la restructuración del Estado”(p. 234). Precisamente en estas nuevas relaciones, se encuentra una de las tareas más importantes de los investigadores, analizar y desentramar esas nuevas sinergias de poder, con el fin de entenderlas y formular soluciones funcionales y más democráticas.

Sin embargo. Dale (2010) advierte que, los propios Estados (al menos los occidentales), lejos de ser víctimas más o menos indefensas de la globalización, se encuentran entre sus agentes más fuertes y son participantes condescendientes y conscientes o socios en la relación con otros agentes de la globalización la relación entre escalas no se limita a los efectos de uno sobre el otro” (p. 1103).

Dentro de ese contexto de exigencias globales influido por nuevos agentes educativos, Arnove et al. (1999) señalan que todos los procesos de políticas que determinan las agendas económicas y educativas están estrechamente entrelazadas y promovidas por las principales agencias internacionales de asistencia técnica como el BM y la OCDE entre otras. Estas poderosas agencias ofrecen prescripciones similares para mejorar la igualdad, la eficiencia y la calidad de los sistemas educativos que estimulan el diseño de reformas que están siendo implementadas por los encargados de formular políticas educativas y a menudo tienen pocas opciones y muchas limitaciones, si quieren tener acceso a los fondos necesarios.

La institucionalización de esta relación entre las organizaciones y el Estado y, en particular el papel del BM, adopta varias formas, en parte, porque existe una tensión fundamental entre el control internacional y la implementación nacional.

### 3.5.1. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

Tanto por razones de eficiencia como por una justicia social, mejorar la calidad de la educación se ha convertido hoy en el objetivo principal de cualquier política educativa. (Wiseman y Stevens, 2017, p.62)

Indiscutiblemente, la diversidad de actores que actualmente intervienen en el panorama educativo es muy amplia, por lo que, para ceñirnos al objetivo central de esta tesis nos centramos en dos gigantes, la OCDE y el BM, que representan para Wiseman y Stevens (2017) los agentes educativos que otorgan más legitimidad y operatividad a las reformas y políticas educativas a nivel global.

Iniciamos el recorrido con la OCDE que emerge y se distingue de todos los demás Organismos Internacionales, como un experto en diagnóstico, análisis, recomendaciones y políticas educativas, como mencionamos en párrafos anteriores. Simboliza uno de los actores educativos que más influye en las agendas y políticas educativas; hasta el punto de llegar a ser una organización que promueve y concreta “una uniformidad que margina y/o socava las voces de los principales interesados, como los docentes y los investigadores en educación” (De Francesco y Guaschino, 2020, p. 259).

Wiseman y Stevens (2017) se refieren a la OCDE como una organización en constante expansión. Su misión inicial fue la unión de la preocupación de varios países para fortalecer objetivos e intereses en común sobre la recuperación, seguridad y el desarrollo económico en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Fundada “como la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE), la organización constaba de 18 estados miembros de Europa occidental y estaba respaldada por un importante apoyo financiero de los Estados Unidos. En 1961, la OECE fue reemplazada por la OCDE” (p. 249), con la unión al grupo de los Estados Unidos y Canadá. “A partir de 2016, la membresía de la OCDE ha crecido a 35 países (incluidos los nuevos Estados miembros Corea, Hungría, Israel, México, Chile, Estonia, República Checa, Eslovenia, República Eslovaca y Letonia” (p. 249 ). La relevancia de este avance de influencia a nivel global es inminente, actualmente 36 naciones son miembros activos de la OCDE, “representan el 60% de la economía mundial y, por lo tanto, ha sido etiquetado adecuadamente como un grupo de hombres ricos. Y ha intentado ser un consultor



relevante para países no miembros, creando el Centro de Cooperación con No Miembros” ( p. 162).

Actualmente el poderío de la OCDE, se centra en los datos cuantitativos. Su recopilación, análisis y producción, la convierte para autores como, Wolhuter y Wiseman (2022) en el gigante de las estadísticas educativas, superando con creces a la UNESCO. Evidentemente, la influencia de la OCDE en las agendas de la política educativa ha tenido un impacto generalizado a nivel global, que le ha permitido intervenir en las reformas de los recursos para la enseñanza, el currículo, la enseñanza, el aprendizaje permanente, etc, y todo ello a partir de la creación de una serie de indicadores para comparar, evaluar y clasificar los resultados de los países de manera tangible..

Podríamos decir que su poder no se limita a los modelos, estándares, categorizaciones y evaluación competitiva construidos por la OCDE, sino a su capacidad “para gobernar sin gobierno” (Ball y Corbalán, 2013, p. 253). Hecho este que “se ha convertido en una preocupación central para muchos académicos en el creciente campo de la política educativa global” (Ball y Corbalán, 2013, p. 253). Este tipo de figuras van relegando cada vez más a los gobiernos, convirtiéndolos en lo que Collet y Tort (2016) han denominado como, “gobiernos a distancia” (p. 130).

La recopilación de datos emprendida a lo largo de los años por la OCDE, representa tener el conocimiento estadístico, cuantitativo y cualitativo de los sistemas educativos, es decir, posee el poder de un bagaje amplio de conocimiento sobre los sistemas educativos de los países, consiguiendo de esta manera el poder para diagnosticarlos y hablar sobre sus necesidades, carencias y advertir y/o sugerir las líneas futuras de acción, sin duda adquirió una voz de juez a nivel mundial. Sin embargo, para Castells (2000) ese tipo de voces son demasiado jerárquicas, contienen una planificación estratégica mundial provenientes de una “dicotomía de lo global-local que terminan siempre ofreciendo un programa, una receta, un kit globalización” (p. 15) totalmente alejado de las necesidades de las comunidades locales.

En una línea de pensamiento relacionada con la justicia social Bauman (2007) considera que en este momento, “los vínculos humanos se han aflojado, razón por la cual se han vuelto poco fiables y resulta difícil practicar la solidaridad, del mismo modo que es difícil comprender sus ventajas y, más aún, sus virtudes morales” (p. 39), bajo este

paradigma para la sociedad contemporánea lo único fiable son los datos estadísticos mundiales por lo que es el significado de los números y resultados de competitividad son sumamente abrazados por la población.

En este contexto, podemos decir que se mejora el proceso de comparación al tener los datos específicos para interpretar las estadísticas, fenómeno que se ha ido puliendo a través de los años gracias a la influencia y el poder de expansión cada vez más potente de dicha organización. Esto origina el siguiente factor de ese engranaje, el proceso de control y rendición de cuentas exhaustivo, que según los estudios de Wiseman y Stevens (2017), y Wolhuter y Wiseman (2022), representa el inicio de lo que denominan un isomorfismo estructural, “un proceso de control de calidad respaldado por la revisión por pares y el compromiso personal de los participantes en los grupos de trabajo. Además, los participantes adquirieron experiencia que aumentó los recursos de sus países para interpretar las estadísticas en un contexto nacional” (p. 250).

Sumado a todo esto, “la OCDE también proporciona un andamiaje discursivo para la privatización de los servicios públicos a través de la noción de contestabilidad, término que se refiere a la incorporación de proveedores alternativos de servicios públicos (estatales, privados, comunitarios, etc.)” (Ball, 2014, pp. 4-5).

Entendemos así que la capacidad estadística, mejora el proceso de interpretar datos educativos cuantitativos y, por tanto enriquece el proceso de comparación, el cual, a su vez determina las pautas para desarrollar un proceso de control de calidad y rendición de cuentas. Todo estos elementos en su conjunto conforman el engranaje que han determinado el éxito de la influencia del gigante educativo y que se refiere a la evidencia como elemento primordial y tangible para poder delinear las líneas de acción educativas.

Ahora bien, llegados a este punto, nos preguntamos: ¿en qué aspectos ha tenido y tiene efectos este mecanismo de gobernanza? Indudablemente, podríamos pensar que en todo el discurso, filosofía y lenguaje del ámbito educativo a nivel global, que se traduce en la influencia para el diseño de políticas educativas, la supervisión y recomendaciones para la reformas, los resultados como medio para la potenciación y promoción de inversión en educación; diseño de lineamientos, pautas y/o sugerencias pedagógicas y así mismo en el formación y desempeño docente. De Francesco y Guaschino (2020) consideran que todo este proceso gira alrededor del logro educativo, que desde su

perspectiva contribuye y determina el desarrollo, el crecimiento y el nivel productivo de un país. Ball (2016), representa centrarse en el capital humano. Y De Francesco y Guaschino (2020), señalan que “la OCDE utiliza su influencia relativa en el ámbito de la educación global para dar forma al lenguaje en torno al profesionalismo docente y desempeñar un papel importante en la promoción de reformas docentes de calidad” (p. 174). Todo este fenómeno global y el incremento en la intromisión de nuevos actores educativos, supone activar discursos de democratización al servicio del poder. Poggiese (2000) habla de que en realidad la legitimidad de actores como la OCDE “combina una democratización del conocimiento y de re-aprendizaje de la complejidad que orienta las elecciones colectivas así, la voluntad social y política se instala en la esfera de lo ideológico” (p. 145).

Es decir, las OOI representan la democratización e innovación ideológica del conocimiento tan ansiada para la sociedad contemporánea, dejando atrás, que “tradicionalmente la creación y la implementación de la política educativa estaban bajo los auspicios de unidades nacionales y subnacionales, como maestros, directores y juntas escolares, los objetivos y metas de los estados nacionales” (Wiseman y Stevens, 2017, p. 160).

El poder de PISA (Programme for International Student Assessment), se encuentra en cómo se utilizan los resultados obtenidos en la prueba para realizar recomendaciones y justificar intervenciones en los diferentes países. Este es uno de los factores primordiales que origina que los países giren las miradas hacia Finlandia, Shanghai y Singapur, por sus resultados exitosos dentro de estos exámenes. Pero:

no es la primera vez que los datos transnacionales han ayudado a producir espacios de políticas educativas globales o regionales proporcionales, la inclusión de escuelas individuales dentro de este "pancepticismo global" impulsado por los datos podría decirse que es un desarrollo significativo. Aquí, las comparaciones internacionales entre escuelas, estados-nación y economías proporcionan los medios para que las escuelas evalúen qué tan bien preparan a sus estudiantes para participar en la economía global. (Wiseman y Stevens, 2017, p. 193)

Centrados en la búsqueda de una calidad educativa, los resultados de PISA que muestran las mejores prácticas se convierten en los datos inestimables, para poder legitimar la transferencia de esos modelos educativos. Es ahí, donde los políticos

encuentran la justificación para implementar programas educativos, que son gestados a kilómetros de distancia de las necesidades de ese país o comunidad.

Finalmente, en esa misma línea de pensamiento, Steiner-Khamsi (2004), afirma que estas organizaciones han convertido en una epidemia vinculada al fenómeno de la globalización y se pregunta: “¿qué explicación simple han generado los estudiosos para que la globalización se haya transformado de un virus a una epidemia?” (p. 2). Es decir, un proceso infeccioso que está teniendo trascendencia en tiempo y espacio de manera trascendental a nivel mundial.

Hemos dado paso a una era en la que los números y los resultados conducen nuestras decisiones y acciones. Así, en educación, estas referencias son las que permiten legitimar ese guion global que apuesta por las mejores prácticas, y que se aplica en los sistemas educativos. Estos datos, no se encuentran en una aplicación móvil, los hallamos dentro de los resultados y recomendaciones de PISA y en TALIS (Teaching and Learning International Survey), de más reciente creación. Ambos, facilitan

las comparaciones internacionales entre escuelas y sistemas, ubicando a las escuelas participantes y los sistemas escolares dentro de un campo de política educativa global común. (...) esto también permite que su desempeño local se evalúe en comparación con los sistemas de escolaridad de alto rendimiento (Wiseman y Stevens, 2017, p. 193).

### 3.5.2. Banco Mundial

La institucionalización de esta relación entre las organizaciones y el Estado y, en particular el papel del BM, adopta varias formas, en parte, porque existe una tensión fundamental entre el control internacional y la implementación nacional. (Arnové et al., 1999, p. 66)

Otro actor siempre atento a los resultados cuantitativos, de los sistemas educativos ha sido el Banco Mundial (BM). Poggiese (2000) afirma que el modelo educativo que promueve este agente ha sido configurado en base a indicadores cuantificables, donde los aspectos cualitativos no tienen cabida ni trascendencia, a pesar de ser la parte central, la raíz profunda de la educación. Poggiese expresa que ese es un modelo educativo que tiene poco de educativo, pero que representa un referente, irrefutable para los países que necesitan la inversión de este organismo. Y aunque el BM está mejorando en sus objetivos para sensibilizarse más hacia los problemas sociales de los países a los que otorga financiación, para el autor, los países de América Latina a los que se sometió a una oleada de proyectos y reformas educativas con fórmulas de acción genéricas, están luchando contra estos errores en los que los educadores han visto condicionadas sus actuaciones por la ejecución de propuestas formuladas por economistas, “que finalmente fueron un fracaso” (p. 160).

Steiner-Khamsi (2004) señala que el BM es el mayor prestamista en el ámbito educativo en la difusión de los objetivos para las mejores prácticas educativas y los lineamientos y sugerencias de cómo se deben diseñar las reformas en educación. También las organizaciones multilaterales como “por ejemplo, Save the children, Open Society Institute / Soros Foundation, etc., abogan por un enfoque particular de la reforma educativa que posteriormente financian y difunden en todos los rincones del mundo” (p. 169).

Para este fin, Wolhuter y Wiseman (2022) afirman que el BM ejerce su influencia a través de la ayuda condicional basada en préstamos de inversión, de esta manera, los resultados expuestos por la OCDE serán determinantes para dichos préstamos, así como la aplicación de lineamientos sugeridos por ese mismo organismo, lo que indirectamente genera un compromiso de cumplir con esas normas.

A pesar de que, comúnmente los miembros de esas organizaciones o agencias son los países, en la actualidad eso ha cambiado, tal y como resaltan Arnove et al. (1999) y

por tanto, algunas organizaciones pueden incluir sindicatos, empresarios, grupos de empleadores, asociaciones, etc., siendo sus reglas de participación y membresías también variadas, por ejemplo:

la Asamblea General de las Naciones Unidas está limitada por el poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aunque las decisiones de la UNESCO se toman por mayoría, el voto en el BM es proporcional al nivel de inversión de los países miembros. A menudo, estas organizaciones se denominan multilaterales para reflejar su composición y relaciones multinacionales. El término organización no gubernamental se ha referido a una amplia gama de grupos, incluidos algunos que operan dentro de países o incluso pequeñas áreas locales, otros que son de origen nacional y operan programas internacionales, y otros que tienen una constitución internacional. Algunas organizaciones no gubernamentales dependen tanto de los contratos con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que funcionalmente podrían ser consideradas como organizaciones cuasi gubernamentales. (p. 65)

Wiseman y Stevens (2017) afirman que, los mecanismos de financiamiento del BM están encubiertos, porque el organismo esta dispuesto a conceder la ayuda, que además es denominada como una demanda social válida, en tanto que, está sustentada en diagnósticos cuantitativos que justifican esa necesidad, de tal manera que “su presión estaría legitimada por haber captado las demandas del sector social, las cuales una vez seleccionadas, serían una propuesta difícil de resistir por los gobiernos porque combina el reconocimiento de alguna demanda social explícita con la existencia de financiamiento” (p. 158).

En ese sentido, el BM se ha convertido en promotor de la participación de organizaciones privadas, cediendo inversiones, que denomina “stock de infraestructura edilicia” (Ball, 2014, p. 8), en países que no tienen las condiciones de invertir. Los inversores privados, financian, construyen y gestionan obras públicas, como escuelas y hospitales, que luego son arrendadas al Estado.

De Francesco y Guaschino (2020),comparten la idea de que el BM se ha asociado con diversas organizaciones, que encuentran muy beneficiosa la estrategia de funcionarse para expandirse. Así, el BM en materia de gasto público global, durante la década de 1990 era de sólo un 0,5%, sin embargo en estos últimos años su dominio ha sido inminente y en crecimiento, manifestándose “a través de las asesorías técnicas, los

consultores, la capacitación de funcionarios en el exterior, los informes específicos y los condicionamientos de las deudas” (Ball, 2014, p. 4). Complementariamente, el BM también ofrece a través de su plataforma de inversiones educativas EdInvest, información y foros para la promoción de inversiones en educación, a individuos y corporaciones a escala global. Con su “CFI (Corporación Financiera Internacional), ofrece apoyo financiero a compañías interesadas en comenzar o expandir sus actividades en los mercados de servicios públicos” (p. 4). Todo esto en contextos políticos y financieros que reduzcan las regulaciones restrictivas sobre el mercado educativo.

Sin conexiones aparentes, estas relaciones entre gobiernos y organizaciones internacionales con ayudas o préstamos económicos, han penetrando sigilosamente sin que la población pueda notar su presencia financiera. Negocios como los Edupreneurs ejercen un poder de atracción poderoso con sus diversas propuestas y formatos de ofertas en los distintos campos educativos, realizan “entrega y gestión de servicios, desarrollo curricular, programas, conectividad, capacitación y desarrollo profesional, a través de Alianzas Público-Privadas (APP) e Iniciativas de Financiamiento Privado (PFI)” (Steiner-Khamsi, 2004, pp. 170 - 171), garantizando el logro de un incremento en la calidad y eficiencia de los servicios educativos, de esta manera, las escuelas se sienten atraídos por todos estos productos ofertados, porque cada profesor ó director desea fervientemente mejorar constantemente tanto su practica docente como el funcionamiento de su escuela.

El contexto global es para Bowe et al. (1992) el mejor caldo de cultivo para que los mercados de neoliberales patrocinen cada vez más a varios grupos de expertos, grupos de investigación y asesores neoliberales que han influyan en la formulación de políticas. Por tanto, esos intereses de mercado han ido relegando los intereses locales de las necesidades de la comunidad escolar a un segundo plano.

De manera evidente, no solamente hay una variedad de grupos decisores y sobre todo de poderosos grupos de acción que intervienen en las acciones educativas, también cada uno es poseedor de intereses y recursos tanto ideológicos como económicos. Bajo este criterio, Mejía (2012) concluye que la toma de decisiones es el resultado de confrontaciones entre todos esos actores, “lo que implica que la decisión no sea siempre la más coherente” (p. 154), ni la que surja de las necesidades específicas de cada contexto

escolar específico. Sin duda, la intervención “de los actores políticos y sus intereses particulares vician la formulación de las políticas y las decisiones públicas” (p. 156).

Por su parte, el BM reconoce que una de las muchas consecuencias de la instauración de globalización y dispersión, han elevado “las desigualdades entre países y entre grupos sociales al interior de las naciones, pero sostiene que estas desigualdades – consecuencias no deseadas de la globalización - se resuelven con programas de educación, nutrición y salud para los sectores más pobres” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 369).

Esto corrobora la idea de que la expansión en la educación superior no está determinada por las cifras de fracaso económico o el desarrollo financiero del país. Es evidente, que estos elementos no fueron, ni serán una limitación para implementar procedimientos globales en educación. A pesar de las circunstancias sociales y de las problemáticas económicas, esos discursos a nivel mundial permean en países con niveles no muy altos de desarrollo económico, como es el caso de África y su expansión educativa. “Así pues, la expansión de la educación superior en el período moderno es, principalmente una pauta global, antes que un conjunto característico de pautas nacionales” (Meyer y Schofer, 2006, p. 21).

Hay lecciones que aprender de “los sistemas educativos de alto rendimiento, pero incluso ellos tienen desafíos y necesitan continuar adaptando sus sistemas a los cambiantes contextos económicos y sociales en el siglo XXI” (Wolhuter y Wiseman, 2022, p. 110). Las crecientes desigualdades de ingresos, la acrecentada diversidad de estudiantes, la expansión de tecnologías, el aumento de la competencia y otros factores desafían la entrega y los resultados de la educación.

En su trabajo, Meyer y Schofer (2006) constatan cómo las fuerzas discursivas globales logran permear en la ideología social y por tanto en las decisiones políticas, así “la forzada europeización y globalización se fundieron a menudo en el pensamiento europeo moderno sobre la expansión educativa” (p. 29) y para entrar en esa competencia se sumaron a esa expansión educativa de estandarización con la esperanza del progreso, la mejora y la calidad. Bajo esta premisa, concluyen “que los sistemas nacionales de educación superior se hallan sujetos a modelos globales y tienden a cambiar en



consonancia con los cambios que se producen en esos modelos” (p. 23) y no con arreglo a sus necesidades específicas.

Evidentemente, vivimos en un momento en el que todo lo queremos cuantificar. Antes, esto sólo era visible en el nivel empresarial para medir sus resultados y competitividad, pero hoy la tecnología y la inteligencia artificial nos ayudan a monitorear cada paso que damos, desde nuestro desempeño laboral hasta nuestra salud, todo podemos medirlo en múltiples aplicaciones móviles. Hoy, podemos obtener datos exactos de cada actividad que realizamos y si estamos siendo eficientes o no. Esta dinámica no es exclusiva del individuo, se encuentra a escala social, nos hemos obsesionado por saber cuánto y cómo lo estamos haciendo, y así evaluarnos, compararnos y ser más productivos.

Ante esta problemática, Steiner-Khamsi (2004) apunta que “los profesionales en la cooperación y el desarrollo tratan de combatir esta dificultad animando a una comunidad: enviando representantes contratados localmente a las comunidades para ayudarles a identificar sus necesidades y tomar las medidas correspondientes para atender estas necesidades” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 173). La autora se refiere a que sería verdaderamente trascendental, que las organizaciones internacionales incluyeran de forma más efectiva en sus grupos de trabajo a actores locales que contribuyeran en las decisiones sobre las recomendaciones e implementación de los programas propuestos, para que de esta manera sea posible alentar una verdadera propiedad local de esos proyectos, pero con apoyos externos, sin embargo el BM prioriza intereses de desarrollo productivo y competitivo entre los países.

Finalmente, Wiseman y Stevens (2017) analizan la expansión masiva y sin precedentes de la educación durante las décadas de 1960 y 1970 para explicar proyectos masivos y no locales. Concluye que el fenómeno de la expansión educativa, permitió el acceso al conocimiento a decenas de millones de personas, así como a una nueva sección de la población, pero también generó y dejó muchos problemas no resueltos en los lugares menos favorecidos. Esta “democratización incontrolada del acceso a la educación, junto con los problemas socioeconómicos de la época, provocará la degradación de la calidad de la educación en muchos países, especialmente en los menos desarrollados” (p. 196).

A pesar de este tipo de evidencias y secuelas históricas, los informes y conferencias internacionales de la OCDE, siguen haciendo referencia a resultados, calidad, eficacia, eficiencia, evaluación, liderazgo, etc.; estos informes son los que determinan la cuantía, tipo, características, limitaciones y exigencias que el BM establecerá para otorgar préstamos o ayudas a los países.

Así, toda esta retórica se han convertido en la base de los objetivos del BM, de las OOI y de los gobiernos, que además, han contribuido a emprender y desarrollar una visión global de los nuevos requisitos educativos. Así mismo las investigaciones de Wolhuter y Wiseman (2022), abogan por no olvidar que la globalización “ha limitado el desarrollo socioeconómico de las naciones. Los requisitos de calidad, eficiencia y transparencia de los sistemas de capacitación han aumentado significativamente como resultado de este cambio durante los últimos 15 años” (p. 64).

### **3.6. La Globalización en América Latina: el Reto y la Deuda Pendiente en Políticas Educativas**

No existen, ni pueden existir, soluciones locales a problemas originados y reforzados desde la esfera global. (Bauman, 2007, p. 41)

Dentro de los discursos globales que exigen la resolución de los problemas y retos que debe emprender la educación a nivel mundial, son varios los interrogantes que suscita la internacionalización de las políticas educativas y que podríamos resumir en la siguiente cuestión: ¿realmente los problemas que tienen China, Singapur, Finlandia, Irlanda, Canadá y Estonia son los mismos que en República Dominicana, Colombia o México? Incluso, podríamos añadir, ¿comparten los mismos contextos geopolíticos y cuentan con recursos similares para poder afrontar esos retos? Entonces, ¿es posible exportar soluciones con tanta facilidad?

En el caso de América latina la situación se repite en la línea que hemos discutido en párrafos anteriores, esto es, detrás de la legitimación de toda esa retórica de desafíos globales, se encuentran diversos organismos internacionales como el BM, OCDE, FMI o el BID, entre otros. Se trata de un “entorno institucional en el que se encuentran también las administraciones latinoamericanas, que propicia el desarrollo de dinámicas de explotación, aunque no tanto de las propias instituciones como de aquellas importadas de otros contextos de referencia” (Ramió y Salvador, 2005, p. 47).

Nos referimos a contextos muy propensos y fáciles para la imposición de lineamientos internacionales, que se moldean según la presencia y composición de actores y grupos con sus intereses particulares. Así, se conforman políticas educativas legitimadas con las ideologías de esos organismos internacionales y no precisamente atendiendo a las problemáticas específicas de cada país, que en numerosos casos dista mucho de los países que presentan las mejores prácticas.

Esto nos lleva a reflexionar sobre las enormes dificultades que tienen los países de América Latina al hacer frente a estos retos dentro de su adaptación a la globalización. Para Brunner (2000) estos países enfrentan dos desafíos que los pone siempre en rezago frente a los demás:

Por un lado, deben cumplir las asignaturas pendientes del siglo 20, tales como universalizar la cobertura pre-escolar, básica y media; incorporar las poblaciones

indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario. Por otro lado, debe dar el salto hacia el siglo 21 y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural. (Brunner, 2000, p. 2)

Ante esto, el resultado ha sido la implementación de políticas educacionales tremendamente exigentes y costosas sin resultados muy relevantes. Barzelay (2003) por su parte, constata estos aspectos y cuestiona severamente “la débil institucionalización de las instituciones públicas políticas y administrativas”, asevera: “es la enfermedad común de los países de América Latina que genera serios problemas de gobernabilidad, de debilidad de capital social y de corrupción” (p. 23); problemas que evidentemente no son una característica en países como Canadá o Finlandia.

Para Dale (2010) es imprescindible no sólo una reconstrucción de lo nacional sino también su recontextualización, en tanto que “el capitalismo ha demostrado que puede vivir con una amplia gama de diferentes preferencias y movimientos sociales, como el feminismo, por ejemplo, y con una amplia gama de diferentes sistemas educativos” (p. 1102). En ese sentido, los límites de las relaciones entre países y organizaciones internacionales son cada vez menos predecibles y solamente se reconocen cuando se han roto. Los mecanismos de estas relaciones ya no son solamente unidireccionales o de top-down, tampoco sólo enmarcadas en objetivos de producción y capital, la escala global va mas allá de que un país tenga efecto sobre otro porque ninguno es víctimas, sino más bien socio y “el lugar y la fuerza de los Estados nacionales fueron ampliamente alterada, con una consecuencia muy expresiva para una sociología de la educación que partía del principio de que la base de la educación es nacional” (p. 1099). Ciertamente, la globalización transformó ese principio dejando atrás una educación que sólo ocurre en sistemas nacionales, enfrentándose a nuevas regulaciones de normas, prácticas e instituciones mundiales para todos los países en la trilogía Estado, mercado y comunidad.

De esta manera, los problemas educativos en América Latina por lo menos en los relativos a las “dificultades en la gobernabilidad o en la debilidad del capital social, no se están identificando los problemas específicos de la región, sino que se hace referencia a

problemas o retos asociados a todos los países del mundo” (Barzelay, 2003, p. 24), lo que dificulta su desarrollo y progreso, porque finalmente la organización y los problemas en profundidad son totalmente distintos.

Así, estandarizar problemas y soluciones, que antes parecerían impensables, se convierten con el tiempo en el sentido común y en lo obvio de las políticas públicas, “lo que funciona y las mejores prácticas, se incrustan en una lógica necesaria, más comúnmente en relación con las necesidades de la competitividad económica internacional” (Ball, 2016, p. 1048) y no en las necesidades, problemas, características, especificidades de los retos locales.

El diagnóstico de estos problemas están guiados por una tendencia global con una retórica universal que no tiene límites. Los países han implementado reformas o políticas educativas pese a la falta de recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos. Castro y Canoy (1997) coinciden con esta idea y ponen al descubierto la expansión que, en los últimos cincuenta años, han tenido los sistemas educativos a nivel de primaria y secundaria en la mayoría de los países; guiados bajo la premisa universal de una educación para todos. “La educación básica debería estar disponible para los niños como un derecho, incluso las restricciones financieras en muchos países endeudados, como los de América Latina, no les impidieron aumentar el acceso incluso a la educación secundaria” (p. 27).

Otro ejemplo de esta tendencia a aplicar medidas de interés global sin importar las limitaciones económicas o de recursos, es la que resalta Brunner (2000) sobre la aplicación de diversas reformas en las dos últimas décadas, sobre el aumento del gasto público para el ámbito de la educación. “Aumentó en un 22% entre 1990 y 1996 y luego siguió aumentando hasta el fin de la década, pero la educación permanece rezagada a nivel regional, subdesarrollada o semi-desarrollada en el mejor de los casos” (p. 3).

El análisis de la tendencia actual sobre el porcentaje del PIB del gasto público en educación de ocho países representativos (Brasil, Canadá, Chile, China, Finlandia, México, Singapur y España) con un PIB del 4 al 7% (ver Tabla 2), nos permite encontrar dos tendencias opuestas: una, dirigida a la constante de mantener su porcentaje del PIB en educación y otra hacia el aumento y cambio permanente.

Brasil, Chile y México, son países que muestran una tendencia inconstante del 4 al 6% en su gasto público en educación, evidentemente su predisposición es la de aumentarlo, apostando por reproducir las estrategias financieras de países como Finlandia -primer foco de atención en resultados altos en PISA 2000-, que desde 2005 presenta un porcentaje alto, pero constante de su gasto público en educación (oscila entre el 6 hasta el 7%) (ver Tabla 2).

Si comparamos con otros países como China o Canadá, que también han presentado resultados exitosos e igualmente mantienen un gasto en educación constante del 3,3% y del 5,3%; es evidente que, Brasil, Chile y México, muestran cambios incesantes en su afán por obtener mejores resultados educativos, el cambio continuo de sus números muestra su desesperación por equilibrar la balanza internacional que los mantiene detrás de la carrera mundial. Lo que demuestra que el aumento o disminución del gasto público sigue siendo un elemento clave para reformar, pero no así para obtener mejores resultados educativos.

España, por su parte ha sido constante, pero no ha visto mejoras importantes y, con los resultados de PISA 2019, los críticos están girando las miradas a copiar una tendencia al alza, olvidando que esas estrategias no les han funcionado a países de Latinoamérica. Todos ellos están por encima de los porcentajes de China, que también es un gigante en estas evaluaciones y su gasto público en educación no ha rebasado el 4% y siempre es constante y relativamente bajo en comparación de Finlandia (ver Tabla 2).

**Tabla 2**

*Tendencia Actual sobre el Porcentaje del PIB del Gasto Público en Educación*

	2005	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018
Brasil	4.5	5.6	5.7	---	6.2	---	---	---
Canadá	4,8	5,4	5.3	---	5.3	---	---	---
Chile	3,3	4,2	---	---	4,8	5,3	5,4	---
China, Hong Kong SAR								
China, RAS de Hong Kong	4.1	3.5	3.5	---	3.3	---	3.3	3.3

Finlandia	6.0	6.5	---	---	7.1	6.9	---	---
México	4.8	5.2	5.1	4,7	5.2	4.91	---	---
Singapur	3.2	3.1	---	2.9	---	---	---	---
España	4.1	4.8	---	4,3	4.3	4,2	---	---
<i>Nota.</i> Elaboración propia a partir de <a href="https://data.un.org">https://data.un.org</a> , <a href="http://data.uis.unesco.org">http://data.uis.unesco.org</a> y <a href="http://data.uis.unesco.org">http://data.uis.unesco.org</a>								

Continuando con esta influencia internacional, Gorostiaga y Tello (2011) en una fascinante reflexión sobre el impacto de estos organismos en América Latina, resaltan tres aspectos que son relevantes para nuestro estudio.

- El primero se refiere, a la insistencia constante sobre la importancia del *desarrollo del capital humano*. Este enfoque se encuentra reflejado en las metas que el BM exige para la educación y que se concreta en: “proporcionar una fuerza laboral capacitada y flexible para bien del crecimiento económico, fomentar la cohesión social y promover la democracia, y reducir las desigualdades sociales y la pobreza” (p. 368).
- El segundo aspecto que destacan es, “la enorme y creciente brecha de rendimiento educativo entre la región y los países de la OCDE”. El texto asevera que “Latinoamérica no está preparando a sus alumnos para competir en una economía globalizada” (p. 369).
- Por último, en sus conclusiones, advierten que es indispensable que estos países comprendan y trabajen por y para sus escuelas y estudiantes. Pero están tan comprometidos con la obtención de una competitividad internacional, que construyen sobre sus necesidades imperantes esos argumentos globales, proponiendo soluciones como otorgar metas de rendimiento, competitividad, y participación en pruebas estandarizadas con mecanismos de rendición de cuentas.

Sobre esta misma línea de pensamiento, Brunner (2000) llega a una conclusión inquietante, afirmando que la globalización es un contexto de trasfondo sumamente importante e influyente con una incidencia relevante en las decisiones del ámbito de la política educativa; pero no es el único problema que debemos tener en cuenta, también

está el nuevo contexto analógico y no está seguro de la capacidad de respuesta que pueden ofrecer las instituciones educativas:

con qué velocidad la escuela podrá adaptarse a las nuevas circunstancias. Hacer la transición desde el mundo analógico al digital y así aprovechar las posibilidades que ofrecen las NTIC en su versión más avanzada. Ni está claro tampoco cuántas escuelas y familias podrán completar esa transición y cuántas quedarán rezagadas, profundizando aún más la fractura de la sociedad. (p. 19)

También, para Lorente (2019) los países de Latinoamérica viven una esquizofrenia por cumplir los retos de las agendas educativas mundiales con ritmos totalmente desiguales donde se entre mezclan las grandes aspiraciones por el bienestar social, el desarrollo económico y el progreso tan anhelado, pero la realidad es una desigualdad siempre perenne que caracteriza a estos países donde “las brechas sociales, económicas y propiamente educativas cada vez son más amplias y tienden a retroalimentarse mutuamente cual círculo vicioso” (p. 230)

Evidentemente, Bruner (2000) constata la dificultad (e incluso lo innecesario) de que los países en su entorno local puedan hacer frente con sus propios recursos a los cambios globales. Algo que nos lleva a poner el foco de atención en los documentos del BM, en los que se refleja que Latinoamérica no puede dar el siguiente salto porque aún tiene asignaturas pendientes que cubrir del siglo XX, así que recomienda emprender el camino cubriendo ambas tareas en pro de un crecimiento económico.

Ante estos retos, es imposible centrarse sólo en la equidad social, la integración cultural, la universalización, la cobertura, etc. El panorama mundial exige educación no sólo para todos, sino que los modelos educativos lleguen de formas más eficientes y tecnológicamente innovadoras. Sistemas educativos que se configuren a partir de redes integradas a las nuevas tecnologías no sólo en las escuelas en general, sino dentro de las aulas y todo esto “sin descuidar las tareas pendientes de mejorar el acceso a los distintos niveles y el rendimiento en torno a las competencias básicas, con una participación cada vez más activa de la sociedad civil” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 377).

Para el caso de América Latina y la complejidad de sus desafíos, los académicos plantean aplicar una vertiente más amable de la globalización. Advierten sobre una



“globalización alternativa y no una globalización homogeneizadora”, aludiendo las grandes y graves transformaciones de estos países en sus sistemas educativos.

“Bajo la presión de instituciones como el FMI, el BID y el BM. La globalización es vista como un proceso hegemonizado por los organismos financieros, expresando los intereses de elites internacionales y locales a través de políticas neoliberales y neoconservadoras” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 377). Lo que profundiza las desigualdades mediante la aplicación de políticas impuestas por estos organismos que en general tienen o están inspiradas en una economía de mercado y sin adaptaciones o adaptaciones mínimas a las peculiaridades nacionales.

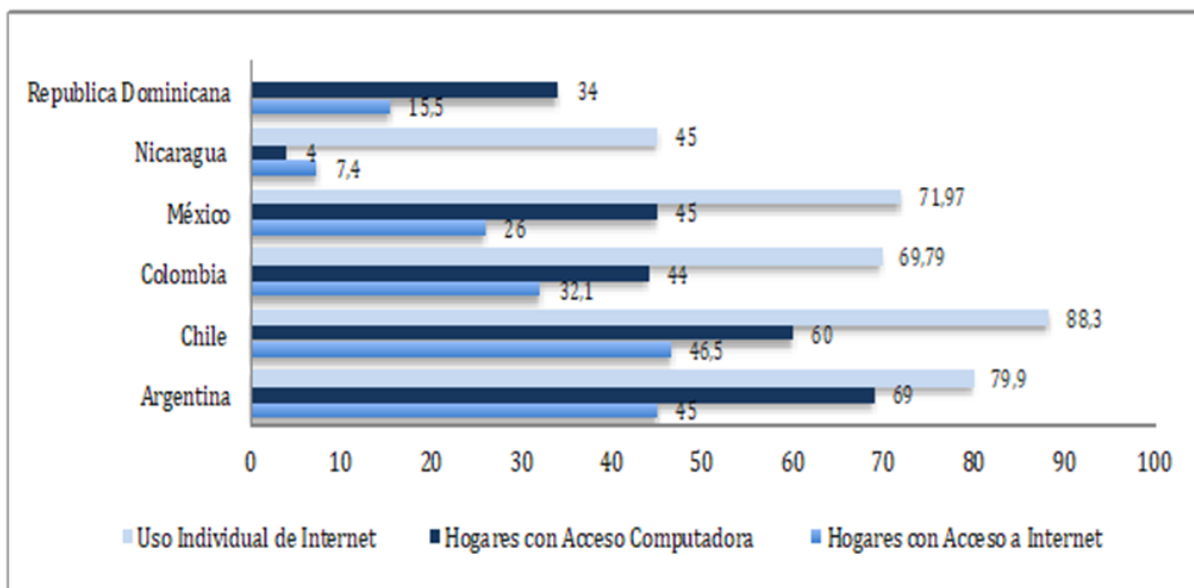
Un ejemplo tangible de esta situación es que “la escuela deja de ser el principal medio de información para las nuevas generaciones y debe competir con otros medios como la televisión e internet, sobre cuyo uso se espera, además, que ella informe y enseñe” (Brunner, 2000, p. 12).

Para los países de América Latina, este panorama aún es desalentador en términos de acceso a la tecnología. En 2018, los hogares que tenían acceso a internet no llegaban al 50% (ver Figura 9). Argentina que presenta el porcentaje más alto de todos llegaba a un 45% y con 69% de los hogares que tienen computadora, seguido de Chile con 46,5% de acceso a internet y 60% de hogares con computadora, Colombia un 32,1% y 44,3%, México 26% de acceso a internet y el 45% de hogares con computadora. República Dominicana, que precisamente se encuentra entre los últimos de los 79 países que participaron en PISA 2019, tiene tan sólo un 15,5% y 34% de hogares con computadora, y el último con un 7,4% y 3,5% es Nicaragua (The Telecommunication Development Sector, 2018).

En cuanto al uso individual, las estadísticas suben en el año 2020 (ver Figura 9) principalmente por el bajo coste y diversificación de los teléfonos móviles. Los porcentajes aumentan con una media para América Latina de 62%, donde Chile está a la cabeza con un 88,30%, seguido de Argentina que presenta un uso del 79,90% y no muy lejos México con un 62,3%, Colombia con un 69,79% por último, en el caso de Nicaragua sube su porcentaje a un 45% (The Telecommunication Development Sector, 2018).

**Figura 9**

*Acceso a la Tecnología*



*Nota.* Elaboración propia a partir de The Telecommunication Development Sector (2018).

Esta pincelada de un análisis del PIB y el acceso a internet nos lleva a reflexionar sobre cómo se asume que los países pueden competir de manera significativa, sin considerar aspectos como estos que son limitantes para ese progreso tan anhelado. Es claro como apuntan Ramió y Salvador (2005) que “el fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de alcanzar un nivel de competitividad destacado con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Ramió y Salvador, 2005, p.26) nubla la realidad de los recursos reales con que cuenta cada país, una realidad que con la pandemia COVID-19 se hizo evidente. Además de esto, detrás de los bajos porcentajes de hogares sin computadora o acceso a internet, esta una profunda desigualdad, niveles de pobreza, mala alimentación, desempleo, marginación, delincuencia, etc. En palabras de Harari: “Cualquier solución al reto tecnológico tiene que pasar por el reto global. Pero el nacionalismo, la religión y la cultura dividen a la humanidad en campos hostiles y hacen muy difícil cooperar globalmente” (Harari, 2018, p.105).

Aunado a estos resultados, en un interesante estudio comparativo, Lorente (2019) realiza un balance de los resultados de algunos países de Latinoamérica, comparando las variables de escolarización, alfabetismo y rezago escolar, concluyendo que, a pesar de los esfuerzos con programas para la desigualdad y el aumento en la alfabetización y de la

escolaridad formal, los resultados apuntan al incremento de una desescolarización muy amplia según va aumentando la edad de las trayectorias escolares. Lorente (2019) habla de una “incapacidad de la región para mantener a sus estudiantes en el nivel secundario de educación y que consigan culminar esta etapa, es una manifestación de la permeabilidad del sistema educativo” (p. 248). Así mismo es evidente la desigualdad según los grupos étnicos, nivel social, económico, área de residencia, etc., lo que dificulta enormemente revertir o al menos atenuar las grandes desigualdades.

Evidentemente, se está perdiendo el enfoque del contexto actual y relevante de cada país –su diagnóstico local- por enfocarse en una educación que forme individuos competitivos. El resultado es una contradicción de discursos, un estancamiento de los sistemas educativos sumado a una intensa y continua desigualdad en estos países.

Aunque como señalan Gorostiaga y Tello (2011), los OOI apuestan por la promoción de la Sociedad del Conocimiento para abatir esas desigualdades, los efectos son otros y más desalentadores aún, muchos países en vías de desarrollo aún no han cumplido los retos educativos, no sólo de tecnología, aún más importantes, los de cobertura, recursos básicos, etc. Con esa deuda pendiente, resulta aún más titánico enfrentarse a los nuevos desafíos de innovar, atender el crecimiento económico y todo esto bajo el amparo de la calidad y eficiencia. Se convierte en un objetivo, sumamente ambicioso y desalentador para estos países, por lo que tendríamos que preguntarnos si realmente se está pensando bajo un contexto de igualdad de oportunidades o sólo bajo un contexto donde impera la economía de mercado.

### **3.7. Los Discursos Desglobalizadores en una Educación Local y de Proximidad.**

Desconfianza, desorden, desigualdad y des-occidentalización conforman el momento histórico actual. Un momento «des» que impulsa la reversión del orden anterior, pero que no ofrece soluciones alternativas y que, contrariamente a lo que algunos piensan, será incluso más injusto y desigual. (Laborie, 2020, p. 17)

La trascendencia y también la decadencia de nuevos eventos sociales, de salud, políticos, económicos e históricos han hecho resurgir a la desglobalización dentro de los discursos a nivel mundial. Denominada por diferentes autores (García y Gradín, 2017; Jelifw- Rahme, 2007; Laborie, 2020), como un proceso de desaceleración y retroceso en los flujos internacionales de capitales, servicios, mercancías, inversiones y personas; es decir, un retroceso a todas las cadenas globales de desarrollo que han comenzado a perder fuerza con el paso de los años por la voracidad de los cambios sociales, económicos, financieros, de comunicación, etc.

De esta manera, gracias a la desaceleración económica presentada los últimos años, el fallido aumento del proteccionismo, la regresión en las cadenas globales de valor, la seguridad mundial que afecta a temas de inversiones y comercio internacional, la pérdida de valoración de la globalización por lo pocos o nulos resultados en términos de democracia, etc., representan solo algunos de los factores que han influido en reafirmar la decadencia de la globalización y hablar de una desglobalización.

Estos postulados han hecho que se cuestione sobre si estamos viviendo un período histórico de deslocalización, que para la Wiewiorka (2021) “no se limita a aspectos o consideraciones sobre la evolución de la economía” (p. 36) sino también a decisiones sociales en ámbitos comunitarios que no han logrado ver los esperados resultados que prometía una perspectiva desde lo global trabajando en lo local.

La respuesta para Laborie (2020) de todo este fracaso, tiene su origen en el periodo de 2007-2010 con la crisis económica y financiera, ahí “el actual embate desglobalizador, encuentra su base en esta ansiedad de carácter disruptivo y se puede percibir en todos los instrumentos e instituciones que han dado forma a nuestro modo de entender el mundo” (pp. 4-9).

Por su parte, Olivé (2020) divide esta ola de desglobalización en cuatro etapas fundamentales, la primera entre 1990 y 1995 “la presencia global agregada decreció a una tasa media anual del -1,6%”, después en una segunda etapa de 1995 a 2011 se presentó

un crecimiento continuado y “con un incremento acumulado del 57%”; posteriormente la fase de “post gran recesión, donde se suceden aumentos y descensos moderados que resultan en un crecimiento anual medio de en torno al 1% y por último otra vez un desplome del -2,6%” (p. 9).

En conclusión y concordando con la idea de Jalife-Rahme (2007) todas estas etapas representan el gran “declive general”, que se caracteriza por una continua insatisfacción de la población, desigualdad en la distribución de los beneficios y un escepticismo general. El resultado es que tanto en el interior como en el exterior de los países, hasta en países como EEUU (Estados Unidos) y China que han sido potenciadores y beneficiados de este proceso, han comenzado a cambiar “de parecer y han empezado a erigir barreras económicas. EEUU impide la adquisición de sus joyas trasnacionales mediante la defensa del patriotismo económico y en China prevalece el concepto de seguridad económica para proteger a sus industrias estratégicas” (p. 15).

Evidentemente, los hechos históricos de declive han representado cambios importantes en la percepción de la globalidad en términos de dependencia económica y de desarrollo, de esta manera Wieviorka (2021) compara la crisis en 2008 de las hipotecas de alto riesgo que no sólo estancó el comercio internacional, sino también sacudió todas las ideas de los grandes amantes o partidarios de la globalización con la actual pandemia COVID-19, esta crisis sanitaria esta llevando a replantearse, repensar y revisar la hegemonía de la globalización. En primera instancia porque:

China ya no representa 10 % del PIB (Producto Interno Bruto) mundial, como hace tan sólo quince años, sino el doble, casi 20 %. Tal evolución empezó desde los 90, y mucho antes de la epidemia de la COVID-19 ya había quedado claro que la influencia china no hacía más que crecer tanto económica como geopolíticamente. Los territorios habitados por chinos en el extranjero son espacios por los que transitan la influencia y la expansión económica de China. (p. 39)

Otro elemento que contribuye a la desglobalización son las crecientes protestas y manifestaciones con sus innumerables tintes y demandas que se presentan a nivel mundial en forma progresiva. Laborie (2020) defiende que “en todo el mundo, las olas de populismo y fundamentalismo están elevando las apelaciones al miedo y la ira por el debate razonado, erosionando las instituciones democráticas y sustituyendo la pericia por

la sabiduría de la multitud”. Todo esto dentro de un contexto que refleja enfado social, inestabilidad e incertidumbre y “aunque cada protesta tiene un contexto único, las quejas comunes se centran abrumadoramente en las percepciones del gobierno ineficaz y la corrupción, así las protestas masivas aumentaron anualmente en un promedio del 11,5 %” (pp. 8-9).

Bajo este escenario de descontento social, es donde se plantea la continuidad o no de la globalización, en tanto que “no trajo más democracia, aunque parece que la desglobalización tampoco lo hará. La globalización es —o fue— el triunfo de la economía sobre la política, y la desglobalización podría convertirse en el triunfo del autoritarismo” (Wieviorka, 2021, p. 42). Lo cierto, es que aún “desglobalización y globalización coexiste y se suceden, “así como diferentes son las dimensiones que, en un momento determinado, se globalizan y aceleran, y, en otros momentos, no. Entonces, más que fin de la multipolaridad, uno puede hablar de una resignificación” (Pelfini, 2010, p. 59) antes de hablar de un supuesto final.

Esta idea también la comparte Laborie (2020) argumentando que la población está en una búsqueda de nuevos referentes ideológicos, originado por el desequilibrio del binomio democracia, libertad y mercado, además por la decepción y la disminución en la confianza que tienen por las instituciones desde la crisis de 2007 a 2009, que dejó al descubierto la incapacidad de gestión sobre riesgos inesperados por parte de los bancos y los Estados y que “casi quebró la Eurozona. Además, desempeñó un papel fundamental en las mal llamadas Primaveras Árabes, el conflicto de Ucrania, el brexit y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos” (p. 17). De esta manera todos estos eventos tienen sin duda un importante impacto en las formas en las que se realizarán las organizaciones por excelencia.

Evidentemente se une a todos estos eventos políticos, un desfase en la reestructuración del comercio internacional y procesos productivos como en el caso de América Latina con su regionalización. En este contexto como apuntan Grabendorff y Serbin (2020) “la economía internacional reproduce atávicas formas de dependencia por el direccionamiento unilateral de los mercados nacionales y el retardo en la transformación de los sistemas productivos, que han impedido su estructuración como

región económica con autonomía y dinámicas propias” (Grabendorff y Serbin, 2020, p. 27).

Sin embargo, la principal incongruencia para una deslocalización, es que “los principales riesgos para la humanidad son globales —pandemias, desequilibrios demográficos, migración, desigualdades en la distribución de la riqueza, tecnologías disruptivas o cambio climático—, las actividades políticas y sociales humanas se retraen al recinto nacional”, pero si no existe un liderazgo internacional bien valorado y definido que gestione los riesgos mundiales ¿quién lo hará?, “un modelo desglobalizador basado en la geopolítica está llamado al fracaso. Así que la respuesta a la desglobalización pasa por el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones que la hacen posible” (Laborie, 2020, p. 18).

Esta dependencia internacional para Grabendorff y Serbin (2020), es parte del ciclo económico mundial, basado en una débil o nula construcción de una estructura economía regional, sustentada en la cooperación internacional, liberación de los mercados, desarrollo y comercio; este grave error profundizó dependencias y vulnerabilidades en momentos específicos entre choques externos entre los diferentes países así como “la inestabilidad macroeconómica, al carecer de un entorno regional para el desarrollo de cadenas de valor y complementariedades productivas integradas mientras el comercio intrarregional se mantiene marginal frente a la dependencia del intercambio desigual con mercados extrarregionales” (p. 28). El ejemplo más evidente de esto es la dependencia energética a Rusia por parte de muchas naciones que se hizo evidente en el estallido de la guerra de Rusia con Ucrania-2022, este evento también otorga más argumentos a la desglobalización, por los costes financieros, el alza del precio de las materias primas, las sanciones internacionales, gastos en armamento, víctimas y migración social, son sólo algunos de los factores que impulsan una deslocalización.

También para Jalife-Rahme (2007), en la globalización uno de los productos más codiciados y más vulnerable es la energía que “se ha vuelto el objeto de un intenso nacionalismo de los recursos, conforme los gobiernos de los países ricos en recursos imponen mayor control y propiedad sobre tales activos. Rusia utiliza la carta petrolera-gasera para extender su influencia estratégica” (p. 14) y así cada país utiliza su potencial para expandirse productivamente sobre sus rivales, no hay regla ni excepción.

Autores como Laborie (2020), ya nos prevenían refiriéndose a los factores energéticos y ambientales como los elementos causantes de problemáticas mundiales o guerras en los siguientes

diez o quince años, como las fuentes principales de conflictos políticos y militares. Ciertos estados se esforzarán en tomar el control de recursos energéticos, como sucedió en Irak y los otros países no tendrán otra solución que resistir o perecer. (p. 17)

Para el autor, la COVID-19 tiene fuertes componentes que contribuyen al fenómeno de la desglobalización por sus repercusiones a nivel planetario que desencadenaron acciones locales inmediatas.

Wieviorka (2021), afirma en esta dirección, que antes de la pandemia ya existía el proceso de deslocalización arriba mencionado, que promovía e insistía en una desglobalización económica; pero la COVID-19 ha aportado aún mas factores para argumentar esas tesis desglobalizadoras. Como nunca, sin estar en guerra mundial se redujeron globalmente muchas actividades y decisiones económicas

ligadas directamente a un mundo abierto: el turismo, los cruceros, el transporte aéreo; creó lógicas de enclaustramiento y valorizó las relaciones locales concretas dentro de un entorno limitado, así como los modos de consumo y producción adaptados a esa lógica. (p. 40).

También fomentó que los Estados apoyaran a sectores empresariales debilitados por la pandemia, abriendo nuevamente los debates sobre la dependencia económica de los países y a favor de una mayor independencia. Así mismo “afectó los fenómenos migratorios que se vieron reducidos. Evidenció la complejidad y fragilidad de las cadenas de valor mundiales, basta con que un eslabón se debilite, en un solo país, para que toda la actividad se paralice “ (p. 40).

Laborie (2020) comparte la idea de un incremento en el sentimiento a favor de más soberanía política y económica de los países. La COVID-19 reinició debates antiglobalización porque se evidenció en varios países la poca capacidad, ya no sólo del servicio público de salud, también en los servicios educativos donde los colegios y universidades en muchos países no estaban capacitados tecnológicamente para dar cara a una educación virtual de calidad. Pensemos que en el caso de América Latina y de otros países, muchos de los hogares carecen de conexión a internet y ordenadores. Ante esa



problemática global cada país tuvo que luchar con sus propios recursos y limitaciones. Así mismo, la capacidad industrial y su enorme dependencia a los mercados exteriores hasta en productos poco tecnológicos como las mascarillas, se tuvo que encontrar soluciones alternativas. “Tras la pandemia, las democracias deberán defender más que nunca sus valores intrínsecos y tendrán que demostrar que las medidas de tiempos de crisis son únicamente de aplicación para situaciones como la actual” (p. 13).

Evidentemente, la pandemia de COVID-19 ha tenido efectos “en las relaciones internacionales, posiblemente mayor del que supuso la gran recesión. Además, las relaciones blandas, que han liderado la globalización en los últimos años, se están viendo particularmente afectadas por las restricciones a los movimientos internacionales de personas” (Olivie, 2020, p. 3). Sumado a esto, ha puesto en valor países como China por su capacidad de afrontar la situación sanitaria sin sacrificar el crecimiento y desarrollo económico y productivo, pero si la libertad y decisiones de sus propios ciudadanos y aún así, “se mostró como una potencia industrial de la que Occidente se volvió dependiente en muchos aspectos, como lo reveló su capacidad de producir las mascarillas que hacían falta en el resto del mundo o los componentes base de algunos medicamentos” Wieviorka (2021, p. 40). Así este fenómeno de pandemia, unido a los eventos arriba mencionados como el brexit, el populismo, conflictos bélicos, etc., han cambiado la imagen de una Europa sólida, unida, fuerte y solidaria.

Finalmente, Pelfini (2010) defiende la idea de nuevas perspectivas porque aún no se ha podido dar una globalización triunfante, pero tampoco la desglobalización parece dar respuesta a un contexto tan versátil y altamente comunicado y dependiente como el que vive la sociedad contemporánea. De esta manera la globalización “está para quedarse como escenario, sobre todo si pensamos en la crisis ambiental (...) Buena parte del esfuerzo académico y del talento político van a recaer en dirimir qué cuestiones deben y pueden encararse nuevamente dentro de la soberanía estatal” (p. 62).

### **3.8. Apuntes Finales del Capítulo Tercero**

Indudablemente, la educación se desenvuelve desde hace algunos años bajo el transfondo de ese fenómeno denominado globalización. Un proceso de interconexión que altera, modifica y transforma de múltiples maneras y de forma muy significativa los sistemas educativos. Con su carácter multifacético tanto en el contexto, en el eslogan y la consigna, la globalización forma parte de la construcción de una semántica mundial, que promueve no sólo ideas educativas, sino también numerosas reformas que generan a su vez nuevas formas de exclusión y marginalización.

El resultado de la omnipresencia de la globalización y su capacidad de fragmentar o dispersar, es la generación de nuevas formas de exclusión. Los beneficios se ven reflejados sólo en segmentos muy reducidos de la humanidad, dejando a miles de millones de personas atrás.

Se han concentrado los esfuerzos en conseguir el progreso de los países con metas económicas y la implementación de políticas educacionales tremendamente exigentes y costosas, hasta ahora sin resultados (educativos) relevantes, que han dejado difuminada la justicia social.

Las inmensas posibilidades de conectar y hacer más y más complejas las redes de información y comunicación entre personas, países y continentes, que se traduce en una creciente fluidez de la comunicación y cooperación internacional, contribuye a la construcción de esa gramática mundial que se está diseminando con fuerzas discursivas globales, logrando permear en la ideología social, y por tanto en las decisiones de los modelos educativos.

Resulta más atractivo ser un país exitoso según los estándares mundiales abiertos y dinámicos, que un área local cerrada y limitada. Con éste y otros eslóganes, como el de aprender mutuamente, toda esta retórica navega para promover la competitividad como sinónimo de progreso y desarrollo.

De esta manera, las decisiones, las acciones y las actuaciones de los sistemas educativos se están alejando cada vez más de los espacios locales y están siendo determinadas por actores internacionales y por influencias de prácticas educativas, que están ocurriendo a millones de kilómetros de distancia.

Sin un temor a la degeneración de la cultura, a la pérdida de valores de identidad nacional o al detrimento de la diversidad, se ha gestado en el marco de las políticas públicas una lógica necesaria y de sentido común por estandarizar los problemas y soluciones, por copiar o pedir prestado para obtener resultados eficientes, lo que inexorablemente está teniendo un impacto social inaudito sobre la identidad propia de cada centro escolar.

La inversión y las finanzas globalizadas han generado una demanda mundial para ciertos tipos de habilidades, que benefician a la industria y al mercado. El razonamiento matemático, la lógica científica y de programación tecnológica y el idioma inglés, son elementos que se relacionan directamente con los modelos más exitosos en educación.

Esta demanda de competencias más específicas amenaza las posibilidades de los sistemas educativos de actuar acertadamente, y se ha convertido en la gran oportunidad del sector privado para un mercado de la educación, dando respuesta o respaldo para estas necesidades.

En suma, existen tres factores característicos del contexto global que influyen en las decisiones sobre políticas educativas, la intercomunicación fluida, el conocimiento como sinónimo de progreso y la exigencia por competencias mundiales específicas. La retórica global navega para promover la competencia y difunde el sentimiento de no quedarse atrás. No está mal mirar hacia fuera, es más, es una parte importante de aprender de los errores de otros y diseñar estrategias interesantes para los sistemas educativos, el problema reside en aceptar e implementar doctrinas agresivas y con ideologías de expansión que socavan la autonomía de las escuelas y su comunidad, limitando la acción docente y por consiguiente mecanizan el proceso de enseñanza de un aprendizaje creativo.

Es necesario ser precavidos con estos factores determinantes de la globalización, y encauzar los esfuerzos en una educación que se adapte y responda a las dimensiones del acceso a la información, pero con equidad. De lo contrario, la brecha de disparidad es aún más grande y feroz para la población marginada.

Ejemplo claro de cómo estos elementos del contexto global pueden acrecentar la disparidad, son algunos países de América Latina, como México, República Dominicana o Nicaragua, donde el acceso a las nuevas tecnologías es totalmente desigual en

comparación a otros países y con un gran contraste por zonas. Evidentemente, los retos primordiales de estos países deben ser otros y no centrarse en alcanzar un nivel de competitividad, cuando existe una profunda desigualdad, niveles de pobreza, mala alimentación, desempleo, marginación, delincuencia, etc.

No obstante, se han implementado reformas o políticas educativas pese a la falta de recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos. Obviamente, sin resultados favorables y trascendentales, pero sobre todo perdurables, por perder el enfoque local y centrarse en una educación que forme individuos competitivos. El resultado es una contradicción de discursos, acciones, programas y un estancamiento de los sistemas educativos sumado a una intensa y continua desigualdad.

Sin duda, estos y muchos otros países tienen la tarea difícil de afrontar los retos de desigualdad social frente a las dinámicas de un contexto global agresivo, imparable, tremendamente expandible, mutable, caprichoso y versátil, que se puede convertir en el mejor aliado de estos sistemas educativos por su componente de dinamismo o, puede ser, la bestia que los paralice y los manipule a su conveniencia.

## Bloque II

### Capítulo Cuarto

# La NGP como Paradigma de las Políticas Educativas Globalizadas



## **La NGP como Paradigma de las Políticas Educativas Globalizadas**

Si no sabemos que hacer con el poder para diseñar vida, las fuerzas del mercado no esperarán mil años para que demos una respuesta. La mano invisible del mercado nos obligará con su propia y ciega respuesta. A menos que nos contentemos con confiar el futuro de la vida a la merced de informes trimestrales de ingresos, necesitamos una idea clara del sentido de la vida. (Harari, 2018, p.16)

El término Nueva Gestión Pública (NGP), nos traslada inmediatamente a especular en un modelo de competitividad empresarial de mercado. Representado por la búsqueda continua de calidad, eficacia y eficiencia, múltiples opiniones se generan a favor o en contra de esta forma de gestión. En cierta medida los discursos de la NGP han convencido a muchos países de que representa la mejor vía para optimizar los servicios públicos, y dentro de estos, las escuelas no son la excepción.

El minucioso estudio de Andrade (2015) sobre el surgimiento de la NGP, ubica sus orígenes en “la reforma del Estado implantada durante la década de 1990, como modelo de reforma emprendida en Gran Bretaña” (p. 630). Con el objetivo de aumentar continuamente la productividad y con una orientación a apostar siempre hacia la calidad que se le ofrece al cliente, representa una nueva posibilidad para las relaciones del contrato entre el Estado y la sociedad. “Implica una nueva, diferente y mayor participación de la comunidad mediante el surgimiento de diversas organizaciones, asociaciones o agentes que ofrezcan una relación cooperativa entre el mundo de los negocios y las instituciones públicas” (p. 630). Todo esto, en una búsqueda incansable por lograr la calidad y mayor eficiencia de los sistemas públicos.

Una de las claves, para que estas nociones de mayor eficiencia, calidad, mercado y productividad penetraran en los servicios públicos, fue la desconfianza de muchas “actividades del sector público que se consideran ineficientes, improductivas y socialmente derrochadoras. En contraste, con el sector privado, que se considera eficiente, productivo y receptivo” (Arnové y Torres, 1999, p. 97). De esta manera, la maquinaria tan pesada, robusta, burocrática y poco flexible del sector público, no se adaptaba a las nuevas exigencias de la modernidad versátil.

Coinciden con esta idea Bowe et al. (1992) argumentando que, para la NGP, la administración del Estado desencadena varios factores que no permiten un sistema

eficiente. Por mencionar algunos, la dependencia de las escuelas al sistema, la “complacencia (falta de respuesta a las demandas de la sociedad), la burocracia (iniciativas para el cambio obstaculizadas) y el proteccionismo (calidad educativa juzgada por los profesionales, cuyas preocupaciones centrales pueden no ser de interés nacional para los consumidores)” (p. 66).

Ante este panorama, el Estado se abre para recibir apoyo empresarial, realizando acuerdos, alianzas o convenios de libre comercio, y amenazando con ello los pilares básicos del Estado de bienestar, en el que el Estado asume el control sobre el trabajo y el capital. Y emprende el camino para ser un Estado neoliberal, que apoya a todos estos acuerdos comerciales. Un ejemplo es “el MERCOSUR o el TLCAN entre Estados Unidos, México y Canadá, conduciendo a la producción para la exportación y la reducción de las barreras de cuotas, que son dos elementos centrales para la circulación global de capital” (Arnové y Torres, 1999, p. 97). Estos procedimientos evidencian no sólo una apertura comercial de corte neoliberal, sino una redefinición de la educación como servicio susceptible de comercialización, así como la introducción de nuevas estructuras, lineamientos y estándares para la evaluación, financiación y la privatización (particularmente) en la educación superior.

La retórica política del mercado, como proceso de intercambio “celebra la superioridad de la planificación y el propósito comercial y las formas de organización frente a las del servicio público y el bienestar social” (Bowe et al., 1992, p.54).

Para Ball, (2016), este denominado neoliberalismo está presente en muchos de los aspectos de nuestras actividades de la vida cotidiana, constituyendo la base de la universalización de relaciones sociales. Por su parte, Popkewitz (1994), también afirma que estamos frente a una era de reformas, que representan un movimiento que se ha ido construyendo desde la ilustración y que se caracteriza primordialmente por el inmenso esfuerzo de intentar ensamblar la individualidad con el proyecto de sociedad del conocimiento.

Desde un ángulo distinto Ball (2016), examina este nuevo contexto de cambios y de nuevos agentes sociales, que han sido transformados también por el sector público empresarial. En este nuevo escenario, “aquellos que, no rinden bien, están sujetos a aprobación moral. Los sistemas diseñados para apoyar o alentar a aquellos que no pueden

mantenerse al día, están constantemente al borde de la regulación moral” (p. 1054). Es, un proceso riguroso y “no es necesariamente justo o igual, de hecho, si generara igualdad, eliminaría los incentivos y el impulso competitivo” (Bowe et al., 1992, p. 25).

Por consiguiente, la *competitividad* es también un elemento clave de la NGP. Ball (2014) insiste en esta idea: “los servicios educativos son un mercado en desarrollo y los Estados (nacionales y multilaterales) son los que moldean ese mercado (Ball, 2014, p. 7). De esta manera, la educación se transforma en la mercancía idónea para ser comprada o vendida. El autor, asevera que el Estado se convierte en un agente mercantilizador, que tiene el poder de diseñar políticas y reformas, de establecer las condiciones financieras y extraeconómicas y todas las medidas necesarias en el sector público, para que las instituciones puedan estar a merced y receptivas a los procesos de agentes empresariales. “Permitiendo que las empresas operen y extraigan ganancias. Y, se argumenta que el capital, ofrece al Estado medios para alcanzar mayores niveles de eficiencia en el sector educativo, es decir, mejoras en la calidad a menor costo” (p. 7).

En suma, entendemos la NGP como un programa de gestión global, esto es: “de reforma del sector público que aplica conocimientos e instrumentos de la gestión empresarial y de disciplinas afines” (Verger y Normad, 2015, p. 599). Representa una apuesta por la mejora de la calidad y productividad a nivel internacional y ofrece altas expectativas para la obtención de resultados tangibles, que es sumamente alentador para los gobiernos, que se encuentran debilitados en términos de organización y gestión pública. En la naturaleza misma del código genético de la NGP, está una inminente transformación del rol del Estado.



#### **4.1. Definiendo la Nueva Gestión Pública: La Privatización como seña identitaria de los Modelos de Gestión Educativa**

Tanto en la academia como en los círculos políticos, el consenso general sobre la privatización de la educación es que es un fenómeno que se está expandiendo internacionalmente. Una visión general de algunos de los indicadores existentes más relevantes en relación con la provisión y el gasto en educación confirma esta tendencia en la mayoría de las ubicaciones mundiales. (Verger, et al., 2016, p. 4)

Dentro de estos dilemas surgen preguntas sobre cómo esa nueva cultura de gestión y administración, está afectando en un contexto de mercado competitivo, el funcionamiento de las escuelas. Ahora sabemos, que la NGP está orientada y construida dentro de un discurso de costos, ingresos, eficiencia y eficacia, planificación financiera, mercado, calidad y privatización. Está basada en las prácticas de los negocios y organizaciones empresariales, pero, en las escuelas, en la práctica cotidiana, esta nueva orientación de gestión indudablemente genera tensiones, ambigüedades y ambivalencias. En esta misma línea de pensamiento, Bowe et al. (1992), se preguntan si bajo estas nuevas prácticas subyace “la intención de cambiar la relación entre las escuelas, los padres y los estados (locales y nacionales), gobernadores y empleadores” (p. 53). Porque, la privatización también desafía el espíritu tradicional de la educación. Las familias se vuelven consumidoras, el conocimiento es una mercancía, los estudiantes el producto y las escuelas y maestros se convierten en sujetos emprendedores y, por tanto, en agentes sujetos a un control de rendición de productividad. Todo esto está cambiando por completo el ethos de las escuelas y de su gobernanza. Estos nuevos “mecanismos en los sistemas educativos contribuyen a los objetivos individuales y posicionales de la educación eclipsando los objetivos sociales y colectivos (como la adquisición de una cultura común y la promoción de la cohesión social y la equidad)” (Verger, et al., 2016, pp. 193-194).

Para Bowe et al. (1992) también es evidente la influencia del mercado en el microclima de las escuelas, con nuevas prácticas institucionales de escolarización. Esta nueva cultura de gestión representa un enorme cambio estructural en la administración. Se crean nuevas relaciones, en las que intervienen nuevos agentes y se establecen nuevos procesos de control individual. No es un simple cambio, es una transformación completa en la cultura administrativa y organizativa del sector educativo. Nuevas gestiones que se

desarrollan entre las contradicciones continuas de las estructuras de control de rendición de cuentas, las formas sociales de integración y las prácticas rutinarias propias de cada entidad educativa.

La conclusión de todo esto, para Verger et al. (2016), es que además de una transformación en el paradigma de la política educativa, se están generando también cambios sustanciales y muy amplios en la administración de los servicios públicos “y en la gobernanza de los servicios públicos (con enfoques de gobernanza actuales cada vez más propicios para interacciones público-privadas y participación del sector privado en la prestación de ambos servicios y espacios de formulación de políticas)” (pp. 193-194).

Una de las problemáticas que plantea la NGP hacia la gobernanza en las escuelas, es que las fuerzas del mercado comprometen las preocupaciones de los gobiernos, lo que contribuye a que los Estados privilegien los intereses organizativos y administrativos. Ante esto, Bowe et al. (1992) advierten, “no se trata simplemente de vincular el mercado con escuelas individuales, sino de transformar formas institucionales de provisión educativa, en particular la noción de un sistema estatal” (p. 65).

Incorporamos a este debate el análisis de Verger et al. (2016) que concede cierta esperanza a este fenómeno de la NGP, reflexionando sobre las oportunidades de la importación de técnicas y valores del sector privado al sector educativo. Indudablemente, significa una promoción de la gestión basada en la escuela y un enfoque gerencialista para la gobernanza de las escuelas, incentivos basados en los resultados para las escuelas y los maestros. Es decir, los servicios educativos más orientados a las demandas de las familias, representa, desde esta perspectiva, diferentes áreas de oportunidad valiosas para mejorar el servicio educativo directo. Sin embargo, admiten que, todos estos procesos administrativos, de evaluación y los de rendición de cuentas, son procedimientos mecánicos intrínsecos en las agendas de la NGP. Además, por su propia naturaleza, las dinámicas de aplicación para cada sector educativo pueden variar, y hacerse más complicadas según el contexto.

En todo este discurso, hay un elemento clave que introducen Bowe et al. (1992) al recordar la divergencia que caracteriza contextos tan dispares, es decir que “las prioridades del mercado y de la planificación educativa no son automáticamente

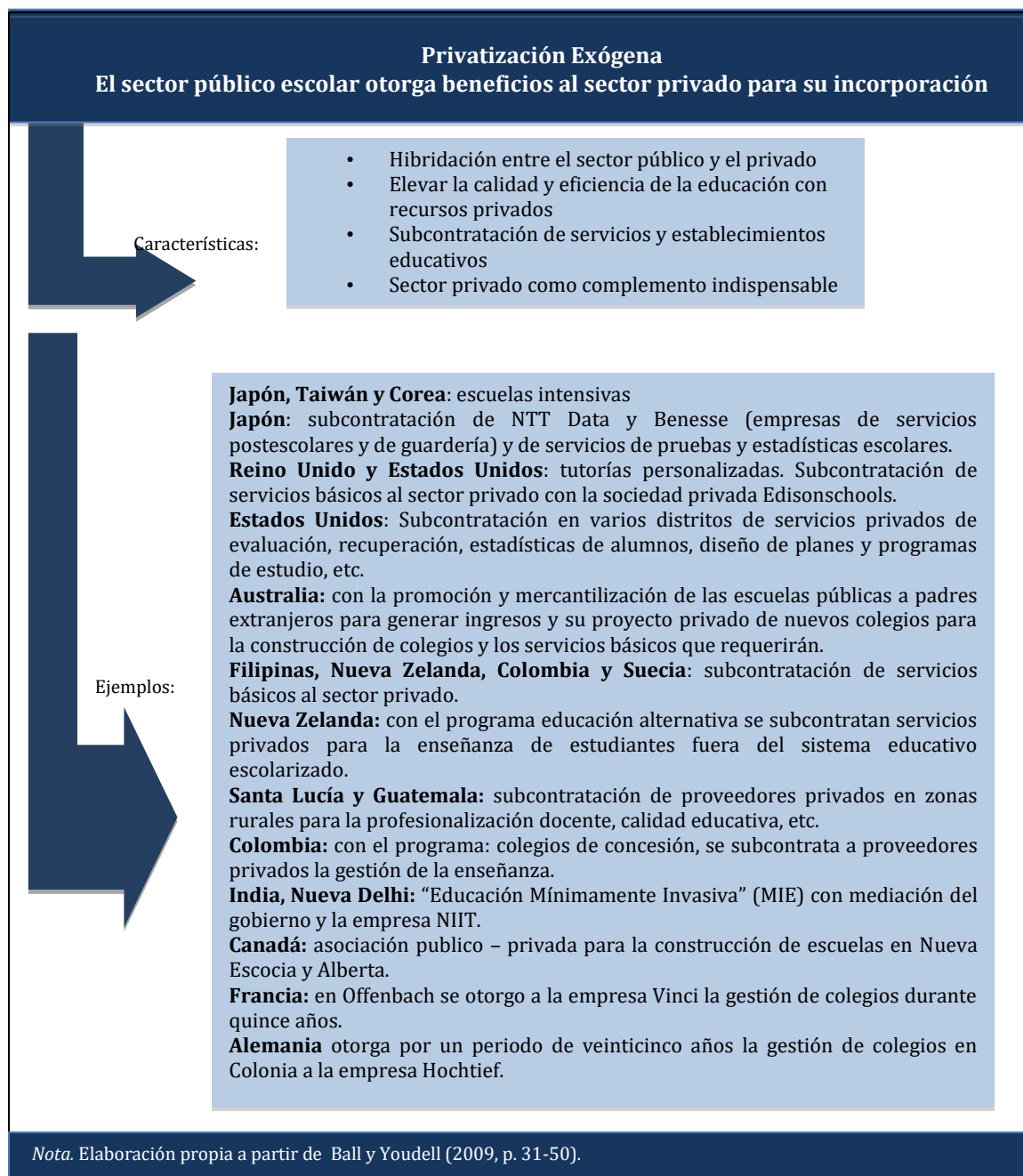
compatibles” (p. 28). Los propósitos educativos son muy contradictorios con los objetivos del mercado en la práctica diaria de las escuelas.

En párrafos anteriores hemos analizado la privatización como uno de los fenómenos característicos de la NGP. En los estudios realizados por Verger, et al. (2016), se confirma esta tendencia a partir del estudio de algunos indicadores, como el aumento de matriculación en la educación privada y el gasto educativo, en los que se confirma, que la privatización se está expandiendo exponencialmente a nivel mundial, sin importar el nivel de desarrollo de los países analizados. En general, encuentran una tendencia similar y constante a nivel mundial en términos de matrícula privada exceptuando el aumento en los últimos tiempos en el caso de el África subsahariana, debido a la política aplicada en 1990 de eliminación de tasas en las escuelas públicas de países de la región.

Sin embargo, para Ball y Youdell (2009) existen dos tipos de privatización que pueden influir a los países en sus políticas educativas, la primera, es la *privatización exógena* (ver Figura 10), que implica la apertura a la participación directa dentro de los servicios públicos de educación al sector privado con y sin fines de lucro que ofrezcan impartir, gestionar, diseñar o mejorar aspectos claves del sector educativo.

**Figura 10**

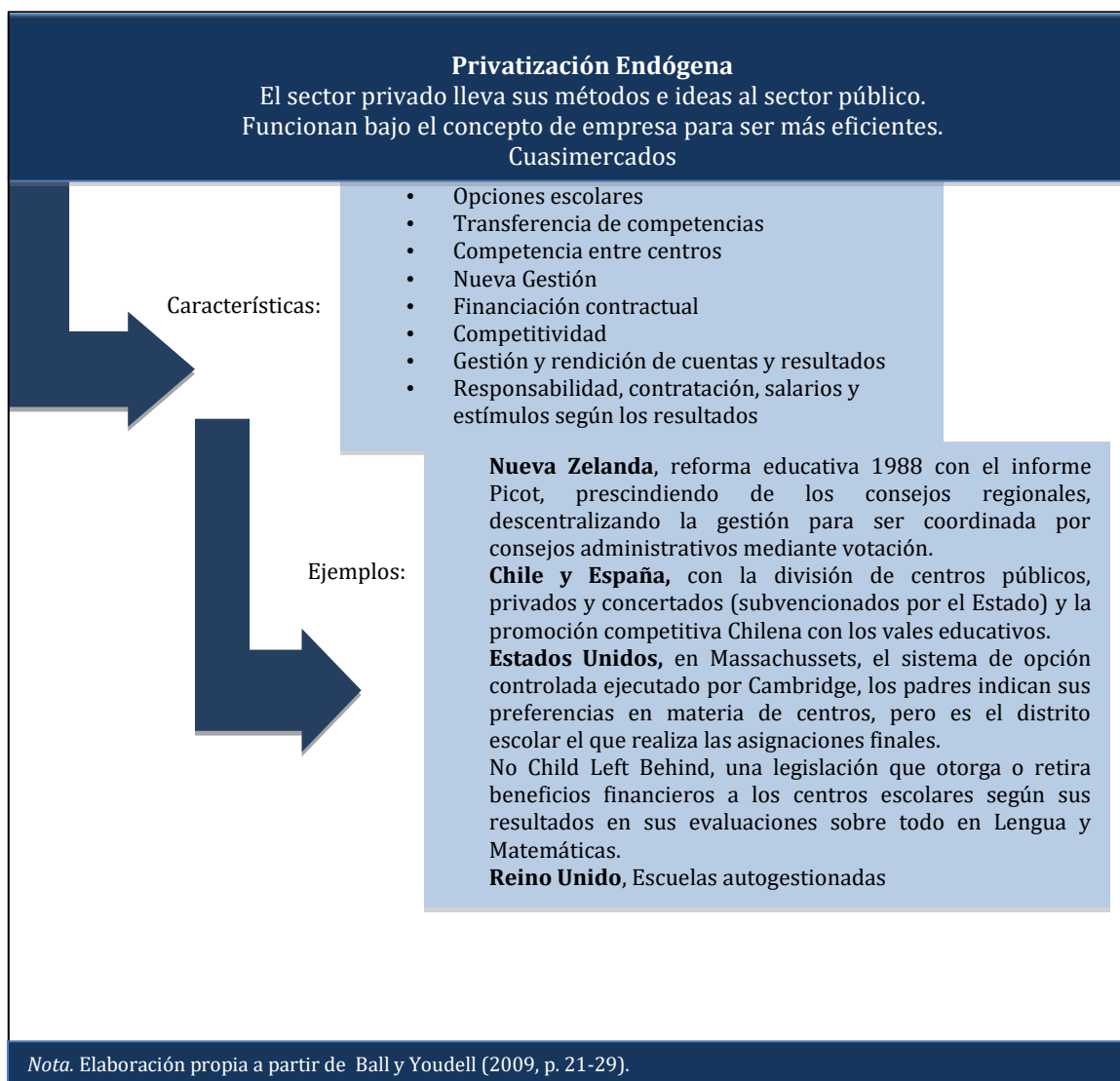
*Privatización Exógena*



Por otro lado, está la *privatización endógena* (ver Figura 11), involucra la importación de prácticas, técnicas, estrategias, metodologías, ideas, etc., derivadas del sector privado, con la finalidad de hacer más eficiente la estructura del servicio educativo público y asemejarse cada vez más la funcionamiento del sector empresarial.

**Figura 11**

*Privatización Endógena*



No obstante, aunque no es directamente visible el sector privado dentro de la privatización endógena, es una modalidad de la NGP que corresponde a programas para reformar y modernizar el sector público. Está basada principalmente en descentralizar mediante “la fragmentación de los servicios públicos en pequeñas unidades y la desconcentración de las responsabilidades presupuestarias en tales unidades” (Ball y Youdell, 2009, p. 59). Todo esto, con la finalidad de promover una cultura gerencial que tenga una clara diferencia entre usuarios y proveedores, para el logro eficiente y medible de los objetivos propuestos.

Si no se equilibra y se promueve la participación, estas privatizaciones grandes o pequeñas, junto con la nueva gestión pública y la rendición de cuentas, son parte de lo que Ball (2016) denomina una modernización neoliberal del Estado, un proceso de desestatalización y la constante retirada del Estado de la prestación directa de servicios y el uso creciente de la contratación externa. Para el autor, final y paulatinamente, “el Estado se convierte en un contratista, financiador, establecedor de objetivos y monitor. En definitiva, un Estado más tecnocrático y menos democrático” (p. 1049).

El principio de constituir “unidades de gestión más manejables, autónomas e independientes que fragmente los servicios públicos” (Verger y Normad, 2015, p. 599), es primordialmente para elevar su rendimiento general de eficacia en sus diversos niveles organizativos y, por tanto, los haga más gestionables y tal objetivo es plausible. Para Ball (2016), son unidades descentradas que son más fácil de organizar, administrar y evaluar.

En ese sentido, más allá de su objeto, la característica principal de la NGP es su condición de acercamiento no tradicional al sector público y “muchas veces prescindiendo de su coherencia y adaptación a las especificidades públicas, lo que genera consecuencias importantes en su marco de administración institucional y su sistema de valores en el aparato de gestión estatal, al traspasar la lógica empresarial” (Spink et al., 2001, p.102).

Utilizando los conocimientos de la gestión empresarial al sector educativo, Verger y Normad (2015), reflexionan sobre los principios que la NGP emplea dentro de la política educativa y que han penetrado con gran éxito en el proceso de regulación, provisión y financiación del servicio público. Coinciden con nuestro análisis anterior, estableciendo como principios de la NGP:

- ✓ Primer principio de la NGP, desagregar el sector público en unidades más pequeñas.
- ✓ Segundo una gestión profesional en el sector público.
- ✓ Tercero promover la competencia en el sector público.
- ✓ Cuarto establecimiento de estilos de gestión provenientes del sector privado.

- ✓ Y en el ámbito del control, establecimiento de estándares y medidas de desempeño muy explícitas con controles de resultados exhaustivos y una mayor disciplina y medida en el uso de recursos.
- ✓ Bowe et al. (1992), comparten la idea sobre una NGP que ha estimulado los alcances de la política en materia educativa y su presencia es indudable en planes e indicadores estratégicos. El argumento según estos autores es tratar de lograr “de manera más efectiva y eficiente los objetivos de calidad; aunque la efectividad y la eficiencia a menudo se confunden convenientemente” (p. 54).

Ante esta presencia inminente del la NGP, el contexto educativo ha mutado por uno más competitivo, donde se exige un cambio de valores y de cultura organizativa. Para Verger y Normad (2015) las evaluaciones y controles de seguimiento son cada vez más estrictos “tanto para evaluar como para dar forma al desempeño del auditado en tres dimensiones: economía, eficiencia y efectividad ”(p. 634).

En la misma dirección, Barzelay (2003) señala que todos estos instrumentos de gestión influyen en las intervenciones sobre las políticas, las reglas institucionales y rutinas organizativas. Afectan también al planteamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización, métodos, auditoría y evaluación que ejercen una omnipresente influencia sobre muchas clases de decisiones tomadas dentro del gobierno. Todas estas reglas institucionales y rutinas organizativas de gobierno en general afectan el modo como los organismos gubernamentales son gerenciados, operados y supervisados tradicionalmente. De esta manera, la NGP se presupone es la vía para optimizarlos, mejorarlos y modernizarlos.

Aunque para Spink et al. (2001) la NGP en estos casos recurre al componente del gerencialismo al que estos autores hacen responsable de limitar “las acciones locales, en tanto que, pretende otorgar un reconocimiento y un papel propio a la responsabilidad gerencial en el sector público, mediante la identificación de condiciones de trabajo, reglas del juego específicas para los directivos” (p. 103).

Para Ball (2016) se está generando un nuevo lenguaje que reescribe las relaciones entre maestros, directores, ciudadanos y el Estado que, podría mejorar las deficiencias administrativas, pero debilita la democracia “la administración, o el liderazgo como se

llama ahora en la educación, es un sistema de entrega para el cambio, un método para el éxito y el reconocimiento” (p. 1058).

Ball considera que tanto la organización (escuela, colegio, universidad, agencia), como la persona reciben el mismo trato. El individuo autogestionado y la organización autónoma se producen en el contexto de una performatividad, a través de auditorías, inspecciones, evaluaciones, autoevaluaciones, aseguramiento de la calidad, evaluaciones de investigación, indicadores de resultados, etc. La performatividad en la educación trata de reorientar los aspectos pedagógicos y académicos hacia actividades que probablemente tengan un impacto positivo en el desempeño medible de los resultados, para el grupo (y, por lo tanto, financiación y otras fuentes de ingresos), para la institución, y cada vez más para la sociedad misma.



## **4.2. La Nueva Gestión Pública: ¿Mayor eficiencia en los Modelos de Gestión Educativa?**

Las deficiencias estructurales –hacen de los sistemas educativos y de las instituciones que los integran un excelente caldo de cultivo para la competitividad, para el espíritu de competición entre los seres humanos. Nuestras escuelas funcionan de tal manera que el éxito escolar de unos sólo viene a ser posible mediante el fracaso escolar de otros. Se llega al absurdo de convertir a la educación en instrumento de desigualdad, que a unos proporciona satisfacciones y a otros sinsabores; que no procura la unión entre los hombres, sino la división, las envidias, los celos. (García, 1992, p. 241)

La adopción de la NGP como fuerza global en el campo educativo es una realidad que viven los sistemas educativos con mayores o menores tintes en su aplicación. A pesar de ser “un modelo de reforma educativa monolítico, no adopta la misma forma en todos los lugares” (Verger y Normad, 2015, p. 600). Los países han realizado grandes esfuerzos, enfrentándose a diferentes posturas de partidos políticos, a poderosos sindicatos de profesores e incluso a prácticas sociales y económicas tradicionales, para finalmente implementar las propuestas y adoptar reformas educativas inspiradas en la NGP, considerándola la forma más eficaz de modernizar la educación pública y como medio discursivo para dar una solución política a los sistemas educativos y a su tradicional administración ineficaz y burocrática.

Todos estos factores han representado la llave de acceso a la anhelada modernidad y globalización. Los gobiernos implementan sus reformas generalizadas con ese nuevo modelo de gestión para mejorar la calidad, por medio de sistemas de evaluación, “relegando la cuestión de los fines de la educación” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 373).

Steiner-Khamsi (2004) concluye que estamos frente a una puesta en práctica global que, se aplica con diferentes especificaciones en cada país. Este proceso es una hibridación con nuevos ensamblajes y conexiones de una política externa insertada en políticas nacionales a través del dominio global.

Las ideas de política neoliberal también se mueven entre ubicaciones a través de lo que a menudo se denomina ingenuamente "préstamo de política". Cada vez más, los gobiernos quieren "aprender" de "lo que funciona" o lo que se dice que funciona en otros lugares: hay varios ejemplos recientes de esto en Irlanda. Un poderoso incentivo para tal préstamo es creado por lo que Pat Thomson y sus colegas llamaron "envidia PISA" (...) El desempeño de PISA es una poderosa palanca para el cambio, y un desempeño comparativo deficiente, crea una

"ventana de política" a través de la cual las ideas, que antes parecían extremas o extravagantes, pueden ingresar a los discursos de las políticas nacionales y atraer atención y apoyo. A su vez, estas nuevas ideas pueden legitimar nuevas voces políticas. (Ball, 2016, p. 1048)

El caso de Irlanda representa un ejemplo tangible de la atracción tan poderosa que tiene el anhelo de los países por ser competitivos dentro de un contexto neoliberal. Todos quieren ser mundialmente exitosos y los países que presentan resultados educativos con altos estándares, se asocian con prácticas de excelencia, así que, los países emprenden un proceso de transferencias de políticas educativas. No obstante, en muchos de los casos se contraponen a las necesidades o características específicas de cada uno de ellos y aunque esto esté limitando o anulando propuestas, acciones o soluciones a nivel local, lo importante es ser tan competitivo como los otros.

Este tipo de políticas tienden a copiarse genéricamente, pero la realidad, es que estas “mutan durante sus travesías, y rara vez viajan como paquetes completos, sino que se desplazan de forma parcial – como discursos selectivos, ideas inconclusas y modelos sintetizados –, llegando a su destino no como copias, sino en forma de políticas en plena transformación” (Verger y Normad, 2015, p. 600).

En esa dirección se pronuncia también autores como Andrade (2015) al considerar que:

La NGP ha asumido una dinámica de articulación entre el nivel micro y las políticas de fomento de la macro que se basan en procesos que requieren confrontación de todos los días, negociación, acuerdos y compromisos entre los socios, que requiere nuevas formas de regulación. En el caso de la educación, con consecuencias directas en la profesión docente. (Andrade, 2015, p. 634)

Evidentemente, el escenario de la NGP es el de un proceso dirigido a la calidad, eficacia y eficiencia. Sus lineamientos, representan el medio para entrar en los niveles de competitividad mundial, mediante la aplicación de estándares, control de resultados, evaluación docente y rendición de cuentas que sugieren estilos de gestión administrativa, que puedan contabilizar los resultados, aunque los términos sean visiblemente empresariales. Es una realidad que estos procesos ya están dentro de los servicios públicos educativos, y así lo pone de manifiesto García (1992) al referirse a lo que ocurre en otros países:

La actual competitividad que ejerce, aunque no lo quiera, el sistema educativo, sólo podría ser combatido mediante un cambio radical de enfoque. Algunas de las reformas de finales del siglo XX (especialmente en Inglaterra y Estados Unidos) han propagado la idea de que hay que crear un clima de competitividad entre las escuelas, para mejorar su calidad y su eficacia, del mismo modo que ocurre en el ámbito del mercado. Llevada a interpretaciones extremas, es obvio que tal idea puede ocasionar un impensado reforzamiento del egoísmo y de la insolidaridad. (García, 1992, pp. 242-243)

Ante esta realidad, nos preguntamos si la NGP se ha implementado como programa de gestión global o bajo una relación cooperativa entre Estado y sociedad. Guiados por esta cuestión, examinamos los elementos más sobresalientes de la travesía de algunos países por la vía de la NGP (ver Tabla 2), con la finalidad de vislumbrar las diferentes aplicaciones y efectos de esta según cada contexto particular.

Uno de los países pioneros que emprendió el camino de la NGP, por la senda de la privatización de las escuelas, fue Inglaterra, en un contexto de una constante y feroz competición de un nuevo mercado educativo y con una presión persistente por los resultados de pruebas estandarizadas de los estudiantes. Para Hall y Gunter (2015) Inglaterra apostó por la libertad de los directores escolares, que tienen la ardua tarea de posicionar sus escuelas en los mercados locales con los padres de familia y alumnos, quienes ahora representan los nuevos clientes, a los que, se les vende el producto de la calidad educativa. El resultado de todo esto, ha sido “someter a los jóvenes y maestros a una fuerza pedagógica enfocada en la camisa del rendimiento” (p. 755), mediante evaluaciones estrictas, severos controles de medición que exigen resultados favorables.

Todo esto, con el ideal generalizado para ofrecer mayor liderazgo, apoyo a los intereses privados y “creación de escuelas como si fueran unidades de negocios locales, a través de la gestión de marco institucional financiera” (Hall y Gunter, 2015, p. 755). Es decir, la escuela como unidad de negocio para la mercantilización y competencia, apoyos privados para la educación, gerencia para el liderazgo, control y evaluación en el rendimiento a los maestros, de esta manera, Inglaterra abrió completamente sus puertas a la NGP.

En el estudio realizado por Ball (2014) se constata que esa tercerización de la gestión en las escuelas públicas en Inglaterra, actualmente no está tan extendida. Registra “cuatro escuelas, catorce distritos escolares locales, dos jardines maternos y algunas de estas instituciones ya dependen nuevamente de las autoridades locales estatales. Las empresas aluden a la falta de voluntad política” (p. 6). En contraste, su análisis publicado en el año 2016 descubrió que la privatización exógena si se encuentra muy extendida y está generando enormes:

ganancias de la prestación indirecta de servicios, de back-office, consultoría, suministro de maestros, inspección y gestión de programas de políticas. Organizaciones benéficas, fundaciones filantrópicas, grupos comunitarios, de padres, empresas sociales y, en pequeña escala, las empresas ahora dirigen escuelas estatales. (Ball, 2016, p. 1049)

Para el autor, el debate dejó de centrarse en quién presta el servicio educativo, para ocuparse ahora, en si debieran beneficiarse directamente de dicha provisión.

El propósito de esta investigación, de ninguna manera se centra en analizar las organizaciones empresariales que se dedican a ofrecer productos educativos. Pero en este punto, reflexionamos sobre uno de los gigantes de ese mundo empresarial, para ejemplificar los elementos característicos de la NGP, que estos agentes empresariales utilizan para infiltrarse, apoderarse y regir las políticas educativas que tienen efectos a nivel global y una influencia en la gestión escolar pública.

Apoyados en el minucioso estudio realizado por Ball (2014) sobre la empresa CEA (Cambridge Educational Associates o Cambridge Education) creada por Derek Foreman y Brian Smith en 1987 y que presenta “una facturación anual de alrededor de 50 millones de libras esterlinas” (p. 9), esta empresa, se dedica a realizar consultorías y tercerizaciones en el ámbito educativo que van desde la dirección de inspecciones escolares para la Oficina de estándares educativos del gobierno Inglés (OSFTED), hasta la realización de capacitaciones en Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TIC), proporcionar suplentes para altos cargos directivos, la administración de programas de reforma de salarios docentes, el manejo de varias academias, además de vender soluciones de reforma escolar. Evidentemente este es un gran ejemplo de actor privado que está posicionado en el mercado educativo con resultados lucrativos ofreciendo todo un paquete de gestión escolar.

Además, su influencia tiene para Ball (2014) un peso enorme de influencia mundial. Con su lema de traer innovación con experiencia para construir soluciones locales, *Cambridge Education*, ha podido penetrar exitosamente a nivel global. Trabaja internacionalmente con gobiernos, agencias, asociaciones y donantes. Cuenta con contratos para gestionar servicios en Islington y las islas Sorlingas en Reino Unido, y el municipio de Southwark de Londres. También con los gobiernos de Tailandia y China, así como con el ministerio de educación de Hong Kong. Además del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DfID), la Comunidad Europea, el BM, proyectos del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) en Papua Nueva Guinea, Eritrea, Bangladesh y Cambodia. En los Estados Unidos tiene contratos en California, Nueva Orleans y Nueva York. Además, se encarga de las evaluaciones para las escuelas chárter, en colaboración con el “KIPP (Knowledge Power Programme Foundation), que gestiona 57 escuelas estatales y Gates Foundation. En Nueva York, el distrito escolar de mayor tamaño (1,1 millones estudiantes), es el encargado de implementar evaluaciones basadas en el modelo de inspección inglés” (pp. 9-10). Por último también tiene presencia y participación en universidades, organizaciones no gubernamentales y otras compañías privadas;

empresas como Cambridge Education “venden” políticas, “venden” reformas y “venden” estrategias de mejoramiento escolar en forma de enlatados, es decir, como paquetes de ideas prefabricadas. Estas actividades son tipos de “emprendimientos de políticas” y, al mismo tiempo, procesos de transferencia y mecanismos de “convergencia” de políticas. Las empresas proveen políticas de asistencia y desarrollo (con fines de lucro) desarrollando estructuras de políticas y entremezclándose con discursos políticos existentes, de manera directa o indirecta, dentro del sistema político local. Los consultores de estas compañías son “portadores de conceptos de gestión globales e institucionalizados. (Ball, 2016, p. 11)

### **4.3. La Descentralización: Insignia de la Nueva Gestión Pública**

Cuando se observa la evolución operada por el gobierno de los sistemas en las últimas décadas, uno no está tan seguro de que las cosas sigan el camino anunciado por los futurólogos. ¿El Estado – nación a punto de desaparecer, a punto de dejar de ser el eje vertebrador del sistema educativo? Si se intenta reflejar el mapa- mundi la situación actual, veremos que predominan ampliamente los sistemas educativos sometidos a una fuerte intervención central. El ejemplo británico es quizá el más significativo de todos; las autonomías locales, punto de partida de la organización educativa británica, han ido perdiendo ante el avance de las presiones centrales. Lo regional parece tender a convertirse, cada vez más, en simplemente periférico. (García, 1992, p. 61)

Indudablemente, se están desarrollando nuevas formas dentro de la organización y gestión de los servicios públicos que son mundialmente aceptadas o catalogadas como exitosas. Brunner (2000) insiste en que esto representa un cambio radical, no sólo a nivel administrativo, sino también, en los vínculos sociales, porque se trata de “un proceso de profunda transformación social que implica la aparición de nuevas formas de organización social, económica y política” (p. 11). El resultado de esta transformación se ha ido incorporando también a los debates y discursos de política educativa, es decir en las decisiones del futuro de la educación:

desde el punto de vista de los expertos e influyentes, hay escepticismo en relación a los cambios en el entorno en quien operará la educación en el próximo futuro, pero no así en cuanto a algunas dinámicas de transformación del sistema—como la descentralización—y menos aún en relación a sus efectos esperados, donde reina un franco optimismo. En efecto, se espera un positivo impacto político (efecto ciudadanía) y social (efecto equidad) de la educación. (p. 6)

Las dinámicas mundiales están posicionándose a una velocidad galopante, apostando por renovar los sistemas de administración pública para lograr los objetivos de producción y desarrollo económico de cada país, la pregunta reside en si este ritmo acelerado que exige un nivel competitivo de respuesta, va en concordancia con los objetivos de equidad, y otorga mayor grado de actuación a la comunidad, o la descentralización sólo es una ruta de acceso para controlar de manera más eficiente y evaluar unidades independientes de administración.

La línea de investigación de Jaramillo (2010) también apunta en esa dirección, reconoce a la descentralización como uno de los mejores instrumentos para focalizar

necesidades, pero también para alcanzar metas políticas en el ámbito económico y financiero. Precisamente esta dicotomía hace de la descentralización un proceso polémico en términos de democracia y equidad, derivado de las profundas transformaciones que ha implicado dentro del sector público, pero, sobre todo, por las múltiples carencias, deficiencias y retos no superados en muchos países. El autor considera que,

a lo largo de la historia, el centralismo ha hecho que las entidades sub-nacionales estén en lucha constante por ganar autonomía y tener más independencia administrativa. Así surgió la descentralización, con el objetivo principal de brindar más autonomía a quienes por décadas dependieron de una autoridad central. No obstante, desde los años ochenta se mantiene sin esclarecer el debate de cuáles son las verdaderas responsabilidades de los estados o departamentos, municipios y del gobierno central. (p. 179)

En este sentido, resulta trascendental describir y analizar el proceso de descentralización dentro del ámbito que concierne a los centros escolares, como fenómeno y como proceso que representa el “inicio de la delegación de funciones políticas y administrativas en los procesos de regulación de los distintos niveles de la educación” (Vega, 2011, p.251), para esclarecer las líneas de acción y responsabilidad de cada uno de los actores implicados.

Al respecto, García (1992) reconoce la existencia de dos conceptos trascendentales, que deben ser perfectamente diferenciados para este análisis, la *descentralización* y la *desconcentración administrativa* del sistema educativo, que para el autor son procesos totalmente diferentes. Mientras que, la descentralización “requiere que las funciones descentralizadas sean asumidas con plena responsabilidad por determinados órganos de gobierno. La desconcentración se conforma con construir puntos periféricos de promoción y/o ejecución de actividades, pero la responsabilidad sigue estando confinada a los órganos centrales” (p. 18). La diferencia radica primordialmente, en la creación de órganos con completa responsabilidad y capacidad jurídica y administrativa, en un caso, o en el diseño de órganos periféricos para realizar los mandatos del gobierno central, en el segundo proceso.

Justamente en esta diferenciación de la existencia de sectores con responsabilidad tácita, encontramos una “descentralización que constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de

sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno” (Jaramillo, 2010, p. 177), o simplemente sean ejecutores periféricos. Evidentemente, hay una línea muy delgada entre esa verdadera oportunidad de delegación de responsabilidades para una autonomía local y una desconcentración administrativa. El motivo de esto, para García (1992), es que, “la descentralización tiene un carácter esencialmente normativo, por lo que con dificultad puede darse una descentralización que solamente sea administrativa” (p. 16).

Lo cierto, es que las ventajas de la descentralización a nivel mundial se difundieron rápidamente, generando una esperanza de mejorar los sistemas de administración pública. Arnove et al. (1999) piensan, que los países simplemente fijaron la mirada en la descentralización como una oportunidad práctica, para que los municipios o localidades más pequeños pudieran y tuvieran la responsabilidad de transformar y gobernar sus sectores educativos, haciéndolos más eficientes. De esta manera,

en los últimos diez años, ha habido un debate considerable en torno al tema de la descentralización. Muchas naciones han reflexionado sobre la descentralización de sus sistemas educativos, transfiriendo muchas responsabilidades de planificación financiera y curricular a los municipios. Hasta la fecha, los países que han implementado una política nacional de descentralización son Colombia (1968 y 1986), Argentina (1976), México (1978) y Chile (1981). Las municipalidades locales han recibido responsabilidades de financiamiento primario para las escuelas locales. (p. 320)

En el minucioso análisis realizado por Jaramillo (2010) dónde detalla y contrasta las ideas de Rondinelli, Nellis, Cheema Di Gropello y Cominetti, entre otros; llega a la inquietante conclusión de que, si bien existen múltiples formas de estudiar las consecuencias de la descentralización, la más significativa está en observar el nivel de autonomía que ejercen los sectores sub-nacionales en la toma de decisiones con respecto a la autoridad central. De esta manera, define a la descentralización desde una perspectiva de *transferencia de responsabilidades* en diferentes áreas como la

planificación, gestión, obtención y distribución de recursos del gobierno central y sus organismos a sus mismas unidades de campo, de agencias, unidades o subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales. (p. 181)



Se refiere, a un proceso en el cual el objetivo principal es mejorar y optimizar la eficiencia de las acciones del Estado, mediante una transferencia organizada de actividades gerenciales, de administración de recursos que antes realizaba el gobierno a otras instituciones más locales. Para el autor, la descentralización es una forma de exigir y propiciar las alianzas con sectores gubernamentales para satisfacer necesidades más específicas y localizadas con una “redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática” (p. 180), ese es precisamente el énfasis en los niveles de autonomía.

Esta idea de la descentralización como un proceso más abierto, localizado y democrático, la comparte García (1992), que apuesta por una descentralización que opere “de arriba abajo, desde la cúspide del gobierno hasta la base formada por el entramado institucional. Es lícito preguntarse si, de cara al futuro, los sistemas educativos no deberían edificarse siguiendo el proceso inverso” (p. 71).

Evidentemente, la descentralización tiene como objetivo centrar los esfuerzos en la eficiencia para mejorar la calidad del sistema. En consecuencia para Ponton (2003) existen dos maneras de comprender la descentralización en el ámbito educativo:

- ❖ La primera, es desde una *lógica neoliberal*, que promueve un sistema educativo que funcione bajo los criterios competitivos del libre mercado, donde, la autonomía de las escuelas representa el mecanismo que se utiliza para definir los criterios de competitividad y el factor clave para elevar automáticamente la calidad de la educación.
- ❖ La segunda, con otra connotación ideológica hacia la *democratización de los procesos educativos*, apoyada por altos grados de participación social y una autonomía para responsabilizarse de lo académico y de lo administrativo, es decir con la escuela como el centro de atención y de ejecución.

Por consiguiente, Pérez (2005) defiende la importancia de repensar con más cuidado los mecanismos para seleccionar las medidas, prácticas y estrategias privatizadoras que se están utilizando dentro de las reformas educativas para descentralizar los sistemas y procesos administrativos y de gestión escolar. Asimismo, es

necesario reparar en los diferentes grados de supervisión y rendición de cuentas que se aplican para evaluar estos mecanismos. Es indudable que existe el “deseo de introducir mecanismos de decisión y gestión importados del mercado hacia el sector público (privatización interna), por otro, descargar al Estado de su pesada carga transfiriendo sus empresas y organismos a favor del sector privado (privatización externa)” (p. 25), pero se tendría que ser más precavido y selectivo en los procesos y los fines por los que se aplica.

Definitivamente, existe un enfoque neoliberal que subyace a la descentralización, y por consiguiente, muchas de las decisiones de reformas para Arnove et al. (1999) contienen

las iniciativas para dismantelar los ministerios centralizados de educación y cobrar tarifas a los usuarios por los servicios educativos que antes eran gratuitos para todos. Si bien tales medidas pueden ser un elemento de justicia en el sentido de que los ricos pueden tener una parte más justa de los costos de su educación – costes que una vez tuvo el público en general– para los pobres, el panorama es sombrío. La esperanza de que la educación pueda proporcionar un medio de movilidad para que sus hijos salgan de la pobreza parece verse frustrada por la imposición de tarifas que no pueden pagar. (p. 324)

Llegan a una conclusión similar Bowe et al. (1992) señalando que la figura del Estado, en un contexto de descentralización neoliberal, queda relegado a convertirse sólo en vigilante de las transacciones mercantiles y, por tanto, poco podrá hacer por la equidad. Conseguirá restringir o establecer imposiciones de lo que cuenta como bueno o deseable para la educación, pero en la privatización el producto está vendido y quien satisface a los clientes está en manos ajenas de los designios centrales.

Bajo este criterio, Arnove et al. (1999) se preguntan sí “¿la descentralización y la privatización de la educación, promovida por las agencias donantes internacionales y por las élites nacionales, conducirá a una mayor igualdad, eficiencia y calidad?” (p. 3). Piensan que la privatización es “otra forma de descentralización. Ciertamente, la privatización puede ser una forma de descentralización en la que se reduce la autoridad estatal sobre las escuelas. Sin embargo, no es necesariamente descentralizante” (p. 209), porque el poder también se puede concentrar en organizaciones privadas o en organismos no gubernamentales y todas estas fuerzas transnacionales y de poder omnipresente entorpecen un proceso de descentralización dirigido al bien común.

En este punto, tendríamos que preguntarnos si la intencionalidad que subyace en las reformas educativas es otorgar la iniciativa de la organización y administración de los centros educativos a la comunidad escolar, liderada por la figura del director con una real participación de la comunidad, donde se priorizan los elementos pedagógicos o, sólo se trata de descentralizar para controlar. Lamentablemente para Vega (2011, p. 252) “buena parte de los procesos de descentralización llevados a cabo en los sistemas educativos internacionales, en las dos últimas décadas, responden más a criterios de carácter económico que a otros de orientación pedagógica (la autonomía escolar)”. Por tanto, poco tienen que ver con modelos administrativos de gestión escolar más flexibles.

Coinciden con esta línea de pensamiento Arnove et al. (1999) que encuentran sumamente difícil conseguir un completo consenso de un modelo educativo sin tintes del desarrollo económico de cada país. Es indudable que los factores de una economía de libre mercado ya han penetrado dentro de los sistemas educativos en diferentes grados, según sea el caso, pero aunque recuerdan apuestan la importancia de las democracias sociales por las garantías fundamentales que proporcionan.

### 4.3.1. La Descentralización en los Modelos de Gestión Educativa

Estados Unidos de Norteamérica, representa una de las grandes y más dinámicas industrias para el mercado educativo impulsado por fusiones y por su expansión internacional. Al igual que otras empresas, cada vez más las compañías educativas intentan diversificarse e internacionalizarse, y aspiran a ampliar sus oportunidades en el mercado. (Ball, 2014, p. 7)

Indudablemente, existe una diseminación de modelos educativos que son provistos por el mercado. Es interesante aludir otros aspectos que la gramática de la NGP introduce en otros contextos mundiales. Para ejemplificar esta diversidad, nos valemos del análisis que Verger et al. (2016) realizan sobre algunos de los países nórdicos como Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega. Estos países, implementan procesos de privatización en el ámbito educativo y no necesariamente porque la provisión de la oferta “privada sea considerada intrínsecamente deseable o superior a la pública, sino más bien porque se considera como una forma de proporcionar a los ciudadanos más opciones educativas en los sistemas educativos que, tradicionalmente, han sido muy completos y cohesivos” (p. 55).

Por su parte, Rinne et al. (2002) insisten que esos países a pesar de tener instituciones bien estructuradas y definidas, la hegemonía global del discurso de la política neoliberal fue uno de los principales impulsores para la reestructuración de los sistemas educativos en la región.

Regresando con el profundo estudio de Verger et al. (2016) es interesante el recorrido histórico que realizan de estos países, en el que encuentran en la caída del muro de Berlín el episodio clave para el cambio neoliberal en las políticas públicas. El modelo nórdico a finales de 1980 aún era visto como “un intermediario entre los mundos socialista y capitalista. Sin embargo, la competencia entre la mayoría de estos dos sistemas, terminaron en 1989. Fue más difícil para el modelo socialdemócrata mantenerse alejado de la nueva hegemonía del libre mercado” (p. 56).

Con la tradición de un sistema con niveles muy bajos de provisión privada en educación y con una participación completa y directa del Estado para los fines educativos, Verger et al. (2016), afirman que, en la mayoría de los países nórdicos, existe un amplio consenso social sobre la conveniencia de este modelo que tradicionalmente ha regido el sector educativo. Esta tradición de bienestar en la región nórdica contribuyó al

desarrollo de un sistema educativo integral y universalista, con una estructura común e igualdad de oportunidades para todos los estudiantes” (p. 55). Pero en sus estudios, afirman que la llamada educación nórdica, ha cambiado significativamente desde la década de 1990. Los sistemas educativos en esta región no han permanecido inmunes a las fuertes presiones para la diversificación y elección de la educación, como parte de una transformación más amplia de políticas de bienestar.

Wiborg (2013) es contundente a la hora de analizar la historia de estos países y su cambio de modelo en el sector público y concluye en que, los “partidos y grupos conservadores de estos países utilizaron efectivamente esta crisis como una oportunidad para comunicar el mensaje de que el modelo de Estado de bienestar nórdico era excesivamente costoso y era responsable de los colapsos financieros nacionales” (p. 417).

También Noruega, se suma a la descentralización y delegación de funciones de la administración pública. Møller y Skedsmo (2015), defienden que Noruega, como muchos otros países se ve obligada a reestructurar sus reformas educativas cuando es incluida entre los países con bajo rendimiento en las pruebas internacionales de PISA. En ese momento, se replantea un cambio de dirección con la finalidad de promover el conocimiento y buscar medidas para mejorar los resultados y evaluar la práctica escolar, todo esto, en un contexto en el que se pretendía reducir la burocracia mediante los lineamientos de la NGP, que ofrecían opciones viables.

Según estudios de Wiseman y Stevens (2017) Suecia inicia su descentralización a principios de 1990, en su análisis sobre el declive educativo del país después de los resultados PISA y las medidas de NGP implementadas para resanar el sistema; los resultados de este cambio ha tenido pocos efectos positivos a corto y largo plazo y prácticamente ningún efecto positivo, pero si consecuencias negativas derivadas de “la elección de escuela en el sistema escolar sueco que ha aumentado la segregación social y étnica, particularmente en relación con las escuelas en zonas desfavorecidas” (p. 109).

En el caso sueco, todo este contexto, fomentó la adopción de nuevas medidas de apertura a proveedores educativos. El ejemplo más claro es el esquema de cupones, “que ha llevado a la expansión del sector privado en la provisión educativa e incluso ha permitido que los proveedores con fines de lucro se beneficien de la financiación pública” (Wiborg, 2013, pp. 415-416). De esta manera la tercerización se realizó aún con

más fuerza que en Noruega. En el análisis del estudio de Ball (2014), los datos arrojan que, “actualmente, el 15% de las escuelas estatales son gestionadas por proveedores del sector privado” (p. 6).

En contraste a la historia de los países nórdicos, poseedores de un Estado del bienestar tan evolucionado, para Ball (2014) el caso de los distritos norteamericanos es totalmente diferente. Históricamente se han caracterizado por contratar proveedores externos en el ámbito educativo, lo han hecho específicamente para las funciones de, “preparación y desarrollo de pruebas, el análisis y gestión de datos, los servicios de apoyo escolar y la programación de contenidos disciplinares específicos” (Ball, 2016, p. 1058).

Es precisamente, la búsqueda de un equilibrio entre lo público y lo privado lo que llevó al gobierno de Chile a optar por la concertación, como una solución neutral, tal y como lo plantea Falabella (2015), sustituyendo un financiamiento estable de las escuelas, por uno competitivo y subvencionado (con el famoso voucher por alumno). Lamentablemente, el resultado ha sido que esta nueva estructura, ha ido inhabilitado la educación pública por la escasez de recursos. La consecuencia es un sistema escolar segmentado donde dentro de los sectores de mayor pobreza, los recursos tanto humanos como materiales son insuficientes perpetuando de esta manera un sistema totalmente desigual. “Más aún, las medidas impulsadas – como el financiamiento compartido – no sólo no frenan la segmentación social en el sistema educativo y el declive de la educación pública, sino que la intensifican” (p. 709).

Este tipo de reformas que para Verger et al. (2016) son introducidas en los años ochenta y noventa, son eminentemente una privatización estructural y reflejan la importancia de que los estudios de políticas educativas “no sólo deben centrarse en procesos de privatización de la educación, también deben ser sobre el alcance y los desafíos de la educación privada y quién la promueve” (p. 194). Coincide con este planteamiento Ball (2014), resaltando la importancia de la figura de los Estados como nuevos agentes promotores que, “cada vez más, brindan estabilidad, legitimidad y actúan en nombre de su propio interés comercial para promocionar y financiar servicios educativos. Utilizan las políticas públicas para estimular una inversión externa dinámica” (p. 11).

Para ejemplificar ese tipo de Estado, que promueve un proceso de privatización educativa bajo un modelo de gobernanza concertada, reflexionamos sobre el caso español, en concreto el de Cataluña que, bajo el amparo de una descentralización, promovió una reforma centrada en la gestión financiera y la organización escolar. Con los propósitos regidos por los principios de autonomía escolar, dirección, evaluación y pedagogía –aunque este último poco desarrollado-, la reforma se centra en el rol de los directores y su profesionalización como figura de liderazgo mediante un plan de autonomía de centro y bajo una evaluación estandarizada con mecanismos de evaluación externa, autoevaluación y un sistema de rendición de cuentas de los docentes (Verger et al., 2015).

Aunque la reforma en sí, contiene componentes sumamente interesantes, innegablemente, tienen un enfoque gerencialista. Verger et al. (2015) concluyen que el enfoque pedagógico de la autonomía se diluye dentro del ritmo de la constante exigencia de resultados y rendición de cuentas. Sumado a esto el gobierno continúa siendo quien aprueba y diseña “políticas que socavan la autonomía escolar, especialmente la dimensión pedagógica de ésta. Ha promovido un ambicioso programa de competencias básicas, que favorece la recentralización del currículo e introduce exámenes estandarizados de alto riesgo al final de cada etapa” (p. 689), contradiciendo el discurso de autonomía escolar.

Por su parte, Italia es un país que ha padecido de un sistema cerrado y burocrático, características perfectas, que son el sustento de la retórica política, para que el gobierno promueva el desarrollo de estrategias de la NGP, para combatir la ineficacia de su administración pública. Así, como reiteran en su análisis Grimaldi et al. (2015), Italia emprende el camino a la NGP y se ajustan a la desregulación y la descentralización en un contexto de centralización arraigado, propio del país; tratando de realizar un rediseño de los valores públicos y apostando por los valores del sector privado. Mediante la gestión eficiente y del rendimiento que les exige un sistema de evaluación, de incentivos y de sanciones que tiene como eje rector mejorar la calidad del sistema educativo.

Sin embargo, Italia se desenvuelve dentro de un control de resultados, como en el caso de Chile, España y otros más, que continúan con una regulación central a distancia.

El resultado, es que, han sobrecargado las obligaciones de los líderes de las escuelas con los deberes administrativos de rendición de cuentas y la gestión pedagógica. Las exigencias de evaluación limitan la acción del profesorado en términos de autonomía profesional, autorregulación y planificación curricular y de proyecto escolar a nivel local. Aunque el sistema italiano en comparación con otros como el Chileno ha tenido una descentralización limitada, este tipo de reformas dentro de la NGP “quiebra, un sistema cerrado que absorbe el potencial innovador de la autonomía escuelas y la gestión local” (p. 765).

Con la extendida preocupación mundial de la tan anhelada calidad educativa y la necesidad de formación del capital humano, en los países de América Latina, se emprende en cadena una serie de reformas educativas, cambios a las leyes, programas y mecanismos de evaluación donde:

las principales políticas educativas instrumentadas en la década de 1990 consistieron en la ampliación de los años de escolaridad obligatoria, la profundización de la descentralización administrativa, la promoción de una mayor autonomía escolar, el establecimiento de sistemas de medición de la calidad (rendimiento académico de los alumnos) y de sistemas de información, la modernización curricular, el desarrollo docente y la focalización en los grupos sociales más postergados. Si bien se ha registrado un aumento en la cobertura de los sistemas educativos, no han mejorado los resultados de aprendizaje y persisten, o se han agravado en algunos casos, las desigualdades sociales y regionales. (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 367)

En el caso específico de México, se caracteriza por un sistema tradicionalmente burocrático y clientelar, mediado por la corrupción en todo su sistema de administración pública. De acuerdo, con las conclusiones del estudio de Ramió y Salvador (2005), México aún no han sufrido una total inserción al mercado educativo con los lineamientos de la NGP. Continua con un Estado asistencialista que se resiste a la privatización o concertación del sistema educativo, respaldado por sindicatos de maestros y bajo un lema de justicia social han limitado las acciones radicales de descentralización en términos de mercantilización de la escuela, no así, en aspectos de evaluación y control de los profesores. En 2013, México aplicó una radical reforma laboral sobre la profesión docente, apostado por la creación de un Sistema de Evaluación con su propia agencia autónoma que se encargó de diseñar y aplicar un severo régimen de seguimiento, control



y evaluación al profesorado, reforzado y legitimado por leyes, una relativa autonomía en los centros escolares y el liderazgo directivo con el objetivo de mejorar la gestión y la calidad de la educación. Todos estos cambios se realizaron en un contexto de oposición del profesorado, pero aún así la ley fue aprobada y derogada con el cambio de gobierno seis años después, como en capítulos posteriores detallaremos.

Tanto México como los países de América Latina y el Caribe forman parte de la financiación del BM, lo que para Barzelay (2003), se trata de una estrategia de los OOI, por la urgencia de hacer entrar a todos los países, en ese modelo de competencia global de descentralización en los años 90, sin importar sus características sociales y económicas, y bajo el discurso de que esos países tienen una debilidad institucional de administraciones. En palabras de Barzelay “su falta para regular de forma eficiente y con neutralidad los ámbitos públicos y privados. Su incapacidad para prestar servicios públicos adecuados a las necesidades existentes y por no redistribuir correctamente los recursos para alcanzar una mayor equidad social” (p. 12), legitimó la necesidad de instalar la NGP.

Específicamente en el caso de las administraciones públicas en América Latina se instala la NGP, sobre instituciones pre-burocráticas en las que prevalece el clientelismo, la inseguridad jurídica, la corrupción y los vaivenes políticos. El resultado de implementar medidas de la NGP, como el control, seguimiento y evaluación de los procesos, en administraciones con esas características, para Ramió y Salvador (2005), son prácticas complicadas y económicamente costosas, primordialmente porque hablamos de administraciones jóvenes en términos históricos de descentralización, pero con fuertes valores y prácticas administrativas sumamente arraigadas. A pesar de que las consultorías internacionales aparecen como la mejor opción para renovar la gestión, a estas “no les preocupan los problemas autóctonos (incluso los niega: todas las organizaciones tienen idénticos problemas con independencia de que sean privadas o públicas y con independencia de su contexto económico y social, es su base gubernamental)” (p. 36). De esta manera el resultado, es que no logran aplicarse eficientemente las nuevas estrategias de gestión y se entremezclan con las anteriores, convirtiéndose en prácticas aún más complicadas y administrativamente más burocráticas y estrictas que las anteriores.

En todo ese proceso, Argentina, conserva una administración central en términos de desarrollo de políticas y coordinación del sistema educativo. Sin embargo, en el análisis realizado por Astiz (2015) se constata que se está intensificando un proceso de descentralización educativa mediante una reforma orientada hacia la autonomía y con el eje rector de programas y modelos de una educación de calidad. Y todo ello, intentando promover la participación de los actores educativos y la sociedad civil. Por tanto, inicia una apertura a promover la participación de organizaciones de educación formal e informal, alentando la concertación de convenios con asociaciones para los programas educativos, creando una red asistencialista que genera una estructura informal descentralizada.

En el caso argentino, estas decisiones, afectan la capacidad de liderazgo y la colaboración dentro del ámbito escolar, “la falta de planificación que caracterizaron el proceso de reforma educativa, más la separación entre las ramas administrativas y pedagógicas y por área (educación especial, educación física etc.) afectaron también la colaboración al interior de la escuela” (Astiz, 2015, p. 659). Ante esto, los actores educativos consideran que hay un mayor control de un sistema estricto y rígido, en el que sólo son máquinas que tienen que cumplir órdenes.

Dentro de esta ola de nueva gestión global, los OOI apuestan por recomendar a los países de América Latina a trabajar por la modernización de sus estados. Andrade (2015), reflexiona sobre la actuación de estas organizaciones y concluye, aseverando que, la propuesta de financiar programas sociales, bajo la necesidad de encontrar la racionalización del gasto público y atender los altos índices de pobreza, con el discurso de lo que llaman implementar y lograr las mejores prácticas o prácticas saludables; se están promoviendo, emprendiendo y presionando a estos países, para la implementación de reformas inspiradas en la NGP. Sin embargo, estas reformas emprendidas no han sido capaces de garantizar condiciones de igualdad y al contrario han extendido la brecha del acceso a una educación de calidad. Un ejemplo evidente de esto, es el caso Brasileño que “se ha criticado en repetidas ocasiones por ofrecer unas escuelas pobres para los pobres, a pesar de que la calidad es el garante que mueve todas las políticas de educación en Brasil” (p. 639). Sin embargo, ha prevalecido un énfasis en el modelo de rendimiento bajo un control estricto de evaluación y la implantación de mecanismos, pruebas e índices

externos aparado con una política de rendición de cuentas. El resultado, para el autor sido una limitada acción social en términos locales de autonomía.

Al respecto, Ramió y Salvador (2005) argumentan que, en el caso de los países de Latinoamérica hay una débil institucionalización del sistema administrativo en el ámbito público que genera limitaciones para la gobernabilidad, abriendo espacios para la burocracia y corrupción que, evidentemente entorpece su progreso y desarrollo y sobre todo su, difícil adaptación a los procesos de globalización, porque aún se encuentran concretando retos en términos de desigualdades sociales. De esta manera, todas “las intervenciones basadas sólo en la gestión o el management público adopta una perspectiva muy tecnocrática que es visiblemente insuficiente para solventar los problemas de las instituciones públicas de América Latina” (p. 24).

Ante este panorama un tanto desalentador, Brunner (2000) propone rescatar un elemento clave dentro de la NGP, con la intención de revalorarlo y re-direccionarlo. Se refiere a la autonomía de las escuelas, que la concibe como una estrategia de la descentralización escolar, de la que cabe destacar su efectividad, que sólo se puede desarrollar desde dentro de los centros escolares. La autonomía escolar implica además una articulación y práctica flexible entre niveles, programas y sectores del sistema educacional, que es diferente en cada país, como podemos observar en la Tabla 3, en la que resumimos algunos aspectos claves de la NGP que han caracterizado el recorrido de los países arriba mencionados.

**Tabla 3**

*Elementos Claves de la Travesía de Algunos Países por la Vía de la NGP*

País	Elemento clave de la NGP	Estado y tipo de Instituciones	Modelos y objetivos educativos implementados	N G P
Inglaterra	Proveedores Externos.	Descentralización.	Escuela como unidad de negocio. Mercantilización y competencia. Apoyos privados para la educación de calidad. Reformas estructurales y legales.	
Estados Unidos	Proveedores Externos.	Estado Competitivo. Sistema Federal.	Compra y venta de pruebas, análisis y gestión de datos, servicios de apoyo escolar y	

			educativos.
Chile	Desregula la entrada de proveedores privados, fragmenta la provisión pública. Rendición de cuentas.	Descentralización, transfiere la administración pública a la privada.	Reformas de la NGP, calidad educativa, concertación. Boucher por alumno. Calidad y rendimiento académico de los alumnos. Reformas estructurales y legales.
Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia	Provisión de la oferta privada como una forma de proporcionar a los ciudadanos más opciones educativas .	Instituciones bien estructuradas y definidas.  Descentralización.	Sistema educativo integral y universalista. Tintes desde 1990 de NGP.
Cataluña	Concertada, , promovió una reforma centrada en la gestión financiera y la organización escolar.	Descentralización.	Sistema de cupones. Modelo de gobernanza, plan de autonomía de centro con enfoque gerencialista. Mecanismos de evaluación externa. Sistema de rendición de cuentas de los docentes.
Italia	Red asistencialista alentando la concertación de convenios con asociaciones para los programas educativos.	Desregulación descentralización de un sistema cerrado y burocrático, Regulación central a distancia.	Rendición de cuentas y de la gestión pedagógica Calidad, rendimiento académico de los alumnos
México		Descentralización limitada Sistema tradicionalmente burocrático y clientelar mediado por la corrupción Estado asistencialista.	Calidad, evaluación y control de los profesores. Reforma laboral sobre la profesión docente. Rendición de cuentas. Liderazgo.
Brasil		Descentralización limitada.	Control estricto de evaluación y la implantación de mecanismos, pruebas e índices externos. Rendición de cuentas. Modelo de rendimiento.
Argentina		Administración central. Descentralización educativa. Estructura informal descentralizada.	Reforma orientada hacia la autonomía y con el eje rector de programas y modelos de una educación de calidad.
<i>Nota.</i> Elaboración propia.			

### 4.3.2. La Descentralización en los Modelos de Privatización Educativa

Con respecto al tamaño geográfico, uno podría verse tentado a mirar países con grandes áreas, como Canadá, India, Rusia y Estados Unidos, todos los cuales tienen sistemas federales, y así, asumir que todos los países grandes tienen administraciones descentralizadas. Sin embargo, el hecho de que este no sea el caso, se demuestra al considerar –Indonesia y China, que hasta hace poco habían tenido administraciones altamente centralizadas. (Arnove et al., 1999, p. 212)

Anteriormente hemos rescatado la enorme influencia, que las grandes potencias mundiales han ejercido a través de la historia sobre las decisiones de políticas públicas en otras naciones. También hemos reflexionado sobre la importancia de vislumbrar las características específicas y diversas de cada país, como los ingredientes que sirven para delimitar, potenciar o restringir el grado de inserción dentro de los procesos de desarrollo global. Hace unos años, García (1992), cuestionaba el grado de correlación que podía existir entre un sistema centralista como el de Francia y la compatibilidad con su régimen democrático, pero se dió y además, ejerció una enorme influencia en los sistemas educativos contemporáneos.

Se trata de un esquema administrativo vertical que pende de un solo punto: el Ministro de Educación, al que jerárquicamente se vinculan desde el Rector hasta el maestro de aldea. Desde hace tiempo, innumerables críticas por su agobiante centralismo y marcada burocratización, si bien suele a la vez reconocerse la alta preparación de quienes la componen y, sobre todo, su estabilidad y relativa independencia de los vaivenes políticos. Las críticas frecuentes en las últimas décadas, han provocado cambios de mayor o menor intensidad. En 1987 se hizo una desconcentración funcional y burocrática. (García, 1992, p. 19)

El autor concluye, que el sistema de educación francés continúa abriéndose muy lentamente a los procesos de descentralización. Los centros escolares privados aún se rigen por la legislación, planes de estudio e inspecciones del Estado, aunque estos también representan el freno de un retorno al centralismo anterior. Evidentemente, la autonomía es insuficiente y son “relativamente escasas sus posibilidades de apartarse del patrón uniforme. La tendencia al uniformismo se ve, lógicamente, reforzada en los países en los cuales –como Francia- una buena parte de ellos recibe subvención estatal” (García, 1992, p. 23).

Por su parte, Arnove et al. (1999) describen a países como Rusia, Rumania y Polonia como sistemas también altamente centralizados, donde el gobierno con sus unidades de evaluación ejercen un control directo en sus ministerios de educación. “Sin embargo, otros países, como Islandia, Suecia y Turquía, no tienen exámenes finales formales. Los estudiantes en estos países están sujetos a evaluaciones basadas en la escuela a lo largo de sus carreras de secundaria” (p. 215). Y otros como el Reino Unido con una tradición de evaluaciones independientes mediante instituciones terciarias “como las Universidades de Londres, Oxford y Cambridge, pero otras, como la Junta Examinadora Asociada, que operan con un marco diferente. Esto ha adaptado una cultura educativa que ha permitido a las escuelas determinar sus propios planes de estudio y enfoques de educación” (p. 215). En suma, todos estos casos representan ejemplos de la paulatina descentralización que han experimentado los sistemas educativos de evaluación y control de resultados, incluso en países con una larga tradición centralista, aunque adaptado en cada caso cada al tipo de descentralización, según las características específicas de la organización de su sistema económico y por ende educativo.

Japón optó también a finales del siglo pasado por el modelo de administración francesa e instauró un sistema educativo altamente centralizado con una indudable eficacia. Pero en palabras de García (1992):

casi un siglo después, el sistema educativo japonés pasa por ser uno de los más eficaces del mundo; pero quizá su eficacia se debe ahora, al menos en parte, a la obra descentralizadora que las autoridades supieron oportunamente emprender. En ésta paradoja que guarda notable relación con la amarga experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Pero la guerra sola no vale para explicar la clave del cambio. La clave hay que buscarla en el carácter nipón. Resulta sorprendente la capacidad del pueblo japonés para sacar partido aun de sus propias desgracias. La verdad es que de aquel Ministerio de educación omnipresente Monbusho de la posguerra, controlador implacable de ideas, actitudes y planes escolares, se ha pasado a otro Monbusho (ministerio de educación, ciencia y cultura), cuya labor ha pasado a ser en gran parte, promover iniciativas y proporcionar asesoramiento. (García, 1992, p. 56)

Sin duda, la descentralización penetra de diversas maneras según los sistemas políticos de cada nación y según sus estructuras de administración. En sus análisis Wiseman y Stevens (2017), destacan a PISA como un programa que contribuye

enormemente a los enfoques de descentralización por parte de los sistemas educativos, que se derivan de sus resultados. Los rankings de las mejores prácticas educativas se reflejan claramente en la formulación de las políticas públicas que emprenden esfuerzos por desarrollar áreas o departamentos específicos de evaluación y de análisis comparativo de esos resultados. Los autores insisten, en que este fenómeno se produce con mayor énfasis especialmente en países con sistemas altamente descentralizados como “Estados Unidos, donde, a pesar de la presencia de los departamentos de educación federales y estatales, las autoridades locales a nivel de implementación mantienen un control considerable sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones” (p. 188). Estados Unidos a diferencia de “Australia, Canadá y España, no exige el sobre-muestreo durante la administración principal de PISA para que se puedan hacer comparaciones desagregadas a niveles sub-nacionales, como es en estados (Australia), provincias (Canadá), o comunidades autónomas (España) en otros lugares” (p. 188).

En el caso de América Latina, Arnove et al. (1999) recuerdan que aún “está dominada por un fuerte ministerio de educación central que controla todos los asuntos presupuestarios y curriculares. En los últimos diez años, ha habido un debate considerable en torno al tema de la descentralización” (p. 320). La legitimación de este modelo de gestión estriba para Jaramillo (2010), en que para la mayoría de estos países, la descentralización representó un instrumento promotor, o lo que es lo mismo un generador de capital regional, que “irrumpió en los países latinoamericanos en la década de 1980, constituyéndose en un reto para que los gobiernos centrales y nacionales pudieran resolver asuntos medulares como la prestación de servicios con equidad, disponibilidad, acceso y calidad” (p. 179). También coincide con esta idea García (1992), en tanto que sus orígenes provienen de una influencia de la “estructura organizativa que acusa sobre todo el influjo, directo o indirecto, de Francia” (p.60).

Precisamente esta influencia de tradición centralizada es para Jaramillo (2010), la que perjudica el progreso en el diseño de políticas públicas, que se encuentra entre intentos fallidos por descentralizar, para hacer más eficientes sus sistemas, pero que han venido a complicar aún más sus procesos de organización y gestión. García (1992) argumenta que a pesar de que América Latina es uno de los sitios donde más se debate y se apuesta por la descentralización, aún continúan concentrando las programaciones,

supervisiones, evaluaciones y sobre todo el poder de decisiones en el gobierno central dentro de las grandes capitales. Con un sistema de organización sumamente jerárquica, que resulta burocrática, complicada y poco equitativa, impidiendo además acciones directas a problemas de nivel local eficientemente, siendo el resultado de esto áreas rurales o económicamente bajas las más perjudicadas. De ahí surge siempre su deseo constante por descentralizar que,

a lo largo de los años ochenta, la implacable crisis económica padecida por la mayor parte de los países latinoamericanos actuó una vez más en sentido contrario a los deseos de la paulatina descentralización. Descentralizar resulta siempre, al menos inicialmente, una operación costosa, ya que exige la creación de nuevas unidades administrativas separadas del aparato central. Al mismo tiempo, los procesos democratizadores reimplantados en determinados países, como Uruguay, Argentina y Chile, actuaron como impulsos favorables. Sin embargo, las razones económicas han impuesto hasta el momento su dinámica y, en definitiva, han vuelto a retrasar el cumplimiento de una ya vieja y necesaria aspiración. Es la descentralización lo que mayormente se practica y lo que más limitadamente se acerca a la descentralización. (García, 1992, p. 63)

Moschetti et al. (2019) ejemplifican muy bien este proceso describiendo seis tipos de trayectorias por las que ha avanzado la privatización como fenómeno global que fue promovido junto a la descentralización, dentro de contextos totalmente diversos, como es el caso de Latinoamérica (ver Figura 12) y con recursos limitados tanto en materiales, recursos humanos.... Aún así, estos fenómenos han aumentado exponencialmente. “El caso latinoamericano destaca no sólo por encabezar el ranking de regiones con mayor participación educativa privada, sino por ser además la región en la que el crecimiento ha sido más sostenido a lo largo de las últimas décadas” (p. 2).

Sin duda las reformas educativas son el instrumento que contribuyen a hacer posible el avance de la privatización en la región de Latinoamérica. Moschetti et al. (2019) lo reflejan a través de diferentes trayectorias de privatización. La que denominan como “privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado”, ejemplifica el caso emblemático y anteriormente citado de Chile con sus Vouchers. El Estado como ente supervisor, asume la distribución de incentivos, la descentralización, lo que supone una ortodoxa implementación a nivel educativo de la doctrina neoliberal



donde “la privatización adopta un carácter estructural, y conlleva la redefinición profunda del papel del Estado y la desregulación del trabajo docente” (p. 8).

El caso de Colombia y Brasil, por las características de escenarios institucionales complicados o la presencia de un fuerte grupo opositor como es el caso de México, con su sindicato de docentes; son ejemplos significativos de lo que Moschetti et al. (2019), denominan como “*reforma incremental*”, esto es, modificaciones de tipo gradual y paulatinas que finalmente terminan por “alterar significativamente la constitución y la gobernanza del sistema de educación pública” (p. 11).

Otra vía a destacar es la privatización que se sustenta en la falta de recursos y la incapacidad del Estado para dotar y ofrecer desarrollo al ámbito educativo, “*la privatización por defecto y la emergencia de escuelas privadas de bajo coste*”, es el caso de Perú y República Dominicana donde la respuesta la encontraron “a través de las llamadas escuelas privadas de bajo coste (en inglés low-fee private schools, o LFPSs)” (Moschetti et al., pp. 12-13).

En el caso de República Dominicana presenta también una trayectoria de “alianzas público-privadas históricas” (p. 14) al igual que Argentina, con servicios de educación duales que representan las asociaciones tradicionales e históricas con entidades religiosas que darán paso a alianzas con otros proveedores privados de forma fluida.

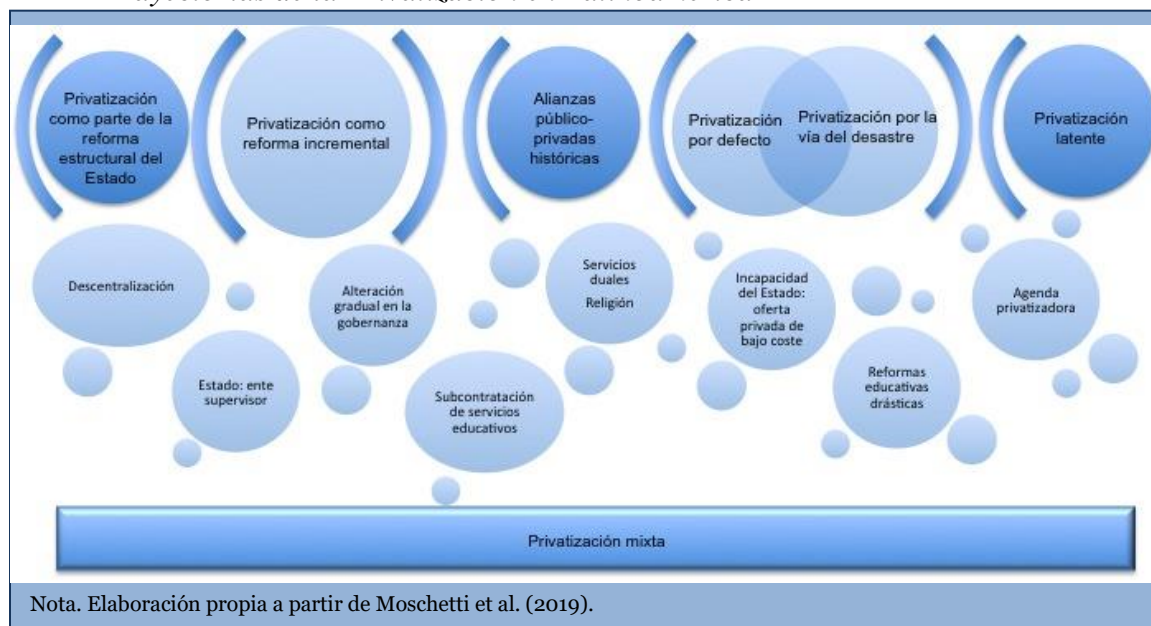
Las *situaciones de emergencia como crisis económicas, sociales, de seguridad o catástrofes profundas* también representan el mejor caldo de cultivo para abrir paso a agentes del sector privado, por la necesidad imperante de reconstruir los servicios públicos en esos momentos específicos. Denominada también como trayectoria de la “privatización por la vía del desastre”, se caracteriza porque ante estas situaciones se adoptan “reformas educativas drásticas que, en condiciones normales, avanzarían con mayor dificultad” (p. 16). De esta manera, países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, adoptaron medidas de corte eficientista en sus planes, programas y acciones educativas, bajo el amparo de la descentralización y la autonomía en la administración y gestión escolar con “formas de privatización endógena, con importantes efectos de deslegitimación de la provisión estatal y de debilitamiento de los sindicatos docentes” (p. 16).

Por último, existen también casos de la denominada “*privatización latente*”, esta trayectoria es una de las más extendidas en la región de Latinoamérica. Con pasos sigilosos pero fuertes, la privatización ha avanzado por todo este territorio que cada vez esta más inmiscuido en las agendas privatizadoras, como es el caso de Uruguay que históricamente tenía una participación baja del sector privado, pero que bajo premisas elitistas, la educación privada se está dispersando, ofreciendo mejor calidad educativa que la pública (factor que no es evidenciado).

Por todo ello, es fácil manifestar que el sector privado ha avanzado indiscutiblemente en esta región, donde muchas de estas trayectorias se presentan de una forma mixta o híbrida, precisamente por las características tan diversas del territorio Latinoamericano. Como hemos podido corroborar, existe en cada país una utilización híbrida de elementos de la descentralización, con aspectos propios de las administraciones, que atienden a procesos socio-identitarios (ver Figura 12) y que subyacen en un contexto de exigencias globales, competitivas, no sólo en términos de resultados educativos, sino también de promoción de ofertas educativas de calidad.

**Figura 12**

*Trayectorias de la Privatización en Latinoamérica*



Jaramillo (2010) clasifica en tres, las formas de organización básicas de la descentralización, pero advierte que es sumamente complicado definir experiencias

concretas o únicas de descentralización, por la forma organizacional híbrida que combina. En este sentido, diferencia entre:

- a) desconcentración de responsabilidades en las esferas menores, por parte de los ministerios o agencias del gobierno central con poder de decisión limitado;
- b) delegación de la gestión —de ciertas funciones específicamente definidas— a organizaciones públicas, que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno central (corporaciones, empresas privadas reguladas públicamente, autoridades de desarrollo de áreas y planificación regional y otras), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas y,
- c) devolución, de la gestión a las unidades sub-nacionales (gobiernos locales, sectores administrativos) o a unidades públicas en general, que deben percibirse como entidades independientes sobre las cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, que tengan autonomía para ejecutar sus actividades. (p. 182)

En todo este conglomerado de responsabilidades, entendemos que uno de los elementos más contradictorios, delicados y complicados del proceso de descentralización derivado de la NGP, es sin duda, el proceso de rendición de cuentas y la competitividad. Al respecto, Santelises (2003) expresa que ese enfoque de descentralización que favorece la competencia y la variedad de actores en un contexto de condiciones desiguales, está contribuyendo básicamente a acentuar las desigualdades entre centros que disfrutan de diferentes condiciones.

Ante esta disyuntiva, Pérez (2005) muy acertadamente desarticula los elementos que pueden corromper los sistemas de gestión, utilizando una visión más social. Al respecto, sintetiza los principales objetivos para reformar el sector público en tres aspectos:

- 1)eficiencia; 2)equidad; y 3)ahorro. (...), lo que se pretende es crear un orden de cosas más eficiente utilizando menos dinero pero manteniendo una cierta equidad en la sociedad. (...) la reforma del sector público es una actividad de naturaleza política, aunque de dimensiones sociales de bienestar. (p. 24)

Quienes también apuestan en centrar los esfuerzos por descentralizar los sistemas de administración y dirección educativa, como una oportunidad para establecer nuevas formas de gobernanza y gestión pública son Rizvi y Lingard (2013), pero señalan que es indispensable que esos objetivos de descentralización no se separen de los propósitos educativos, mediante una participación democrática, un control local y no central y por último mediante una toma de decisiones en la comunidad escolar.

Santelises (2003) también se posiciona a favor de una descentralización educativa, con el objetivo de establecer una autonomía escolar, su conclusión se basa en primera instancia, en que las instituciones educativas ya cuentan con los organismos de participación, pero estos no han sido considerados con la importancia que les corresponde, por lo que, se deben contar con dos condiciones importantes para poder potenciar su implementación y desarrollo. Sugiere un marco legal que especifique las diversas categorías de participación mediante una cogestión entre los diversos actores educativos y jerárquicos, “la creación de juntas regionales, distritales y de centros, consejos estudiantiles y de curso, asociación de padres, madres y amigos de la escuela, asambleas de centro, entre otras instancias y atribuciones legales” (p. 18). Es decir, que sean consideradas todas las formas de redistribución de la autoridad dentro de la comunidad escolar. También, hace hincapié en la importancia de un carácter participativo amplio y concreto de la comunidad escolar dentro de sus “procesos de construcción de conocimientos y de producción de aprendizajes, así como también, del rol del centro en la necesidad de adoptar y adecuar con apertura, flexibilidad y participación el currículo a las demandas socioeducativas y culturales de su entorno” (p. 18). La finalidad en ambos casos es una mayor implicación de los actores educativos para proteger los propósitos educativos locales y escolares, fuera de los vaivenes políticos y económicos.

Es evidente, que existe a nivel mundial un anhelo profundo por descentralizar la toma de decisiones y la organización de responsabilidades en el ámbito educativo; para este fin, Mayne (2000), sugiere que una de las claves de éxito, es lograr alejar esos procesos de toma de decisiones y organización escolar, lo más posible “de los centros de gobierno, sin perder el control total y la capacidad del gobierno central de poder conocer y responder de lo que está acaeciendo en las unidades descentralizadas” (p. 30), Dejar las manos libres de los centros escolares para actuar en el beneficio local, trabajando juntos

en un mismo objetivo común. A esto mismo, se refiere Gento (1994), cuando describe a los centros escolares como unidad de gestión en si mismos, con su objetivo constante de lograr los mejores resultados educativos para si mismos, pero aclara que esta unidad de gestión interna no es suficiente para poder aprovechar todos los recursos y oportunidades que el entorno mundial le proporciona, por tal motivo, debe trabajar en conjunto para que el gobierno central contribuya a su desarrollo óptimo. Porque de otra manera, como sugiere Alexandra Santelises (2003), también el concepto de autonomía como el de descentralización “puede contribuir a la construcción de redes de cooperación entre las escuelas, pero desde sus debilidades puede también afectar las diferencias y desigualdades entre éstas y entre sus comunidades” (p. 17).

Indudablemente, los nuevos modelos de gestión escolar, implican la descentralización y la autonomía como componentes fundamentales de la gobernanza. También para Verger y Normad (2015), representan una de las medidas más emblemáticas de la NGP, con la fragmentación de los sistemas de administración y gestión, pero la cercanía de la autonomía en los procesos de participación de la comunidad escolar, hace de esa descentralización en unidades de gestión más independientes y manejables la creación de espacios adecuados a “la propia cultura del centro y el fortalecimiento de su propia identidad como comunidad educativa” (Santelises, 2003, p. 12).

Por su parte García (1992) reflexiona en la lentitud con que los sistemas de administración en el ámbito educativo evolucionan para cambiar por completo sus gestiones, concluyendo en que, precisamente ese proceso lento y combinado de hábitos de gestión tradicionales, mezclados con las nuevas estrategias, lleva a esas unidades independientes de gestión escolar, a que su poder de decisión sea todavía reducido “y aún su acción queda aveces coartada por el hecho de que junto a ellas coexisten oficinas periféricas dependientes del ministerio de educación” (p. 61). De esta manera,

abordar la conceptualización sobre descentralización y autonomía responde, en parte a tendencias ideológicas y al tipo de organización política de los países que las promueven, lo que incide directamente en el modelo organizacional de sus sistemas educativos. Asimismo, corrientes educativas contemporáneas apuntan, también, hacia mayores niveles de participación, tolerancia y pluralismo en la educación y hacia diferentes formas de comprensión y de elección de opciones de lo que más conviene a regiones específicas de un escenario social posible para

reformas educativas tendentes a la descentralización y la autonomía escolar. En este sentido, diversas experiencias en América Latina se han desarrollado sustentadas en sus bondades (mayores cuotas de poder, redistribución de la autoridad, uso más eficiente de los recursos). Sin embargo, el balance de la experiencia no es tan alentador como se esperaba. (Santelises, 2003, p.10)

#### **4.4. Apuntes Finales del Capítulo Cuarto**

La NGP como fenómeno y proceso global ha tenido gran éxito en la influencia para la implementación de reformas y políticas del sistema educativo conforme las tendencias y exigencias mundiales, que no sólo han afectado o modificado los niveles de gestión en el ámbito administrativo, también han penetrado en los valores, cultura y las practicas diarias de las dinámicas escolares de cada país con sus particularidades específicas. Pareciese que se ha olvidado, que se está hablando de individuos y su formación humana, conductual y teórica. Cada vez más investigadores se preguntan, ¿en qué momento la educación cambio o perdió el rumbo social de sus discurso? y más aún, ¿ya no existe una vuelta atrás, un retorno a lo social?.

Para Ramió y Salvador (2005) es indispensable “revitalizar los valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad y la independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar así mismo las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una infraestructura de la ética pública” (p. 220). Es momento de replantarse estrategias que incluyan pactos entre la sociedad y el estado mediante la participación e implicación ciudadana, repensar con una mentalidad falibilista y teorías más sociales, como el pluralismo. Con la finalidad de favorecer el retorno a una educación dirigida al bien común, mediante los componentes de la gobernanza, la participación y la autonomía escolar como elementos para potenciar una educación dirigida a las necesidades de las comunidades escolares. Y sobre todo permitir a las escuelas la autorreflexión de qué es lo que ellos necesitan desde su ámbito local educativo.

Indudablemente las condiciones, presiones e influencias del mercado mundial para aplicar los lineamiento de la NGP, han sido un factor que contribuyó a que los países emprendiera privatizaciones endógenas , exógenas o ambas, influenciando en gran medida los microclimas de las escuelas con nuevas practicas provenientes del mundo empresarial y alejadas de su realidad educativa.

El análisis de la implementación de la NGP en algunos países que resultan significativos para efectos de los propósitos de esta investigación, indican que la NGP no es un proceso uniforme y lineal, sino más bien esta conformado por trayectorias desiguales y adopta formas diversas, según el país donde sea aplicado. Lo cierto es que,

este modelo de competitividad empresarial de mercado, que se nutre de discursos de una política neoliberal de hegemonía global, que los gobiernos emprenden por la anhelada calidad de los sistemas educativos, la urgencia de modernizar sus sistemas de administración pública, ofrecer más y mejores ofertas educativas o simplemente no quedarse atrás en la competencia mundial, no ha solucionado sus problemas del todo y les ha generado unos nuevos. Es tiempo de regresar las miradas a los mecanismos de autonomía escolar enfocados en la participación de la comunidad, insistir en la cohesión social, la escuela vista como un núcleo de planteamiento y gestión, la democracia escolar y continuidad de las políticas.



## Capítulo Quinto

# La Nueva Gestión Pública en el marco de la organización educativa alcances de las reformas en la gobernanza escolar



## **La Nueva Gestión Pública en el Marco de la Organización Educativa: alcances de las reformas en la gobernanza escolar**

Perder el corazón es perder la confianza y el significado. Para muchos maestros y académicos, el rápido ritmo de cambio ha desgarrado el corazón de las escuelas.  
(Bowe et al., 1992, p. 165)

Autores como Arnove y Torres (1999); Ball (2016); Bowe (1992) y Steiner-Khamsi (2004) ponen al descubierto la inminente ola de iniciativas de reformas educativas a nivel mundial que se ha manifestado durante el siglo XX, y que han cambiado en profundidad los aspectos básicos de los propósitos educativos, afectando la organización y el funcionamiento de la educación en los diversos contextos.

Compartimos la definición planteada por Eurydice (1997), que analiza las reformas como un “cambio en el sistema educativo intencional y profundo, que responde a una política educativa determinada y que se produce con intención de perdurar; emanado del Estado o de una autoridad educativa regional con competencias plenas” (p. 7). Se refiere, a la puesta en marcha o eliminación de un conjunto de políticas y acciones educativas que implican modificaciones importantes en la estructura y funcionamiento de las instituciones, de acuerdo con ciertas prioridades de cada país. La finalidad indudablemente es mejorar y cambiar los objetivos anteriores. Así una reforma educativa, “se refiere tanto a ámbitos parciales como a la totalidad del sistema educativo. Todo depende, naturalmente, del contexto socio-histórico, de los intereses políticos e ideológicos de los grupos que la impulsen, de las concepciones pedagógicas, y de su alcance” (Carbonell, 1996, p. 220).

Para Bowe et al. (1992) esta oleada de reformas no elimina los aspectos de la cultura histórica de los sistemas educativos, pero sí los enfrenta, generando inquietudes sobre los valores, ética y propósitos básicos de la educación. Es decir, se entremezclan algunos aspectos del marketing y la competencia con las prácticas y formas normales y se plasman en las reformas y cambios educativos.

Evidentemente, las reformas penetran en el entramado social, político y económico, pero sobre todo en la dinámica educativa con diferentes énfasis en su aplicación. Algunas veces:

pueden poner el énfasis más en los aspectos externos y que afectan al conjunto social -la relación de la escuela con el mercado de trabajo o las políticas que promueven la escolarización masiva y la igualdad de oportunidades- o en los aspectos internos, relativos a la intervención docente, a las formas de enseñar y aprender, o a las relaciones educativas en el seno de la institución escolar. Por otro lado, algunas reformas se centran en las modificaciones de la estructura y la organización de la enseñanza, mientras que otras lo hacen sobre los métodos y los contenidos. (Carbonell, 1996, p. 221)

En general, los procesos de reforma no implican simplemente cambios en la forma, ni en el cómo y con qué mecanismos se hacen las cosas, para Ball (2016) producen además un cambio radical en el propósito y significado de enseñar y aprender y del sentido de ser educado y de ser maestro. Las reformas llevan implícitas cambiar lo que hacemos, quienes somos, la forma en que nos relacionamos, lo que definimos como aceptable y tolerable, es decir, las modificaciones institucionales también están “en nuestras cabezas y en nuestras almas”, originando nuevas demandas y llevando a la sociedad a hacer las cosas de manera diferente, generando nuevos roles, nuevos actores y nuevas oportunidades. De esta manera, las reformas también pueden ser un “termómetro excelente para ver de qué manera el Estado reordena su poder y control sobre el sistema educativo” (Carbonell, 1996, p. 223).

Por tal motivo, Arnove y Torres (1999, p. 211) advierten de que las reformas pueden esconder una motivación de control, ya sea por un cambio político con el “objetivo fortalecer el poder del grupo dominante (en el caso de la centralización) o difundir el poder a otros grupos (en el caso de la descentralización)” o bien por un cambio administrativo.

Ahora bien, no se puede obviar que cualquier tipo de motivaciones que justifican las reformas están estrechamente relacionadas con las exigencias de las tendencias globales actuales. Gorostiaga y Tello (2011) consideran que se construye un discurso de reformas “concentrado en la gestión, relegando la cuestión de los fines de la educación, cuya redefinición se torna urgente en la medida en que la educación es percibida como un instrumento de acceso a la modernidad y a la globalización” (pp. 372- 373).

Para Ball (2016), estamos frente a procesos de reformas neoliberales legitimadas, diseminadas y algunas veces forzadas y vendidas por OOII, agentes muy persuasivos

como la OCDE, BM, BID, la Organización Mundial del Comercio Internacional, Corporación Financiera, Unión Europea (UE), etc. Sólo un ejemplo de todo esto son, las directrices de referencia de la UE, que actúan como lineamientos “sutiles de niveles efectivos clave para el cambio y la estandarización, la gran cantidad de Think-Tanks orientados al mercado y las consultorías y emprendedores de políticas que van en aumento” (p. 1048).

También, en su análisis Wiseman y Stevens (2017), ponen al descubierto, “de las más de 450 políticas implementadas en 34 países de la OCDE en los últimos ocho años (2014-2014), más del 16% se ha centrado en la equidad y la calidad en la educación” (p. 114), así como en enfocar la atención en los líderes escolares como agentes claves en las reformas y la mejora escolar, son los ejes básicos de una de cada cuatro de las reformas implantadas, además:

la principal prioridad ha sido invertir en docentes, con un 14% o el número total de reformas centradas principalmente en la formación inicial y continua de los docentes y las carreras docentes. Además, muchos países han implementado reformas curriculares y también programas más amplios de mejora escolar que requieren la participación de maestros y líderes escolares. En general, alrededor del 16% de las reformas que también pueden afectar las prácticas de los líderes escolares. Las políticas concretas para desarrollar el liderazgo escolar han sido menos prioritarias en toda la OCDE, representando alrededor del 2,8% del total de las reformas. (p. 115)

Aunado a todo esto, está la *eficiencia* como elemento clave que discurre en todo el contexto global desde el económico, hasta penetrar profundamente en aspectos tan sociales como el ámbito educativo. Neal (2018), advierte que también este factor es determinante en la implementación de políticas y en su legitimación, porque está vinculado al elemento *financiación*, “el sistema escolar público, particularmente los grandes sistemas escolares urbanos, a menudo son ineficientes. Un sistema escolar es ineficiente si es posible crear un sistema diferente que reciba menos fondos, pero produzca el mismo resultado de aprendizaje” (pp. 26-27). De esta manera, se asocia el resultado obtenido por cada escuela sobre el aprendizaje y habilidades de sus estudiantes con los servicios que esta les brinda y el gasto que realiza para esta transacción. Concluyendo, “los sistemas escolares eficientes minimizan el costo de producir las habilidades que los niños adquieren. Los sistemas escolares eficientes no permiten la

búsqueda de rentas, la corrupción o la incompetencia para desviar los recursos de su misión educativa” (pp. 26-27). A pesar de ser una concepción puramente mercantil, evidentemente recopila evidencia sobre la producción y uso de recursos financieros en términos económicos, lo que indudablemente es válido a la hora de la prestación de resultados y para validar propuestas de política. Sin embargo, si bien se puede medir el rendimiento escolar según el uso del financiamiento escolar, existen otras dimensiones valiosas que no pueden ofrecer datos cuantitativos como la cooperación de la escuela en la comunidad, la participación de padres de familia, el mejoramiento de las relaciones sociales dentro del ámbito escolar, que también otorgan logros a la educación y estos no son medibles.

Sin lugar a dudas, la educación pública difiere de la industria privada en muchas dimensiones importantes, una de ellas es que si no existe un alto rendimiento se pierde participación del mercado o clientes “y aquellos que tienen un desempeño pobre de manera consistente tienen muchas más probabilidades de cerrar. En contraste, las políticas de personal ineficientes y otras formas de desperdicio parecen ser componentes permanentes de muchos sistemas de escuelas públicas” (Neal, 2018, p. 28).

En esa misma línea de pensamiento, García (1992) defiende la idea de los actuales movimientos que tienen estresada a la educación por sus continuos cuestionamientos sobre el grado de desarrollo de cada sistema educativo, lo ineficaces y costos que han sido a través de los años y, sin embargo, el sistema educativo promueve esa retórica porque tiende por su “propia naturaleza, a la uniformización, a la eliminación de las diferencias. El afán de igualdad social de que hacen gala las modernas naciones, sin negar sus importantes logros, ha ocasionado también un igualitarismo devastador de sus particularidades” (p. 15) retroalimenta ese sentimiento.

La clave para Gorostiaga y Tello (2011), se encuentra en caminar hacia una relación equilibrada entre calidad y equidad. Existe un consenso general sobre los factores indispensables para lograr una educación de calidad, pero aún es indispensable fortalecer las estrategias de igualdad de oportunidades y es ahí donde es imperante que, dentro de las reformas educativas, se dote a los colegios “de las condiciones y recursos necesarios para realizar su tarea educativa con la estrecha colaboración de la comunidad.

Porque las reformas no llegan en muchos casos a modificar los procesos de enseñanza-aprendizaje que tienen lugar en la sala de clase” (p. 373).

### 5.1. Reformas Educativas Discursos y Tendencias Globales

La educación ha cumplido siempre, a lo largo de la historia, la función de preparar a las personas para el ejercicio de roles adultos, particularmente para su desempeño en el mercado laboral. Incluso, se sostiene hoy con frecuencia que la globalización ha acentuado perversamente ese cometido (¡la tesis de los grandes efectos!), imprimiendo a la educación un sentido empresarial, utilitario, de mero adiestramiento de la fuerza laboral. (Brunner, 2000, p. 14)

Entendemos a la escuela como el principal “sitio institucional de la modernidad, que interviene en el pensamiento del niño que será el futuro ciudadano adulto. El niño, la familia y la comunidad han sido sitios de reforma escolar desde finales del siglo XVIII hasta el presente” (Steiner-Khamsi, 2004, p. 8). Estos representan los elementos potenciadores del progreso de cada nación y también se han convertido en temas dirigidos y regulados por la voluntad política, y a su vez, por las exigencias económicas de los requerimientos del mercado, atendiendo al tipo de individuos que requieren las empresas y no a los objetivos sociales de la educación.

Existe un efecto de grandes y múltiples dimensiones que el fenómeno de la globalización ejerce sobre la educación. Al respecto, Carnoy (1999), llega a la conclusión de que este impacto se hace presente en cuatro formas:

- La primera, se da en la organización del trabajo,
- La segunda, en cómo los gobiernos van implementando de forma exponencial políticas que aumentan la desigualdad de los ingresos.
- La tercera, tiene que ver con el capital global que promueve los sectores públicos al mercado privado.
- En cuarto lugar, se refiere al fenómeno de comparación, a nivel internacional de la calidad de los sistemas educativos en las áreas de matemáticas y ciencias.

Evidentemente, se están produciendo cambios en la política educativa en todo el mundo y aunque todos los países tienen historias, culturas y políticas muy diferentes, entre ellos están viviendo un proceso de reformas educativas similares, “un paquete de cambios denominado neoliberalismo” (Ball, 2016, p. 1046) que como cualquier modelo de reforma educativa global “ejerce compleja interacción entre fuerzas globales y locales” (Verger et al., 2016, p. 170).

El problema reside en que, ese flujo constante de comunicaciones globales, genera nuevas oportunidades de competitividad mundial, utilizando la dispersión como componente intrínseco de la interconexión entre la mercantilización y la educación. Gorostiaga y Tello (2011), aluden a ese proceso comercial que articula la educación y lo asocian a la globalización, pero también al rol que están desempeñando los organismos internacionales

en promover reformas que no responden a los intereses de los sectores mayoritarios de la población ni a las realidades propias de la región. La Perspectiva de la Mundialización Alternativa, (...), plantea la posibilidad de una “planetarización” desde los actores de base y las organizaciones sociales y al servicio de la justicia social, opuesta a las tendencias neoliberales de la globalización económica. (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 383)

Contrariamente a lo que se pensaría, Ball (2016) nos advierte que las tecnologías de la reforma generalmente no se presentan en forma de grandes estrategias, sino más bien, con cambios mundanos y prácticos en las acciones educativas cotidianas. Están integradas en nuevos vocabularios de prácticas, nuevos roles con nuevos títulos y en nuevas plantillas de personal, de relaciones, de tutorías anuales, de revisiones, de evaluaciones, de presupuesto y de indicadores de resultados. Son estas palabras tan ordinarias, las que se han ido infiltrando en las nuevas formas de pensar sobre lo que hacen y deberían hacer los actores educativos.

Gorostiaga y Tello (2011) señalan que se trata de paquetes de reformas de prácticas escolares que se centran en “reforzar las conexiones entre educación, empleo y el mejoramiento de la economía nacional, reducir los presupuestos educativos, establecer controles centrales más directos y buscar mecanismos de elección y descentralización hacia las escuelas” (p. 366).

Es sumamente interesante como Meyer y Schofer (2006) ilustran esos componentes comunes y dominantes que permean los sistemas educativos como medio para alcanzar el progreso y desarrollo económico, con su concepto de sociedad mundial. Ejemplifican este fenómeno con el caso de la expansión del nivel superior en 1960, los autores concluyen que, esa expansión mundial, no es originada porque las sociedades tengan características o ideologías similares, sino porque ese poder mundial está completamente focalizado en el progreso socioeconómico, que se puede obtener



mediante la educación y, se convierte en el elemento de atracción para todos los países. Y el caso de la universalidad de la educación superior, “demuestra convincentemente que no está impulsada por características nacionales particulares, como las exigencias o los recursos económicos. La expansión de la educación superior forma parte, claramente, de un modelo global de sociedad y de educación” (p. 31).

Para intentar aportar algo de claridad a la intervención de la globalización como eslogan en la promoción de reformas educativas, es importante tratar de calificar el conocimiento como elemento de interés mercantil, que ofrece grandes frutos a la innovación, desarrollo y producción económica de los países. Si pensamos desde la escuela, podemos deducir entonces, que el aula no es un espacio al margen de la globalización, justamente es el centro donde se produce, orienta, socializa, difunde y reproduce ese conocimiento. Por tanto, la escuela será siempre elemento de importancia no sólo social, sino también económica. Incluso se encuentra sutilmente evolucionada y transformada “por las fuerzas de la globalización. Al evaluar la verdadera relación de la globalización con el cambio educativo, necesitamos saber cómo la globalización y su empaquetamiento ideológico afectan el rendimiento general de la escolarización” (Carnoy, 1999, p.15).

## 5.2. La Gobernanza como Estructura de la Nueva Gestión Pública

La gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política, deriva actividades respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos. (Farinós, 2005, p. 221)

Esta definición alude a la idea de una gobernanza que se ha redefinido y se ha ido construyendo paulatinamente a través de la historia. Esto, no es algo nuevo, anteriormente se utilizaba como sinónimo de gobierno. Farinós (2005), la considera como una capacidad integral, dividida en tres aspectos fundamentales, la capacidad de conciencia que elude a que tiene una acción voluntaria, capacidad de organización, porque conforma instituciones y órganos sociales y por último la capacidad de conceptualización con múltiples sistemas de adaptación y representación. Estas capacidades, son en esencia los cambios principales referidos a las formas de gobierno más tradicionales; son las que fundamentan la innovación en las prácticas del gobierno como una acción colectiva.

Aguilar (2015) comparte la idea de gobernanza, como vocablo arcaico del siglo XVII, definido como “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, según la RAE. Aunque progresivamente cayó en desuso y su reaparición es relativamente reciente. Su nuevo resurgimiento, es el resultado de la inteligencia internacional en un contexto liberal dominante, que desarrollaron politólogos angloamericanos “en respuesta a la crisis del Estado social y del Estado socialista. La fecha de nacimiento del término y de su denotación conceptual parecer ser el reporte del BM de noviembre de 1989” (p. 65).

Olivo et al. (2011) desvelan una parcela más, aseverando que el concepto de gobernabilidad fue redefinido como gobernanza y por tanto, sus orígenes están a mediados de los años setenta. Los países desarrollados de Occidente lo utilizaron para enfrentar la inminente crisis e incapacidad del Estado del bienestar y las constantes inconformidades sociales de los diversos sectores afectados. La gobernabilidad no representaba la capacidad de los Estados para proporcionar diversas alternativas y respuestas a esas demandas sociales. En su estudio, lo examinan no como un concepto que haya evolucionado, sino más bien, que ha caminado por múltiples modificaciones “a partir de la necesidad de actualizarse como un recurso teórico heurístico al servicio de las

exigencias técnico-pragmáticas de control gubernamental sobre cualquier entidad con problemas de gobernabilidad: como un grupo, una institución, un individuo o un país” (p. 782).

El concepto de gobernanza es más complejo e históricamente relevante, aunque actualmente se usa de manera genérica para referirse a una simple organización de grupos y agentes para el logro de objetivos. El significado profundo va mucho más allá de eso. Regresando a Olivo et al. (2011), en sus reflexiones abogan, por no optar a favor de posturas o conclusiones superfluas sobre las formas de fortalecer y dinamizar a los Estados. En realidad, existen problemas que van más allá de eso y requieren una transformación de cómo se establecen las relaciones con la sociedad “sobre todo cuando la idea de desarrollo lineal, e incluso la de coexistencia de poderes con orientaciones unívocas, ya no constituyen más aproximaciones viables para entender el fenómeno del poder al interior de los Estados” (p. 783).

Las investigaciones de Collete y Tort (2016) también defienden la idea de una administración de Estado que ha caducado ante una sociedad globalizada con nuevas y viejas necesidades y proponen tres acciones urgentes, la des-estatalización, la incorporación de nuevos actores a este campo, el gobierno a distancia y la libertad-responsabilidad, es decir, la inclusión de actores desde un plano democrático y organizado por sectores independientes y autónomos.

Ball (2010) admite que, en principio, para que esta nueva relación funcione, es indispensable plantearse una nueva modalidad de gobernar donde se apliquen nuevas formas de conocimiento, es decir, una completa remodelación de la naturaleza misma de gobernar, porque la que conocemos, es cada vez más borrosa, inexacta y poco o nada imparcial en la participación de los actores entre el sector público y privado. Denomina a este proceso, “pasar del gobierno a la gobernanza: como un conjunto de cambios complejos en la planificación, provisión y la prestación de servicios educativos de todo tipo y, por lo tanto, una remodelación de la imagen tradicional de procesos de política en políticas subnacionales, nacionales y supranacionales” (p. 124).

En esta misma línea de investigación, el análisis de Aguilar (2015), asocia la importancia de las capacidades efectivas a la hora de gobernar a la sociedad, con la capacidad de los gobiernos de relacionarse directamente con los ciudadanos, como

característica implícita en una verdadera gobernanza. Se refiere a un modo de dirección que utiliza los recursos estatales para realizar acciones directas con las comunidades para obtener un verdadero y elevado valor social. En suma, “el concepto de gobernanza expresa entonces la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones” (p. 52).

Esas acciones, son los modos de gobernar, el autor se refiere a todas aquellas interacciones entre los diferentes agentes sociales, políticos y económicos que definen y ponen en acción las políticas públicas. La figura del gobierno será equilibrar, complementar, crear acuerdos con una “interacción ni tersa ni unidimensional para que identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para realizar los objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad” (Aguilar, 2015, p, 54).

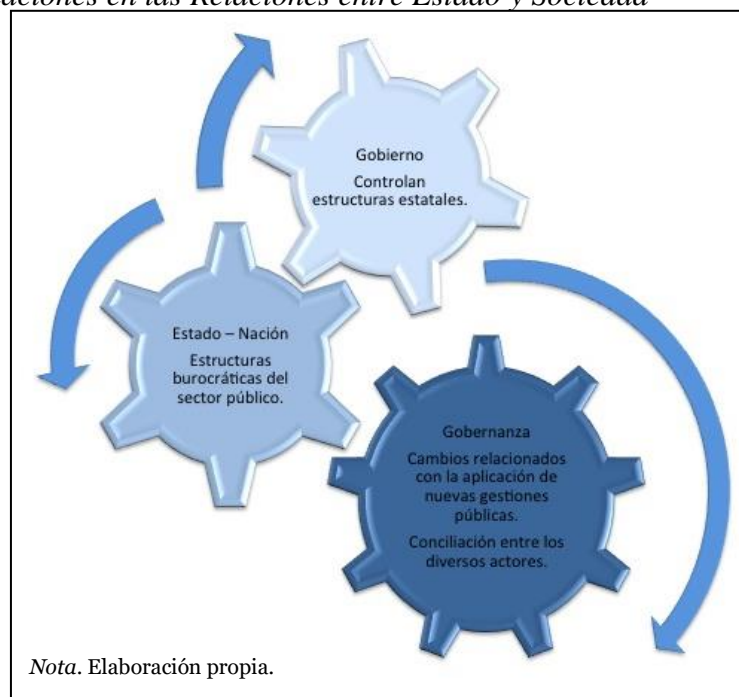
Por consiguiente, no sólo están surgiendo nuevos y más actores para la acción pública, sino que también cada vez más tienen mayor influencia y poder en las decisiones, por tanto, desafían más la figura del Estado que “se ve entonces obligado a fortalecer su legitimidad en dos vectores. El primero, ligado a una condición de interlocución y negociación con los actores que reclaman participación e inclusión, y el segundo, ligado a la coacción y seguridad” (Moyado, 2014, p. 151). Las reflexiones del autor revelan la importancia de que el Estado se enfoque en las demandas sociales como estrategia para asegurar los niveles de legitimidad, esto es, fortalecer sus capacidades de interacción, comunicación y respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas, este factor es el que hace la diferencia por representar un elemento de equilibrio a las constantes exigencias globales y eso es lo que ofrece la gobernanza.

Evidentemente, definir el concepto de gobernanza en una sólo dirección, no es tarea fácil, entender este término implica analizar diversas vertientes. Rizvi y Lingard (2013), resaltan la importancia de diferenciar la noción de gobernanza con la de gobierno, en tanto que, al hablar de gobierno habitual y tradicionalmente nos referimos a una forma de gobernar centralizada y jerárquica que controla las estructuras y las prácticas estatales. Es entonces, cuando se podría considerar que el gobierno funciona en un Estado – Nación con las estructuras burocráticas del sector público. Así, se entiende que la gobernanza

simboliza los cambios en esta forma de gobierno vinculados a los efectos de la globalización. Estos cambios están relacionados con la aplicación de nuevas gestiones en todo el sector público incluyendo las estructuras administrativas y prácticas del Estado, lo que da lugar a lo que se conoce como la nueva gestión pública NGP (ver Figura 13).

**Figura 13**

*Transformaciones en las Relaciones entre Estado y Sociedad*



También, Aguilar (2015), reconoce que para comprender el término de gobernanza, se debe especificar la figura del control Estatal, porque justamente en esa coyuntura de administración unidireccional y tradicional, surge la necesidad de una transformación profunda en las relaciones entre la sociedad y el Estado, ante una sociedad contemporánea más diversa, con mayor independencia política, con una interconexión más global con otros contextos e individuos y en sí misma más versátil y diversa. De esta manera,

gobernanza es entonces un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos

colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social. (p. 63)

El protagonismo social y mutualista entre las comunidades y los gobiernos representan para Collete y Tort (2016) la base de una gobernanza donde el Estado se reconfigura totalmente para estar más próximo a la sociedad mediante coaliciones democráticas de ayuda y acción social. La sociedad actual exige, una acción del Estado con menos ritos y con más modestia institucional, alternativas solidarias y no individualistas, centrado en objetivos locales y básicos con la finalidad de recuperar los cimientos de “políticas de bienestar fundamentadas en las personas, y no en su pertenencia a categorías sociales específicas; pero que, reconozcámoslo siguen presentando problemas de escala cuando se va más allá de los específicamente local o territorial” (p. 89).

La necesidad de reformularse y actualizarse de la gobernanza para flexibilizar, diversificar y adaptarse a la sociedad contemporánea es lo que representa para Olivo et al. (2011), el propósito más importante es, no intentar redefinirlo como concepto dentro de las políticas públicas, porque su existencia va desde la década de los setenta. Lo verdaderamente trascendental es recuperar y renovar la premisa de influir e intervenir en un nivel más cercano local y “en la cultura –conceptuada como el ámbito de los códigos generalizados– tendría grandes oportunidades de flexibilizar su perspectiva universalista, con lo que podría diversificarse y, en última instancia, adaptarse a cada localidad, región o nación en la que pretenda aplicarse” (p. 779).

Esta idea también la analiza profundamente, Aguilar (2015) gobernar como gobernanza, entendido como un proceso de gobernar mediante una gobernanza sociopolítica que atienda las necesidades y condiciones actuales de la sociedad contemporánea. Un proceso que sólo es posible con un enfoque de conciliación entre los diversos actores tanto públicos como privados, “cuyo marco se dirigen al objetivo de resolver los problemas de la sociedad y de crear oportunidades a la sociedad, así como de cuidar las instituciones sociales que enmarcan estas actividades de gobierno” (p. 85).

Como sector público, la educación no se escapa de estos cambios y directrices, Martinic y Elacqua (2010), analizan la vertiente de la distribución del poder en un

enfoque de gobernanza, que proponen organismos como la UNESCO, la definen y defienden como una distribución de los poderes en los diferentes niveles jerárquicos que conforman los sistemas educativos desde el más alto hasta las escuelas. Revelan que los procesos que envuelven a las políticas públicas en términos de participación, coordinación, intercambio y toma de decisiones de acción social, es evidentemente un proceso que se ejecuta de modo lineal que obstaculiza el curso de implementación y acción directa de la comunidad escolar. Afirman que las reformas deberían incluir procesos más interactivos y cercanos entre los escenarios y los diferentes agentes involucrados. Esto sí representaría cambios significativos dentro del proceso participativo, sólo de esta manera se puede alejar al concepto de gobernanza de “la concepción clásica de las políticas públicas que las entiende como producto de un Estado centralizado y que actúa a través de reglas y normas que se aplican de arriba hacia abajo” (p. 12).

Dentro de esta misma línea de investigación, donde se hace visible toda una estructura de principios y prácticas de la NGP, Collete y Tort (2016), “proponen que una buena escuela debe estar organizada a partir de principios como el management, el liderazgo directivo sobre el profesorado, la eficacia y la eficiencia, la centralidad de los resultados, la transparencia, el partenariado público-privado en la provisión de servicios, la auditoría externa y la evaluación exterior entre otros” (p. 10). Sin embargo, su aplicación debe realizarse desde dentro de las escuelas hacia afuera para que, se inicie con las prioridades locales y no se pervierta con exigencias generales desde cúpulas jerárquicas. Se refieren, a una gobernanza escolar bajo lógicas democráticas y del bien común a través de prácticas cooperativas y nuevas formas de organización; un gobierno compartido que desarrolle nuevas relaciones de participación que sean una respuesta local y creativa a los modelos de gobierno hegemónicos.

Evidentemente la figura del Estado ha cambiado y sus relaciones con la sociedad aún más. Actualmente se está buscando continuamente dirigirlas cada vez más hacia formas más plurales, dinámicas y hacia relaciones más horizontales que verticales, es decir, encaminadas hacia una nueva gobernanza. Para Moyado (2014), existen dos puntos clave que influyeron en la necesidad de emprender este camino hacia modelos de gobernanza.

- ❖ El primero es, la eminente debilidad de la capacidad directiva de los gobiernos.
- ❖ El segundo, el contexto global de las actividades económicas, comerciales, financieras, productivas y de servicios.

El resultado de las nuevas exigencias del poder económico, limitó el poder, la regulación y por tanto la rectoría de la economía pública de los gobiernos, debilitándolos y a su vez fortaleciendo la independencia de organizaciones e individuos sociales, políticos o económicos para participar y resolver los temas públicos con mayor autonomía.

El surgimiento y la participación de nuevos actores generó nuevas interacciones con el gobierno y con “otros organismos locales o internacionales, reforzando el contexto de interlocución del gobierno y ampliando el espectro que demanda eficacia, transparencia, rendición de cuentas, mejora de las regulaciones y calidad en los servicios y políticas que implementa el gobierno” (Moyado, 2014, p. 32).

Sin embargo, también existen alternativas para todos los problemas que han presentado las administraciones públicas del pasado. Aguilar (2015), afirma que la gobernanza tiene el propósito de neutralizar, corregir y atender muchos de los vicios de aquel pasado, mediante una reconstrucción y transformación de las capacidades del gobierno en las condiciones en las que se relaciona con la sociedad, en contextos democráticos, versátiles, de adversidad, de incertidumbre, de escasez, etc. Sólo mediante esta visión se puede pensar que el Estado logre atender los problemas públicos antiguos y encarar los nuevos retos para “ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y, dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la acción pública y sus prácticas defectuosas” (p. 1).

Para el autor, lo que en el pasado el gobierno resolvía mediante acciones burocráticas y programas de gobierno densos y lejanos a la comunidad, se puede restaurar mediante el enfoque que la gobernanza ofrece, centrado “en la necesidad de circunscribir su desempeño a lo mínimo indispensable, por lo que en su lugar se ponen en juego y ensalzan los recursos del mercado y de la solidaridad intrasocial como instancias alternativas e instrumentos más eficaces” (Aguilar, 2015, p.60), con el propósito de contribuir al logro de las aspiraciones y metas sociales. La apuesta se encuentra, en dejar



atrás modelos de relaciones jerárquicos de poder, obediencia y mando y optar por uno más plural, colaborativo y versátil.

Es evidente que, son tiempos donde es necesario abandonar la confianza actual en soluciones tecnócratas, y dar paso a nuevos enfoques. En sus análisis, Farinós (2005), lo denomina como el surgimiento de una era donde se puedan desarrollar sinergias entre el Estado y la sociedad para crear políticas gestadas desde el nivel local, es decir, mediante una “inteligencia gubernamental, instrumento de gestión de la información y el conocimiento necesario para llevar a cabo una buena gobernanza. El reto consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa” (p. 220). Esto es una nueva forma de cohesión a en los distintos niveles jerárquicos que se puede aplicar en todos los servicios públicos incluido el educativo.

Dentro de este reto, Collete y Tort (2016) manifiestan que son indispensables “nuevas racionalidades y nuevas formas organizativas de las escuelas con mucha más relación con las familias, la comunidad, el territorio (...). Un tipo de gobernanza mucho más horizontal, abierta, participativa y auto-organizada de lo común aplicada a contenidos, didácticas, evaluaciones, (...)” (p. 17).

Ante los históricos desaciertos por parte de las gestiones de los gobiernos, se han emprendido diversos caminos en la búsqueda de un desempeño más eficaz, mediante la innovación de las instituciones a nivel gerencial; motivados por las exigencias de una sociedad contemporánea muy versátil y una economía global en constante expansión, una mayor conectividad de redes y la aún persistente inequidad y pobreza en muchos países, se ven obligados a ir otorgando mayor autonomía a organizaciones e individuos de diversos sectores. Para Aguilar (2015), este fenómeno explica el surgimiento de la gobernanza y esclarece:

la cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad. (p. 33)

Así mismo Moyado (2014) incorpora también la autonomía como elemento que contribuye a la revitalización de la democracia, como la única vía posible para renovar, transformar y hacer más eficientes las instituciones es mediante el fortalecimiento de la

participación pública, atendiendo sus necesidades y escuchando las insatisfacciones. Por tanto, la democracia representa uno de los principios básicos de la gobernanza en la búsqueda “un nuevo esquema de gobierno abierto, más preocupado por el contexto económico y social, y que pone en el centro de sus preocupaciones el suministro de servicios con altos estándares de calidad” (p. 151).

El término democracia dentro del ámbito escolar, para Collete y Tort (2016), va más allá de una forma de dirigir o gobernar, es también un proceso que se construye con una serie de prácticas con el objetivo del bien común, “implica una escuela justa, comprometida con la reconstrucción democrática de su cultura para crear ciudadanos autónomos y libres y sin ningún tipo de discriminación” (p. 107), como factores que garantizan una democracia de calidad en los centros. De esta manera, el núcleo de una gobernanza escolar democrática son los órganos y procesos participativos a través de los cuales se gestiona la toma de decisiones que tienen una dimensión colectiva e interpersonal.

Cada vez más investigaciones apuntan hacia la necesidad imperante de guiar un enfoque más plural, más cercano, más democrático y más eficiente y productivo. Aguilar (2015), defiende que la gobernanza es capaz de rebasar y dejar atrás la problemática pasada del desorden administrativo, financiero y de servicio de décadas pasadas que desgastaron la confianza de la población por los gobiernos. La diferencia central de la gobernanza, es que ofrece la posibilidad de restablecer las condiciones de organización y gestión a cualquier escala desde los ministerios de educación hasta las escuelas y comunidades para enfrentarse a los cambios y exigencias de la actualidad. Concluimos con tres aspectos que, para el autor, rigen la nueva forma de gestión en un contexto de gobernanza:

- ✓ Primero, es que se administra en una democracia pluralista y competitiva con leyes y auto regulaciones.
- ✓ En segunda instancia, se gobierna con estrategias abiertas, versátiles, de conectividad, atendiendo a sociedades plurales en un entorno que ya es competitivo.
- ✓ Finalmente, se enfoca en encontrar y atender los problemas como la desigualdad y la pobreza.

Por último, podemos señalar que enlazados todos estos argumentos van cobrando sentido unas reformas de los servicios públicos, que tienen que reconstruirse, revalorarse, innovarse, pero sobre todo acercarse a las comunidades de una forma más práctica, más cercana, más efectiva y menos jerárquica, burocrática y excluyente. El servicio educativo no es la excepción, Collete y Tort (2016), plantean la importancia de una educación, que exige urgentemente experimentar y vivir “nuevas formas de gobierno y nuevas identidades con menos institucionalización y gobierno alternativos donde el bien común, lo grupal y lo comunitario sean a la vez el objetivo y la nueva lógica a explorar de manera creativa y abierta” (p. 17).

### 5.3. Implicaciones de la Gobernanza en un Contexto Supranacional

Vivimos en una nueva economía global, que ha agudizado las exigencias de productividad y competitividad de las personas y organizaciones, que arroja resultados dispares entre los países y cuya dinámica de creación-destrucción se nutre más directamente de la innovación del conocimiento como la fuente última de la generación de valor. Obviamente es una economía globalizada que no ha encontrado aun su ordenamiento mundial de instituciones. (Aguilar, 2015, p. I)

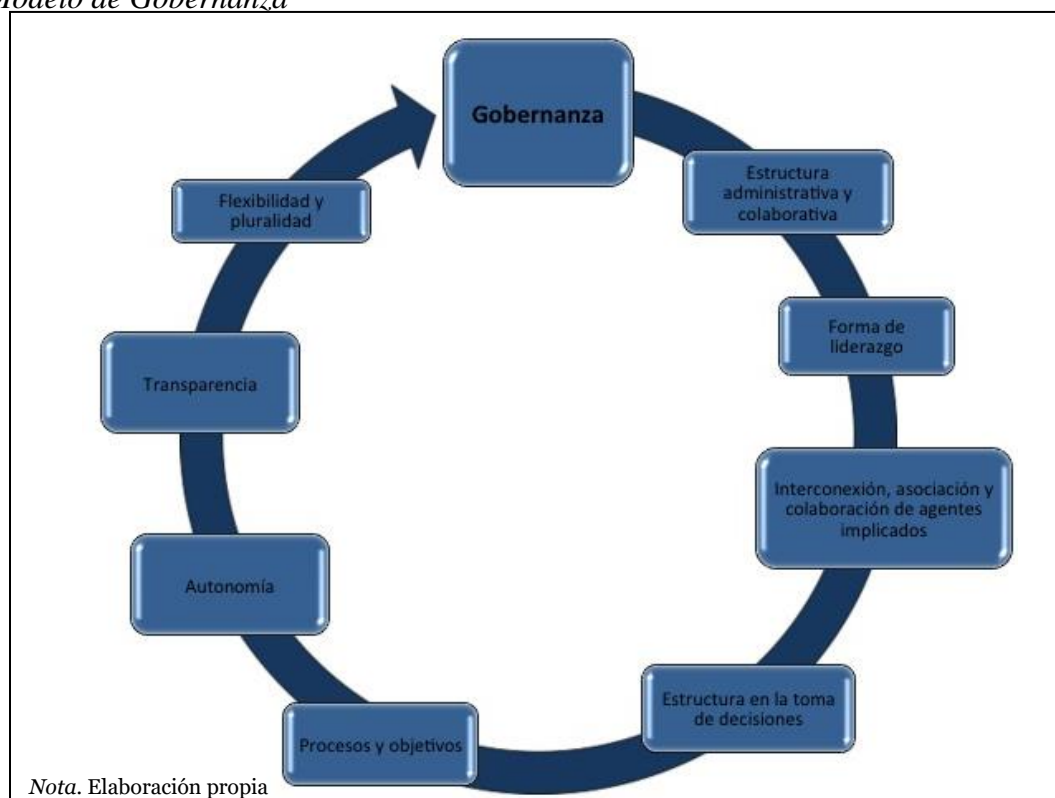
Indudablemente existe una vorágine de exigencias y discursos globales que abogan para que los países sean más productivos, competitivos y eficientes. Un orden mundial beligerante donde coexisten nuevos escenarios, nuevas condiciones, nuevas necesidades y sobre todo nuevas sociedades cada vez más diversas y cambiantes, que han generado diferentes actores a nivel organizativo. Las nuevas formas de gobierno tienen variadas identidades de institucionalización y están enfrentados a una lógica del mercado con requerimientos competitivos, pero también, están a la vez, arraigadas a las tradiciones que cada administración tiene.

De esta manera el reto de cumplir las exigencias a nivel global es complejo, pesado y de gran escala. El terreno educativo como hemos mencionado reiteradamente en apartados anteriores, no se escapa de todo ese movimiento mundial. Los gobiernos se están transformado, para hacer frente a estos cambios, siendo también más alternativos y variados; enfrentándose aún en muchos países a prácticas burocráticas que limitan el ejercicio de una nueva forma de dirigir la educación.

Ball y Corbalán (2013), se unen al debate de la complejidad en la que se encuentra subsumida la organización de las administraciones públicas, afirmando que el mejor aliado para atacar todas esas deficiencias se encuentra en el modelo de gobernanza (ver Figura 14), por sus múltiples implicaciones de flexibilidad y pluralidad. Una gobernanza en red, surge como una respuesta organizacional y gerencial a los asuntos públicos mediante una interconexión, asociación y colaboración de agentes implicados. Esta estructura de “proceso compartido de resolución de problemas en el que los gobiernos se redefinen a sí mismos como facilitadores comprometidos en cadenas de valor empresariales que trabajan más a través de mercados que como hacedores autónomos” (p. 45).

**Figura 14**

*Modelo de Gobernanza*



A todo este fenómeno Collete y Tort (2016), lo denominan el paso de gobierno a gobernanza, afirmando que “opera tanto a través de la reforma del sector público como de su desplazamiento. El ascenso de un nuevo sistema en el que la regulación se produce de manera participativa por actores públicos y privados colaborando unos con otros” (p. 24), lo que conlleva a un nuevo gerencialismo, una nueva forma de gestionarse en dónde los principios básicos son, la elección y la competición y, estos permean constantemente y reorganizan las administraciones educativas.

Aunque a nivel mundial se le está concediendo cada día mayor importancia a los temas educativos, no es sólo por su importancia y efectos sociales, sino también por considerarse un nicho de mercado muy atractivo para los agentes privados y organizaciones mundiales, quienes actualmente tienen mayor presencia en la toma de decisiones políticas. Esta idea de la participación de varios actores en los consensos sobre las necesidades de los servicios públicos está regida por una economía mundial globalizada, que reflejan a menudo la forma en que los países interpretan y afrontan las

presiones de las exigencias globales, dejando de aprovechar las oportunidades ofrecidas por la economía local (Rizvi y Lingard, 2013).

No obstante y tal como apunta la OCDE, en un contexto en el que la toma de decisiones es cada vez más compartida por diferentes sujetos políticos, “los países y sus responsables políticos deben tener una visión más nítida sobre cómo optimizar las estructuras y la dinámica para lograr resultados claros” (OCDE, 2015a, p. 37).

Es precisamente este escenario global, que transforma y redimensiona constantemente los contextos sociales, económicos, financieros y productivos, el incremento de mayores flujos de comunicación, interacciones, mecanismos de cooperación y participación entre actores públicos y privados, el que para algunos autores, como Moyado (2014), representa el caldo de cultivo donde se construye la gobernanza que “demandaría también el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, por parte de los gobiernos, para enfrentar con éxito los retos de ese nuevo contexto” (p. 33).

Sin embargo en todo este proceso, no podemos obviar el componente ideológico en el que se articula el engranaje de la gobernanza. Collete y Tort (2016), afirman que ésta se configura sobre dos corrientes de pensamiento, el neoconservador y neoliberal (ver Tabla 4), que son la base para la creación de modelos de organización y administración a nivel global. Aluden a la importancia de hacerse conscientes de esta influencia para poder afrontar los retos de la gestión educativa y no caer en prácticas repetitivas y mecánicas. El modelo conservador se caracteriza por la burocracia y el control, mientras que el neoliberal es una expresión y extensión de todas las prácticas del mercado y sus exigencias particulares y, aunque ambos modelos comparten características y ambos representan los cimientos donde se implementa la NGP, cada uno de los países han construido híbridos de esos modelos que se mezclan entre ideas locales y estandarizadas para conformar su propio paradigma de gobernanza escolar.

**Tabla 4**

*Modelos de Gobernanza*

<b>Modelo Neconservador</b>	<b>Modelo Neoliberal</b>
Privatización.	Privatización.
Mercantilización	Mercantilización
Subjetivización de:	Subjetivización de:
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Resultados.</li> <li>❖ Docentes.</li> <li>❖ Familias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Resultados.</li> <li>❖ Docentes.</li> <li>❖ Familias.</li> </ul>
Responsabilidad individual e interés propio.	Políticas estandarizadas.
Desregulación.	Regulación, orden y ley: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Docentes y alumnos.</li> <li>❖ Familia.</li> <li>❖ Comunidad.</li> <li>❖ Currículo.</li> <li>❖ Procesos de enseñanza y aprendizaje.</li> </ul>
Libre elección.	Políticas estandarizadas.
Evaluación de buena escuela.	Evaluación externa y rendición de cuentas.
Liderazgo directivo y management.	Liderazgo directivo y management con fuertes procesos burocráticos.
<i>Nota.</i> Elaboración propia a partir de Collete y Tort (2006, p. 11).	

Las características tradicionales de cada contexto local, son definidas por Aguilar (2015), como la dimensión valorativa de la gobernanza. Asevera que justo dentro de esta, se encuentra la respuesta a la nueva capacidad del Estado para afrontar el contexto y atender a una sociedad contemporánea que en principio debe representar y defender los valores y principios de la convivencia, pero desde un ámbito de coordinación y no como un centro directivo de poder. Simplemente, porque esta sociedad contemporánea e intrínsecamente independiente ya no puede ser controlada. Aunque es destacable la idea de que se puede gobernar en las condiciones actuales contemporáneas, si el gobierno utiliza sus recursos claves, como el conocimiento, factores económicos y productivos, influencia moral, herramientas organizativas, etc., para coordinar y coordinarse con los diversos actores públicos, privados; estableciendo acuerdos, objetivos deseados y metas

en común, en suma, “la relación de la sociedad con el gobierno no es obviamente paritaria en todos los asuntos públicos, pero tampoco de subordinación” (p. 77).

En esta misma línea, Collete y Tort (2016) defienden la tesis de una neo-liberación de la gobernanza con un doble movimiento. Es decir, este se origina con una combinación de las prácticas conservadoras de burocracia de los servidores públicos que se encuentran subsumidas con “nuevas relaciones y prácticas de dirección que implica la dispersión e intensificación de instrumentos reguladores fuera de su alcance (inspección, vigilancia, profesionalización y rendición de cuentas por nombrar sólo unas pocas)” (p. 89). Son prácticas de nuevas formas de administración entremezcladas con la cultura organizativa original de la ciudadanía (dimensión valorativa de gobernanza). En definitiva, el modelo neoconservador y neoliberal son considerados como “dos caras de la misma moneda que se encaran de maneras distintas según el momento y el contexto” (p. 12) y en general son implementadas por vías de imposición por medio de tres vertientes: la legislativa, vía político-ideológico y la vía de transformación de la identidad y las visiones personales.

Esta mezcla, también representa una apertura a una serie de oportunidades para los actores del sector privado, lo que para Ball y Corbalán (2013) significa la entrada a los procesos de privatización y nuevas estructuras de negocio en el ámbito de la educación. “Existe una convergencia de intereses entrelazados que sustentan la privatización, uno enfocado hacia la eficiencia del poder del Estado, otro enfocado a la posibilidad de lucrarse” (p. 77). La posibilidad de una gobernanza en red para los autores representa una oportunidad de dejar atrás un sistema burocrático lento y muy pesado para pasar a un sistema innovador que amplía los modos de gobernar y las relaciones, así como también diversifica las relaciones de participación y poder mediante lazos de cooperación y redes en la búsqueda de reinventar las formas de gobierno.

En ese mismo sentido y continuando con las tendencias planteadas por la OCDE, la gobernanza eficiente es considerada dentro de dos dimensiones clave,

la primera se refiere a las instituciones y a los agentes implicados en el proceso de toma de decisiones y cómo se espera que interactúen. La segunda se refiere a la forma en que los gobiernos implementan políticas y fijan prioridades, planean y aplican nuevas políticas mediante un mezcla de presión y consulta. (OCDE, 2015a, p. 37)



Como mencionamos en párrafos anteriores, la gobernanza vista globalmente como una habilidad que permite atender los procesos sociales, para decidir los principios de coordinación, convivencia y gestión estratégica de cómo realizar las acciones de corresponsabilidad y autonomía cada uno de los agentes implicados, es un enfoque que también comparten Olivo et al. (2011), argumentando su valor para centrarse en una determinada realidad social y dirigirla hacia acciones específicas. La gobernanza, representa la estrategia ideal para establecer las relaciones y convivencia entre Estado y sociedad, es “recurso heurístico general para la acción” que se definiría como la “forma de relación ideal entre gobierno y gobernados, en que el buen comportamiento, la cortesía y la civilidad debe de imperar antes que el conflicto, las relaciones ríspidas o las manifestaciones de violencia” (p. 787).

Lo cierto es, que cada vez más países centralizados se enfrentan al reto de proporcionar más autonomía con el fin de adaptarse a las necesidades locales y garantizar la coordinación efectiva entre los responsables políticos locales, regionales, nacionales y mundiales. Ante este esfuerzo sucede lo que acertadamente analizan las autoras, Del Castillo y Azumba (2011), por una parte, con la gobernanza se busca legitimar a los gobiernos, pero por otra, este término hace referencia a los medios para lograr dirección, control y coordinación completa o parcial de individuos autónomos u organizaciones, en nombre de intereses, los cuales se unen para contribuir de manera conjunta a un logro específico.

Muchas investigaciones apuntan hacia la gran atracción e implementación de políticas globales dentro de las *reformas educativas dirigidas hacia la gobernanza y la autonomía escolar*. Astiz (2015), considera que se trata de “modelos culturales mundiales que podrían verse modificados en gran medida durante el proceso de adopción” (p. 650), es decir, estos modelos nunca son implementados al pie de la letra cuando llegan a los contextos específicos. Dentro de esta misma perspectiva, Verger y Normad (2015), consideran que es sumamente importante que las prácticas locales específicas sean estimadas para una verdadera gobernanza participativa, a pesar de que se promueva la autonomía como un elemento de la NGP.

Collete y Tort (2016), insisten en reconocer la presencia de muchas de las características de la filosofía de la NGP, dentro de la gobernanza escolar. Destacan la

*evaluación del rendimiento*, los procesos *costo beneficio*, la *competitividad* y la obsesión por *rendir cuentas* de la calidad que se oferta, mediante estándares, cifras e indicadores que se construyen y operan en la organización educativa. De esta manera, la comunidad escolar no tiene autonomía, sino más bien son interventores trabajando en nombre del gobierno, garantizando que las prácticas de gobernanza se especifiquen y codifiquen de manera que se presenten a auditoría y comparación. Ellos mismos se hacen objeto de las nuevas pedagogías de gestión y control.

Este escepticismo hacia los enfoques de la gobernanza cuando son pervertidos por discursos globales es señalado por Olivo et al. (2011), quienes entienden que, ante este proceso de perversión, este enfoque no es suficiente. Y apuntan que el empoderamiento de los actores educativos y la consideración de la idiosincrasia de los contextos pueden “servir, no tanto como recursos heurísticos generales al servicio de la acción política, sino como herramientas teóricas con las cuales se pueda diagnosticar e intervenir de mejor manera en la realidad educativa de nuestro país” (p. 775).

Esta idea de un trasfondo neoliberal es compartida también por Wiseman y Stevens (2017), quienes afirman que éste puede pervertir los propósitos naturales de la gobernanza, empujando severamente a los países a aceptar y participar en lo que denominan procesos de voluntariados morales. Unos procesos que acometen organizaciones como la OCDE, legitimado como un experto mundial en recomendaciones educativas. En palabras de Wiseman y Stevens (2017), “la OCDE difunde con éxito sus recomendaciones de política a través de los mecanismos distintivos de gobernanza de la OCDE en el campo de la educación, es decir, a través de revisiones de políticas nacionales y encuestas estandarizadas”(p. 164).

Todo este contexto de clasificaciones y competición ejerce no sólo un gran cambio a nivel de los centros escolares, sino también una enorme presión sobre la comunidad escolar y sobre todo en el personal académico, debido a “una tendencia a modificar los contenidos, aumentando los aspectos vinculados a relacionar excelencia con competitividad y esfuerzo individual. Pero también presiones sobre los formatos de gestión, reforzando las capacidades de los equipos de dirección, insistiendo en la eficiencia” (Collete y Tort, 2016, p. 79) y en un excesivo control de resultados.

Algunas afirmaciones también desalentadoras son las de los estudios realizados por Ball et al. (2011b), que encuentran que la gobernanza escolar ha sido transformada, pervertida y redefinida por el mercado, de manera creciente y global como una simple oportunidad de negocio de compra – venta donde los agentes educativos son emprendedores, y el conocimiento y las políticas educativas son mercancías que se pueden comprar y vender, de esta manera los sistemas se convierten en sectores más privados y por tanto menos democráticos.

Uno de los instrumentos de evaluación que puede entrañar un doble propósito dentro del enfoque de la gobernanza y de la construcción de las reformas, es PISA, que es identificado también la causa de un isomorfismo en las políticas educativas (Ball, 2013 y Wiseman y Stevens, 2017). Por una parte, representa un factor de clasificación y comparación entre los diferentes países, y por otro lado influye, legitima o desacredita políticas educativas. Estas clasificaciones representan la base para compararse mediante números. Para Wiseman y Stevens (2017), el mejor ejemplo de esto son los casos de Japón y Noruega, que se convirtieron en el foco de atracción por sus resultados en PISA, de esta manera, los recursos de las políticas públicas se centraron en analizar los resultados de las evaluaciones, los méritos y desméritos en el diseño curricular, capacidad académica, etc. para determinar lo que se debe o no hacer a nivel global.

Por su parte, Collete y Tort (2016), defienden la idea de ser precavidos cuando se trata de establecer estructuras bajo una gobernanza escolar; para los autores existe un modelo global de sociedad, profesional, de valores, etc., que entraña relaciones e intereses de poder que pretenden moldear la conducta e identidades individuales y colectivas. Detrás de estos modelos se encuentran herramientas conceptuales como la NGP para garantizar como se gobierna, se actúa y cómo se debe organizar la sociedad e individuos, promoviendo un “sujeto neoliberal” (p. 131), que ha sido factor de severas desigualdades, por una “dictadura de números”, que pervierte y hace que se olviden los problemas básicos de la educación, construyendo “un tipo concreto de lógica y de subjetividad que impregna y orienta todos los ámbitos sociales y personales basado en legitimidades como las evidencias científicas, los resultados PISA o las recomendaciones de la OCDE” (p. 129).

Los mismos agentes que se inmiscuyen y transforman las políticas educativas a nivel mundial son además diseminadores y los que conducen esas nuevas prácticas de gestión “se unen en muchos puntos, a escala nacional y posnacional, se unen social, política, económica y discursivamente dentro de redes sociales y constituyen una comunidad política epistémica. Son actores, y a la vez, diseminadores y beneficiarios de la política”(Ball y Corbalán, 2013. p. 46).

Sin duda, son tiempos de reflexión crítica sobre aquellas concepciones idealizadas de la gobernanza escolar que se ha generado dentro del contexto de la NGP.

Ante esto, Rizvi y Lingard (2013), resaltan la importancia de la redirección de los procesos participativos inclusivos, y en el caso del servicio educativo, el enfoque de la gobernanza debe necesariamente adoptar verdaderos procesos de participación directa vinculados al currículum, pedagogía y evaluación y una toma de decisiones democrática, posicionando ese papel de liderazgo pero desde los niveles más cercanos a las instituciones educativas y no al gobierno.

Por su parte, Collete y Tort (2016), reflexionan en esa perversión que no reside en esa red de conexiones globales como parte del neoliberalismo, sino más bien, en dos aspectos fundamentales, el primero es su enfoque competitivo que modifica los “diferentes tipos de trabajadores educativos o aprendices. Lo que conlleva a una transformación en las relaciones y prácticas sociales en cálculos e intercambios, esto es, individuos formados en la lógica de la competición” (p. 32). El segundo, son los procesos de estandarización originados por esa lógica competitiva, donde el proceso de enseñanza aprendizaje tiene que ser continuamente evaluado y medido. De esta manera, el rendimiento se convierte en el punto central de los sistemas educativos, que apuestan por los proveedores privados que son expertos en rendición de cuentas y control; originando dentro del sector público mayor número de subcontrataciones, “los contratos conllevan la reconfiguración de la cultura y de las estructuras de gobernanza de las relaciones de servicio y de los compromisos de los trabajadores de los servicios públicos” (p. 32), así, la transformación paulatina de los actores educativos restringe la gobernanza educativa y por tanto una autonomía escolar.

La perspectiva de la OCDE, también resalta la importancia de involucrar de forma directa a los agentes claves,

la gobernanza se puede analizar revisando las estructuras y los procesos formales para crear política educativa y revisando también el proceso de involucrar actores clave en esta política. En cuanto a las estructuras formales, las cuestiones políticas relevantes para su comparación son el tipo de gobierno (federal o unitario), la organización del proceso de política del sistema educativo (instituciones/ agentes que intervienen en el diseño y entrega de políticas) y cómo se imparte la educación. (OCDE, 2015b, p. 37)

Esta definición que plantea la OCDE nos ayuda a ratificar la aparición de nuevos actores y revalorar a los olvidados en la transición del gobierno a la gobernanza; situando incluso a los poderes locales representados por los directores y docentes. Pero Collete y Tort (2016), nos invitan a ser más precavidos, afirmando que aunque todos los discursos globales apuestan por el liderazgo educativo, los grandes perdedores han sido definitivamente los directores y docentes, ya que este proceso posibilita asumir tareas “a iniciativas sociales, empresas y fundaciones corporativas, familiares y a filántropos y, al mismo tiempo, patrocina un discurso de empresa, tecnocrático y despolitizado, como el nuevo paradigma de la práctica organizativa” (p. 24).

La intervención y apertura de los espacios públicos a nuevos actores y nuevas formulas de gestión, en términos de democracia representa para Ball y Corbalán (2013), que los “problemas clásicos de desarrollo, calidad y acceso a la educación, así como cuestiones de equidad de género, salud, bienestar y sostenibilidad medioambiental, ahora se afrontan en marcos nacionales de todo el globo, por la vía de la implicación de empresas” (p. 46), todo esto en nombre del Estado, lo que ponen en riesgo lo niveles de inclusión.

El ideal de la gobernanza es que la gestión de las escuelas tenga un enfoque de democracia basado en el consenso participativo autónomo. Sin embargo, “existe un bucle de realimentación en el que la toma de decisiones esta dirigida por ítems de agenda o puntos normativos que constituyen el marco de discusión” (Collete y Tort, 2016, p. 97) En realidad, los espacios para discutir los diferentes conflictos de prioridades, necesidades, desacuerdos o conflictos que son el vinculo entre la dirección escolar y la voz de la comunidad escolar se eclipsa con las exigencias, relaciones de poder, agenda de rendimiento, medidas de rendición de cuentas.

Reconoce la existencia de esta problemática, Moyado (2014), puntualizando la importancia de encausar las tareas del gobierno a una regulación pública de la calidad, optar por nuevos principios y valores públicos “un marco institucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia” (p. 33). En consecuencia, la nueva distribución de las autoridades, el trabajo y las responsabilidades exige establecer normas y lineamientos dentro de la participación de los diferentes agentes con la finalidad de velar por los objetivos sociales.

Este proceso, para Aguilar (2015), es parte también de la dimensión valorativa de la gobernanza, donde la distribución y organización de cada uno de los recursos, destrezas, acciones, competencias, herramientas y competencias que cada participante puede aportar deben estar forzosamente plasmado “en normas (éticas, jurídicas) de convivencia, a fin de asegurar la cohesión social, mientras la dimensión factual se plasmará en normas técnicas y en procedimientos gerenciales a fin de asegurar la realización de lo deseado” (p. 71). El que sea un proceso plural, abierto y dinámico, no significa que no requiera una serie de reglas y lineamientos que organicen y aseguran el logro de los objetivos.

Precisamente, por todas las cuestiones relacionadas con la filosofía corporativa que surge alrededor de las aplicaciones de la gobernanza y los actores privados implicados, requieren para Ball y Corbalán (2013), de una gobernanza en red, que establezca normas y reglas claras y democráticas; recursos, herramientas y una autonomía significativa para que las relaciones que en ella se desarrollan sean redes independientes, descentralizadas y auto organizadas con alianzas estratégicas que traspasan los niveles locales, pero que surjan de ellos mismos.

Lo que se pretende prevenir con estructuras legales claras y democráticas es lo que Collete y Tort (2016), denominan la despolitización, que definen como una característica propia de la gobernanza neoliberal. Significa implantar pensamientos empresariales y la delegación de los aspectos políticos, “esa despolitización es un determinante para convertir las condiciones colectivas en problemas personales, sustituyendo las decisiones políticas y económicas por fracasos y responsabilidades

individuales y entonces, no sólo es preocupante el que sean subcontratados los servicios públicos” (p. 24), es aún más preocupante que se transforme toda la red de organización escolar en un modelo de agentes de consumidores y proveedores conectados en redes globales, perdiendo su fondo y propósito local.

Todo este proceso de una sociedad contemporánea que se coordina y organiza para redefinir sus estructuras administrativas, sus valores, sus interacciones asociativas, de una forma más autónoma, más abierta y horizontal es en esencia, el enfoque de gobernanza. Evidentemente hay toda una mezcla de agentes que intervienen dentro de las decisiones en el ámbito público en todos los niveles. Este nivel de acceso abierto, representa una oportunidad para Verger y Normad (2015), porque los actores locales o cercanos a las problemáticas directas pueden operar estratégicamente desde su área de acción con “la capacidad de manejar y aportar significados específicos a las ideas globales y las pueden a fusionar con políticas y prácticas locales existentes” (p. 605).

Desde los niveles más altos jerárquicamente, hasta las unidades de acción más pequeñas el propósito debe ser para Aguilar (2015), autogobernarse dentro de un cogobierno. Esto es, no perder una figura que contribuya a dirigir el rumbo y la distribución de recursos, pero desde interacciones horizontales para interactuar, colaborar, comunicarse y cooperar, es la simbolización de “las múltiples redes de cooperación entre actores privados que tiene lugar en la sociedad civil y las múltiples asociaciones entre los actores privados y los actores públicos, que tienen lugar en la sociedad política y en las actividades de gobernación” (p. 87).

En suma, una nueva forma de dirigir y gestionar los procesos de dirección de los servicios públicos encaminados a que la propia comunidad se gobierne, auto dirija, gestione y decida sus prioridades, propósitos y objetivos. Representa un nuevo proceso de interacción más abierto, más democrático y horizontal mediante redes. “En síntesis, gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2015, p. 70).

#### **5.4. La Gobernanza Escolar Democrática**

Por un lado, entendemos que las viejas respuestas (conservadoras) basadas solamente en criterios como la antigüedad, la homogeneidad, la dependencia jerárquica o la opinión docente, son insuficientes en el contexto actual. Pero, a la vez, tenemos dificultades para encontrar respuestas alternativas a las tradicionales que no sean la competición, la evaluación externa o el pago por resultados. Si se quieren lógicas educativas distintas y realidades concretas alternativas, creemos que no hay otro camino que producirlas y construirlas desde los poderes, los saberes y las identidades presentes. (Collete y Tort, 2016, p. 135)

Esta misma preocupación, la comparten Verger et al. (2016), insisten también en la importancia de escuelas más cautelosas y críticas ante esa disimulada introducción del mercado, que sigilosamente es un elemento clave que desafía las estructuras de participación y su espíritu tradicional, transformando por completo las exigencias de las familias en consumidores voraces y a los maestros y escuelas en proveedores y emprendedores. Se trata de un proceso que esta avanzado cada vez más a nivel mundial y ha penetrado no sólo en las políticas educativas sino también en los discursos de bienestar social.

Así, los mecanismos de participación de los sistemas educativos ya no pueden analizarse sin atender a esta nueva característica que implica la inserción de objetivos individuales, de competición y de mercado que eclipsan los propósitos del bien común, la cohesión social y la democracia participativa. “Estos cambios en los objetivos y en el ethos de las instituciones educativas, tiene implicaciones importantes en la gobernanza educativa y, en términos más generales, en política y economía de la educación”(Verger et al., 2016, p. 193). Estamos frente, a una transformación paradigmática en el ámbito de la gestión y administración de la política educativa que implican mayores interacciones entre lo público y lo privado dentro de los enfoques de la NGP.

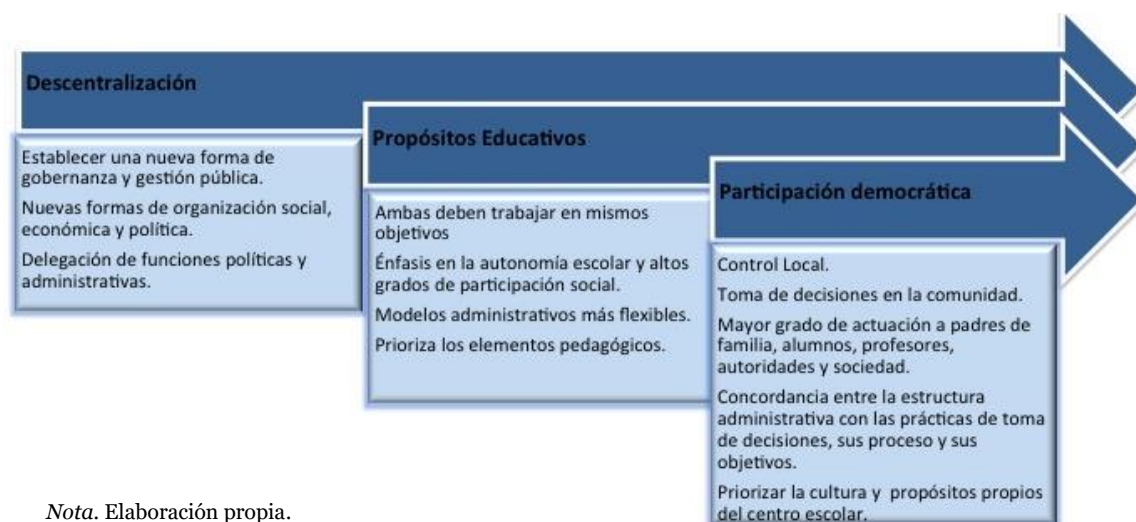
La importancia radica, en re direccionar el nuevo enfoque de gobernanza hacia el fortalecimiento del tejido social, hacia la participación democrática que transforme las coactuaciones de la sociedad cuyas habilidades, capacidades y aportes han sido ignorados o subutilizados (ver Figura 15) . Para Aguilar (2015), estos sectores sociales, organizaciones, comunidades locales, familias o agrupaciones ignoradas, incluyendo (Organización no Gubernamental) y grupos religiosos, constituyen las verdaderas coordinaciones intrasociales que pueden revitalizar y reivindicar la valía de la presencia



social, “razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno” (p. 55) consiga establecer con esos grupos comunitarios. De esta manera, la habilidad gubernamental es para el autor, la clave para seleccionar, conciliar, articular y priorizar las necesidades, iniciativas e intereses de los agentes sociales bajo una puesta en común democrática y no sólo utilizar la gobernanza como eslogan ficticio.

**Figura 15**

*Enfoque de la Gobernanza*



Nota. Elaboración propia.

La existencia de nuevas y múltiples formas de relaciones de gestión representan, también para Kehm (2011), una oportunidad de disponer de todas esas intervenciones en una misma estructura administrativa que trabaje en concordancia y armonía dentro de las principales cuestiones sobre la gobernanza, relacionadas con las prácticas de toma de decisiones, sus proceso y sus objetivos. Una de ellas, la forma del liderazgo dentro de las instituciones de educación para lograr esos objetivos.

La respuesta a modelos auténticos de participación autónomos dentro de un modelo de gobernanza, para Collete y Tort (2016), se encuentra en los consejos escolares, “su función consiste en establecer la dirección estratégica de la escuela y apoyar al director para justificar su actuación educativa y financiera”. Es decir, una fuerza de nuevos profesionales que apoyen el liderazgo educativo mediante la propia autoevaluación y “la profesionalización puede equipararse a formas de despolitización (la

eliminación del control o influencia política sobre los procesos escolares) y repolitización (la introducción de nuevos actores y conocimientos como soluciones políticas)” (p. 97).

Los consejeros escolares y los miembros de los equipos directivos trabajan juntos para decidir y ponerse de acuerdo en cuáles son los procedimientos para contratar y despedir al personal, cuál es la forma más eficaz de gastar la subvención para alumnos desventajados, etcétera. Pero lo que también hay que considerar es quién configura y limita el campo de juicio por el que se llega al consenso.

Todo apunta, hacia la importancia de las nuevas relaciones dentro del tejido social y las nuevas formas de actuar de los gobiernos. Una gobernanza escolar, se trata de una nueva dirección institucional más descentralizada más asociativa, más horizontal y sobre todo más abierta a la deliberación y al dialogo con los ciudadanos y organizaciones públicas y privadas, “sobre la naturaleza y la prioridad de los asuntos públicos, sobre las acciones que se emprenden para atenderlos y, sobre todo, incentivarlos a que comprometan sus recursos y los intercambien con los otros actores sociales y gubernamentales” (Aguilar, 2015, p. 76).

Sin embargo, es necesario analizar cuidadosamente cada uno de los elementos que estructuran la gobernanza escolar, en tanto que existe una línea muy delgada entre la posibilidad de nuevas aperturas a modelos de participación e inclusión ciudadana y a ser un proceso de control. Reimers (2020), analizar a la autonomía como uno de esos elementos, por una parte, representa un medio efectivo para ofrecer libertad e independencia adicional a las escuelas mediante la autoevaluación, pero también bajo un “control e intervenciones adicionales como la inspección, estandarización, cultura profesional, nuevas formas de pericia y apelaciones al saber” (p. 154), puede generar en cierta medida prácticas regulatorias y disciplinarias que limitan la autonomía, si se realizan dentro de marcos de regulación normativos severos y bajo un control jerárquico vigilante de rendición de cuentas. Abriendo de esta manera, “nuevos espacios para la imposición de restricciones, lindes, limites, demarcaciones y, muy fundamental, principios de visibilidad y diferenciación. La burocracia se ha descentralizado” (p. 107).

Evidentemente, es un gran paso que a nivel mundial los gobiernos se estén replantando la eficacia de las estructuras de relaciones, de participación y de gestión en el terreno educativo. Rizvi y Lingard (2013), afirman que la globalización ha transformado

los términos discursivos de las políticas educativas en ámbitos vinculados al currículum, la pedagogía y la evaluación, sufriendo grandes reformas y dirigiendo el curso de la gobernanza educativa. La pregunta reside en, ¿cómo estructurar armónicamente esos elementos para gobernar las escuelas sobre discursos generalizados de organismos internacionales como la OCDE, el BM o la UNESCO, que limitan la acción para una autonomía local? El Estado administrativo burocrático ha sido remplazado por organizaciones policéntricas, que entrañan intereses públicos como privados, pero que tampoco han solucionado las múltiples desigualdades educativas.

Precisamente atendiendo a la imperante necesidad de encontrar la equidad, la democracia en relación con el diseño e implementación de políticas educativas globales, Collete y Tort (2016), respaldan la idea de fortalecer la voz ciudadana dentro del proceso de toma de decisiones que “emanen de una completa y abierta deliberación entre grupos, órganos y representantes; una economía redistributiva que atienda las necesidades de los colectivos en riesgo de exclusión o excluidos y una sociedad basada en la igualdad de sus miembros” (p. 104).

La concepción de relaciones sociales abiertas y propositivas, también la comparten Olivo et al. (2011), resaltando la importancia de identificar dos elementos sumamente diferentes. Por una parte, están todos aquellos procesos donde lo normativo, reglamentario o burocrático predomina. Se refieren a todas esas relaciones sociales instituidas universalmente a través de modelos de gestión, organizacionales, burocráticos, programáticos, etc., que se han sido atendidos unidireccionalmente por un poder central con una historia y arraigo que aún deja huellas profundas en la forma de organizarse y relacionarse en el ámbito público. Por otro lado, esta la realidad en la práctica laboral, que representa todas las vivencias del día, día de los contextos escolares. Para los autores, estos dos aspectos fueron y han sido totalmente opuestos. Y este último, representa todas aquellas dinámicas cargadas de aspectos objetivos y subjetivos como la moral, las emociones, los gestos corporales, los salarios, las practicas, los incentivos, los diversos contextos agradables o desagradables no han sido considerados.

Collete y Tort (2016), desarrollan un análisis muy acertado sobre esas prácticas sociales, definiéndolas como las dimensiones y elementos que estructuran la gobernanza escolar democrática. Las dividen en tres, gobernanza, habitanza y alteridad que en

conjunto trabajan para lograr un empoderamiento de la comunidad educativa. El objetivo es conseguir desarrollar esas tres dimensiones, donde “la gobernanza partiría de la necesidad de reconocer y practicar la escuela y el instituto como una forma de organización social en la que sus titulares, son las personas de la comunidad educativa” (p. 19). Esto nos lleva a afirmar la idea de la necesidad de empoderar el contexto local con la comunidad escolar, que conoce las características específicas. Aunado a esta dinámica, esta la dimensión de la habitanza definido como: “el conjunto de acciones que hacen posible que todo el mundo se sienta bien y viva bien en la escuela” (p. 19); finalmente, la alteridad que “tiene que ver con la normalización y la vivencia positiva de todo tipo de diferencias que, a la vez, permite combatir las desigualdades asociadas a las mismas”, en suma un proceso escolar democrático que incluya las actitudes, valores y habilidades de la comunidad educativa.

También Olivo et al. (2011) en sus reflexiones, intentan expresar la importancia de revalorizar estas micro-interacciones de relaciones laborales reales del día a día, sobre todas aquellas prácticas institucionalmente obligadas a acatar. Esas dinámicas de micro-interacciones entre los agentes sociales representan los cimientos de la gobernanza y se encuentran en el nivel local del ámbito educativo y en ellas esta la clave para hacerla realidad. Las escuelas que todos los días cumplen con esas prácticas institucionales de las políticas educativas, pero también dentro de ellas se generan “rituales laborales rutinarios que son activados en dos diferentes ambientes escolares, diametralmente opuestos en cuanto a la energía emocional invertida en dichos rituales institucionales” (p. 793), y en ellos, es donde se deben centrar los recursos económicos, políticos y sobre todo las propuestas educativas.

Es indispensable establecer criterios claros para establecer una verdadera gobernanza, sin mascarar ni artilugios políticos o económicos. Collete y Tort (2016), señalan que, una gobernanza democrática dentro del ámbito escolar que sea verdaderamente efectiva y deje de ser una utopía, requiere de “una concepción de ciudadano activo, crítico, participativo y comprometido con lo común. Propicia que el alumnado, así como el resto de la comunidad educativa conviva y participe activamente en el centro y en la sociedad” (p. 107). Para esto, afirman también, que es preciso la creación de espacios, estructuras y órganos de participación donde estos ciudadanos

activos mediante consensos activos, dinámicos, flexibles y abiertos puedan desarrollar proyectos y propuestas que lleven implícitos sus valores, necesidades y modos de actuar.

Si bien, la gobernanza se sustenta en una apertura flexible a la participación y el consenso democrático Aguilar (2015), logra revelar otros aspectos relevantes que no se deben olvidar dentro de un enfoque de gobernanza, como proceso que ayuda a dirigir a la sociedad, por tanto, también requiere de fundamentos “principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos” (p. 33).

El mejor espacio para implementar estos procesos para Collete y Tort (2016), está en los consejos escolares, en otorgarles verdadera autonomía y una capacidad de participación activa en la toma de decisiones políticas en el ámbito educativo. Procedimientos que se restablezca su actuación y que no sean sólo una pantomima de rendición de cuentas. Los consejos escolares necesitan ser vitaminados y dejar de ser procesos estandarizados, es tiempo de “destacar las funciones de dichos órganos, la representatividad y el sistema de elección de sus representantes, la administración de la información pre y post en las reuniones en las que se toman decisiones, las consecuencias reales de los acuerdos alcanzados” (p. 104)

Lo que se busca en el contexto educativo es un proceso plural y democrático, esto es, una verdadera gobernanza escolar, centrada en los valores y principios que la propia comunidad establezca de forma estratégica. “La gobernanza, por tanto, es el dominio de los consejeros escolares y la gestión en el dominio del equipo directivo (director, directores asociados, vicedirectores, gestores de recursos humanos y directores financieros)” (Reimers, 2020, p. 18).

Sin embargo, la gobernanza escolar, no por ser un proceso abierto, no requiere de un conjunto coherente de procedimientos, normas y principios; al contrario de esto, deben diseñarse democráticamente y mediante la interacción de los agentes implicados, para ser un verdadero proyecto comunitario. De esta manera evitar un proceso de dirección “al azar, discrecional, veleidosa, sino un proceso estructurado institucional y técnicamente. Un proceso estructurado por instituciones y por el conocimiento, que incluye y que

vincula las instituciones políticas y los procedimientos técnicos de la información, el análisis y la gestión” (Aguilar, 2015, p. 73).

Nos referimos a estrategias integradoras que incluyen los valores de la comunidad escolar pero no excluyen un pacto con el Estado, ni mucho menos líneas de acción y normativas de participación e implicación de los actores educativos. Esta idea también la defienden Olivo et al. (2011), encuentran que, el ámbito de micro influencia de la gobernanza, es la llave donde se encuentra la eficiencia en la gestión y organización de las escuelas, es decir, esta estrechamente vinculada con las condiciones y los niveles de la participación comunitaria en la implicación social y si se carece de procedimientos normativos claros es un simplemente cascarón, una máscara de rendición de cuentas.

También Hargreaves y Fullan (2009), consideran que las medidas de gestión tradicional e institucionales muy rígidas ya han caducado ante una sociedad versátil dentro de un contexto global exigente. Por su parte, los sistemas educativos con sus nuevas dinámicas cada vez se transforman más no sólo en sus administración y gestión, también en su autonomía, sus liderazgos versátiles, las diversas formas de aprender, desaprender y aprender para toda la vida, en un mundo profesional que exige más y más flexibles habilidades y capacidades. De tal manera, es necesario conformar una perspectiva más versátil, crítica y propositiva del sistema educativo, los autores reflexionan a la gobernanza como un modelo pertinente y analítico que considera de forma crítica y consensuada a los nuevos agentes “empresas, filantropía, y fundaciones; las nuevas inter-relaciones entre esos actores y los distintos niveles de administración, las entidades, los sindicatos, los movimientos pedagógico; las nuevas formas de hacer política basada en estrategias como el partenariado, la externalización y la competitividad” (p. 129), revalorizando a su vez con los actores locales de la comunidad escolar que defiende sus propios valores.

En este sentido, más allá de las intenciones de la política educativa inspirada en enfoques de corte gerencial, Olivo et al. (2011), afirman que la única vía para restablecer estos procesos de excesivo control se encuentra en los consejos escolares de participación social, justo desde abajo es donde se pueden construir verdaderas “visiones críticas de las reformas educativas y soluciones a los problemas del aprovechamiento y el logro escolar,

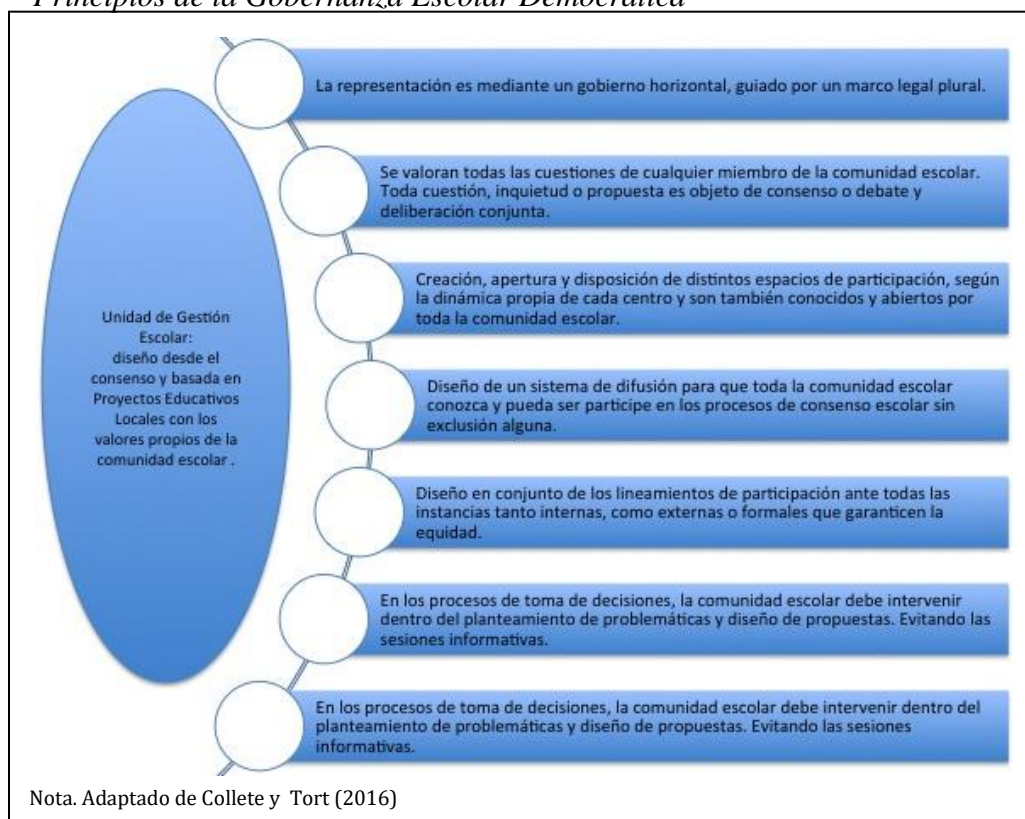
que pasan más por las coincidencias, complicidades o alianzas de los actores escolares en el nivel micro” (p. 796).

Las investigaciones de Collete y Tort (2016) sobre algunos consejos escolares y otros espacios de participación, los llevan a concluir en algunos aspectos indispensables para establecer verdaderos modelos participativos. Entre los aspectos que reconocen han demostrado tener efectividad en la construcción de consensos participativos que aumentan la calidad democrática están, la representatividad de sus miembros, la legitimidad de los temas acordados, la capacidad de sus integrantes para trasladar la información al resto del grupo y la democracia. Por otro lado, están los aspectos que consideran como una limitante para la gobernanza escolar, entre los que destacan, una escasa o limitada participación de la comunidad escolar (alumnos y familia) dentro de los procesos de debate y deliberación de las decisiones educativas de la escuela y por último la constante burocratización administrativa y de gestión. Todos estos factores generan una “desnaturalización del espíritu originario de este órgano” (p. 107).

Evidentemente cualquier procedimiento de gestión requiere una estructura que guíe las actuaciones aún cuando se trate de procesos plurales. Regresando al minucioso estudio de Collete y Tort (2016), proponen algunos principios inspiradores que deben ser considerados en una gobernanza escolar democrática (ver Figura 16).

**Figura 16**

*Principios de la Gobernanza Escolar Democrática*



El propósito principal de estos principios, es que en cada comunidad se impidan las prácticas estandarizadas o guiadas jerárquicamente, de esta manera, una estructura específica y diseñada desde el consenso y basada en proyectos educativos locales ayuda a superar las desigualdades y contribuye al éxito escolar específico. Es indispensable establecer principios fuertes y estables, ante discursos globales que exigen a las escuelas y se obsesionan por rendir cuentas, por resultados en “los rankings, de la financiación externa, la competición, etc.; cuando se introduce gerencialismo en la escuela, cuando esta se equipara a una organización empresarial y se rige por principios de economía liberal” (Hargreaves y Fullan, 2009, p. 21), resulta muy complicado hacer frente a esto estableciendo una verdadera democracia escolar.

Un resumen muy acertado sobre el debate de la importancia de estructurar los sistemas de participación, lo realizan Sergio Martinic y Gregory Elacqua (2010), delimitando tres elementos indispensables para una gobernanza amplia y participativa. El primero es establecer consensos institucionales, seguido de lineamientos normativos, y



por último, y no menos importantes consensos pedagógicos, todos representan los pilares para desarrollar relaciones pertinentes, democráticas, estructuradas, plurales y abiertas entre el Estado, la comunidad escolar y la sociedad. “Producidas las reformas en los marcos legales, gran parte de hacer las políticas consiste en el diálogo con actores, resolución de conflictos; nuevas coordinaciones; construcción de alianzas, y de acuerdos sobre las estrategias, las acciones y los procedimientos a seguir” (p. 9).

Así, el concepto de redes sociales en el ámbito de la gobernanza escolar para Olivo et al. (2011), representa un elemento crucial para las negociaciones y el logro de metas comunes. Las redes escolares representan una

herramienta analítica de las relaciones interdependientes (formales e informales) de intercambio, institucionalizadas a partir de la implementación de mecanismos de participación, donde la autoridad (el director escolar) y los miembros de su comunidad establecen interacciones con otros miembros y organizaciones. (p. 779)

Esta inquietud de fortalecer los concesos de participación escolar es también para Collete y Tort (2016), una necesidad imperante, sustentados en los alarmantes resultados de sus análisis sobre los consejos escolares, donde encuentran que estos espacios son “cada vez menos abiertos al conjunto de las familias y cada vez más selectivos” (p. 129). En el caso de España, encuentran que las practicas de consejos escolares sólo ha representado una “copia descafeinada del sistema participativo” (p. 129). De ahí la importancia de replantearse los debates de la autonomía y la gobernanza escolar más seriamente, los autores afirman, es preciso regresar a prácticas más horizontales, más colectivas, abiertas e inclusivas, bajo escenarios plurales donde el bien común, la cooperación y lo comunitario sea el objetivo. Esto es, una nueva lógica de participación donde creativamente se despliegue una gobernanza escolar.

El consenso local y directo es el mejor aliado, la escuela como espacio privilegiado para la preservación de las interacciones de participación, colaboración y transparencia con el objetivo común de y para la mejora educativa, para Olivo et al. (2011), ese es el verdadero enfoque de la gobernanza, desde esta perspectiva la rendición de cuentas no es un proceso obligado, tortuoso y administrativo, sólo es parte de una estructura de prácticas de un programa de acción diseñado y puesto en práctica por la misma comunidad escolar.

Sí lo que se busca son acciones y resultados más democráticos y plurales, se tienen que iniciar el cambio desde el entorno escolar y “no desde otras escalas de la dimensión social. La dinámica de coordinación y gobierno que cada escuela se da a sí misma se puede calificar como una característica progresista dentro de la esfera de la política pública, al introducir formas novedosas de regulación” (Olivo et al., 2011, p. 790), que podrían extenderse a nivel social y económico si se transforma y se motiva desde lo local.

Esas coordinaciones dinámicas entre los actores educativos, son para Ball y Corbalán (2013), las implicaciones de una gobernanza en red para y representan estructuras “prosaicas e informales en los asuntos del día a día del Estado por medio de reuniones cara a cara, discusiones, representaciones y consultas. Están ahí para aportar perspectivas particulares, métodos e intereses que influyan sobre y en el proceso político” (p. 44) y deben realizarse de forma plural, abierta y democrática, lejos de procesos burocráticos y jerárquicos.

Los autores, realizan una interesante propuesta para enfrentar todas esas estructuras burocráticas del servicio educativo y apuestan por “volver a lo básico”, partiendo de la finalidad de la educación con un pregunta fundamental: ¿qué significa estar educado?, ¿para qué son las escuelas? y ¿quién debe decidir sobre todo esto? Lo verdaderamente trascendental reside, en que estas profundas reflexiones no sean resueltas desde de las visiones tecnócratas y empresariales de la política y de quienes tienen intereses de negocios en la educación sino desde las comunidades educativas.

En sus múltiples análisis, Reimers (2020), también rescatan la identidad como el elemento que abre diversas posibilidades para construir alternativas a los modelos tradicionales de estructuras de participación. Aseveran que en los procesos plurales, abiertos, colectivos y colaborativos mediante relaciones cercanas de los propios agentes implicados desde su identidad, cultura y saberes, ahí se encuentra, el rescate de elementos claves para una verdadera transformación en “inclusión, igualdad, justicia, democracia, etc.” (p. 155). El objetivo se encuentra en dejar de asumir que estos, las prácticas del bien común, las dinámicas y experiencia de cooperación ya están implícitos en las políticas y proyectos educativos, por que no es así, se tienen que “re-repensar, re-practicar y re-ser en nuevos procesos y horizontes” (p. 135).

Las investigaciones sobre una nueva forma de hacer y re-hacer la política educativa (Ball, 2015, Collete y Tort, 2016, Verger ), cada vez más, están apuntando a regresar a lo básico de la educación, a plantearnos nuevamente hacia donde queremos que vayan encaminados los propósitos educativos y acercarse más a las raíces profundas de las realidades propias de cada comunidad escolar para verdaderamente satisfacer sus necesidades presentes y contribuir a forjar un futuro como seres integrales.

Dentro de ese retorno a lo básico, es de suma importancia que los actores locales de la educación (docentes, estudiantes, directores, familias, comunidad, investigadores, empleadores, movimientos sociales, sindicatos, etc.) tengan espacios para la reflexión, el discernimiento, las propuestas, las conclusiones de lo que sí y lo que no es más conveniente para los valores de su comunidad escolar, sobre que es lo que quieren pero sobre todo “qué tipo de escuela, qué tipo de exámenes, qué tipo de currículum, qué nivel de financiación; en vez de qué tipo de educación. Recentrarnos en dos cosas: el porqué de la educación y el cómo de la educación” (Hargreaves y Fullan, 2009, p. 23). Evidentemente estas reflexiones tienen que surgir de los docentes, los estudiantes y de la comunidad escolar, de ellos tendría que surgir la respuesta acerca de para qué creen que debe ser la educación y sobre todo la educación de su propio entorno, dejando atrás las soluciones, obligaciones y mandatos tecnócratas para poder avanzar en un camino más plural y democrático de las cuestiones educativas de sus cuestiones escolares.

Indiscutiblemente, estamos frente a nuevos cambios sociales a nivel global que han exigido a los sistemas educativos nuevas y más eficientes formas de organizarse y de hacer frente a los nuevos retos, la apertura de los gobiernos hacia el mercado con la privatización o concertación de sectores públicos, es un ejemplo de esas respuestas. Actualmente con la pandemia mundial de COVID-19, el aumento de la educación en casa por diferentes medios virtuales tuvo un repunte considerable, es decir, todas las diversas

reinstitutionalizaciones compartidas (proyectos y planes educativos de entornos, citizenship schools, home schooling, etc.) nos ayudan a cuestionar los parámetros invisibles, la lógica profunda, las estrategias concretas, desde las que se está construyendo el modelo de gobierno actual de las escuelas. (Collete y Tort , 2016, p. 129)

## 5.5. Apuntes Finales del Capítulo Quinto

Estamos frente a procesos mundiales que han transformado no sólo la forma de organizar y gestionar las instituciones públicas y privadas, sino también, han modificado la forma de relacionarnos y los vínculos sociales, es decir, vivimos en una era de profunda transformación de las formas de organización social. Pero a pesar de los grandes avances tecnológicos y de desarrollo productivo, aún existen múltiples carencias, necesidades, desafíos y retos no superados. Entre muchos, está la pobreza, la inequidad, la corrupción, etc. Muchas de las sociedades contemporáneas aún necesitan procesos más abiertos, más localizados, más democráticos y sobre todo menos jerárquicos. Evidentemente, el fenómeno de la descentralización representa uno de los mejores instrumentos para focalizar necesidades específicas y redistribuir socialmente la participación, pero también puede ser un camino directo a cumplir intereses económicos, políticos y financieros de control. Es esencialmente, esta disyuntiva la que no ha permitido esclarecer significativamente y permanentemente la delimitación de responsabilidades de los Estados con respecto a la delegación de funciones administrativas, de gestión y pedagógicas de los distintos niveles y actores de la educación.

Para poder esclarecer esas líneas de acción de los actores educativos y alcanzar verdaderos procesos de autonomía, es indispensable establecer lineamientos claros y marcos legales de categorías de participación de las comunidades escolares, revalorando los consejos escolares, estudiantiles, asambleas de centro y todas esas instancias que representan órganos independientes y que han existido en el ámbito escolar durante muchos años. Es decir, una revaloración a esos actores que dan carácter propio y amplio a la participación de la comunidad escolar. Pero sobre todo, que están cerca de las demandas sociales, educativas y culturales de su entorno.

Alejar el proceso de decisión educativa del gobierno, no significa la relegación, sino más bien la flexibilidad y cercanía del proceso, que en sí, es un proceso político y por tanto, requiere también de la participación del Estado, pero desde una dimensión social de bienestar y participación, es decir, una cogestión pero que inicie desde abajo, desde la cercanía de las unidades descentralizadas, más gestionables, pero sobre todo más autónomas.

Evidentemente la sociedad contemporánea muestra una interdependencia en sus formas de interactuar, ver y vivir el mundo. Cada vez más desafía las figuras tradicionales, entre estas el Estado y, por tanto tiene mayor influencia y participación en las decisiones a nivel mundial. La gobernanza representa un modelo flexible que permite diversificar y adaptarse esa sociedad contemporánea, que necesita nuevas formas de gestionar los sectores públicos para dejar atrás el pasado oscuro, burocrático y estático de los gobiernos anteriores. Así, representa también un futuro modelado por colectivos más independientes, solidarios y centrados en objetivos locales.

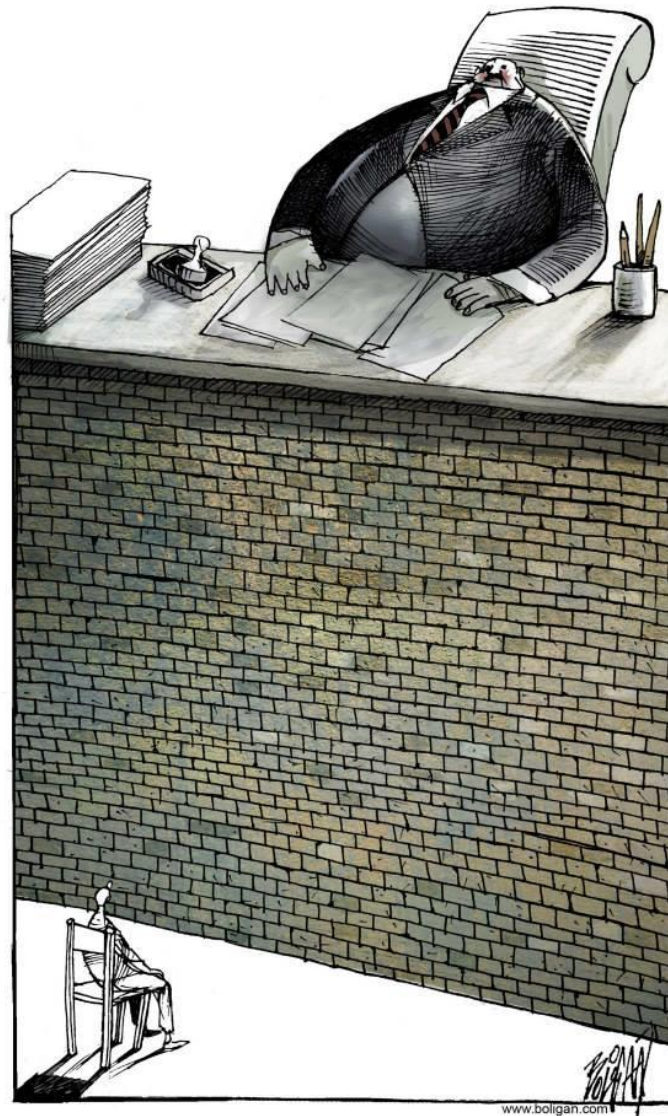
Para erradicar los modelos de gobierno hegemónicos, es indispensable construir procesos participativos más plurales y dinámicos con relaciones más horizontales que verticales, es decir, encaminadas hacia una nueva gobernanza. Un tipo de gobernanza mucho más horizontal, abierta, participativa y auto-organizada de lo común aplicada a contenidos, didácticas, evaluaciones, donde se relaciona con la comunidad escolar, en contextos democráticos, versátiles, de adversidad, de incertidumbre y de escasez, es decir, en contextos reales.

## Bloque III

### Capítulo Sexto

#### De la Descentralización a la Autonomía Escolar: los múltiples significados de la Autonomía Escolar.

#### Adentrándonos en el caso de México



## **De la Descentralización a la Autonomía Escolar: los Múltiples Significados de la Autonomía Escolar**

Reconectar la educación con las vidas, esperanzas y aspiraciones de niños y padres, no a través de la elección de la escuela y la competición, sino a través (...) de la participación, el debate y el compromiso educativo de las escuelas con sus comunidades. (Collete y Tort, 2016, p. 33)

El impulso a desarrollar propuestas y estrategias de participación con una implicación efectiva, directa, democrática y real de la comunidad escolar, representa un reclamo de las sociedades contemporáneas. Ante esta necesidad, Santelises (2003), afirma que “el Estado tendría la tarea de crear condiciones para que desde el ámbito local las escuelas, asuman su propio proceso en la construcción de una nueva cultura de participación y toma de decisiones en forma plural y con equidad” (p. 16).

Por consiguiente y atendiendo a este ideal; en este apartado, centramos nuestra atención en desarticular los elementos propios de la autonomía dentro del objeto de estudio de la política educativa, para comprender su significado y relevancia dentro de la gestión escolar.

La idea sobre la importancia de otorgar mayor grado de autonomía y responsabilidad a las diferentes instituciones educativas y sobre todo a los diversos sectores que las componen, también la comparte García (1992). Para el autor, todo esto representa un proceso sumamente delicado desde cualquier nivel jerárquico que se aplique, porque implica una distribución del poder y cuando el Estado concede esa autonomía a los diferentes órganos o gobiernos regionales/municipales, “a menudo acaparan esa autonomía que antes pedían para el pueblo y para las instituciones. Con lo cual no hacen sino reproducir dentro de sus achicadas fronteras los defectos que decían querer atajar” (p. 69), desviando los intereses y alejándolos del principio democrático que sucede a cualquier nivel.

Por este motivo, para Spink et al. (2001), la autonomía es un aspecto del que se habla mucho, pero se lleva muy poco a la práctica. Finalmente, los agentes de las escuelas siempre quedan como simples ejecutores de las exigencias jerárquicas más altas. En sus reflexiones, afirman que es momento de detener ese monopolio de la autonomía y otórgales a las comunidades educativas un verdadera “capacidad propia para definir y

dotar sus políticas públicas. Resulta imperativo el reconocimiento de un ámbito propio de autonomía, dentro del cual puedan ejercer su papel sin intromisiones ni tutelas” (p. 138).

Esa ferviente necesidad de fortalecer la participación local dentro de las instituciones educativas, como elemento clave que debería estar no sólo en el análisis de las políticas públicas, sino también dentro de su diseño e implementación; la comparten Rizvi y Lingard (2013), reconociendo que, a pesar de que los Estados cada vez están más vulnerados en su autonomía frente a los imperativos globales, aún existen mediaciones que se pueden rescatar desde los niveles locales y regionales, porque es justo ahí, donde los intereses sociales parecen encontrar un límite entre esas decisiones globales y las locales. Es decir, las necesidades de las comunidades como brida para implementar completamente las acciones globales.

Elevar los rangos de autonomía en las prácticas de los servicios públicos locales, incluso dentro de este escenario global, es también para Ball (1998), la mejor respuesta a un contexto en el que las exigencias son mayores y el Estado empieza a reducir su capacidad para mantener niveles de beneficio para la sociedad. Destaca también, que se está priorizando la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientada a la formación de los recursos humanos, a la competitividad internacional de las economías nacionales, pero aun así, la soluciones para hacer frente a esto se encuentra en el ámbito local.

Incluso para Verger y Normad (2015) “principios como la autonomía escolar, la rendición de cuentas, la gestión basada en resultados o la libertad de elección escolar han penetrado profundamente en cómo se regulan, proveen y financian los servicios educativos” (p. 600) y todos son parte de un gran fenómeno global. Existe un inminente abuso de estos conceptos claves dentro de los discursos educativos y el origen de este fenómeno para Arnaut y Giorguli (2010), esta en “la creciente autonomía de los gobiernos estatales conseguida paulatinamente una vez implantado el federalismo educativo y al adaptarse a contextos cambiantes: a la liberalización política, a la descentralización educativa y a la alternancia” (p. 205) y aunque resuena mucho aún esta lejos de tener implicaciones eficientes a nivel local.

Toda esa retórica internacional sobre la renovación de la educación, y la promoción de constantes estímulos por brindarle autonomía a las escuelas como centros neurológicos del sistema educativo, versa con el discurso de competencia que exige la



obtención de resultados exitosos en exámenes globales. Justo en esta contradicción se encuentra para Collete Jordi y Tort (2016), la tarea atrofiante y agobiante de la educación, porque se limita y pervierte el diseño y aplicación de programas de renovación social con responsabilidad escolar, en tanto que se limita y a la vez se dirigen todas las acciones escolares desde el ámbito local con demandas mundiales.

Al respecto, Macri (2009) sugiere ser precisos al distinguir los tipos de autonomía para las instituciones escolares, para el autor existen cuatro tipos de autonomía, la financiera, la de gestión, la organizativa y la didáctica. Si se inicia delimitando estos sectores, la autonomía se expresa en la identidad de la institución, la toma de decisiones, la estructura y la estrategia. A su vez, podrá ejercerse en ámbitos como el diseño de los contenidos y estrategias didácticas y pedagógicas; la administración de la institución; las políticas y el gobierno; la gestión de los recursos humanos, y los servicios ofrecidos por la institución, es decir entender la autonomía desde todas sus vertientes.

De esta manera, la conceptualización de la autonomía escolar no es tarea fácil, supone el análisis de una serie de variables relativas a distintos tipos de autonomía. Santelises (2003), también comparte la idea de la importancia en la delimitación de las dimensiones de acción de la autonomía escolar, que depende del aspecto en que se traduzca la autoridad, así, la divide en tres, administrativa, financiera y pedagógica.

Álvarez (2001), corrobora la diversidad de factores que intervienen en la autonomía escolar y la importancia de esas dimensiones, porque responden a “qué tipo de autoridad se está otorgando, a quién dentro de la escuela se otorga la autoridad - responsabilidad y dentro de qué marco de recursos y limitaciones se ejerce” (p. 16) lo que delimita pero a la vez facilita la fluidez de las tareas específicas.

Por su parte, para Verger y Normad (2015), existen dos vertientes de la autonomía escolar, la autonomía de gestión y la autonomía pedagógica. Ambas, le brindan a los centros escolares la capacidad de decisión sobre el proyecto educativo, los contenidos curriculares y los sistemas de evaluación, promoviendo que la educación se adapte a las particularidades del contexto social y cultural. Y tienen como principios: la profesionalización, la renovación pedagógica y la atención a la diversidad.

La autonomía, entendida como el otorgamiento a la comunidad escolar de mayores responsabilidades, participación, información y capacidad de gestión, es en

principio una finalidad en la que todos concuerdan. No obstante, Bolívar (2010) destaca, que la educación en su carácter de servicio eminentemente público, siempre generará una autonomía relativa, a diferencia de los servicios particulares. En tanto que, tales procesos suponen una serie de condiciones vinculadas al ejercicio real y directo de participación, a una inversión significativa de recursos financieros y a iniciativas de formación permanente para todos los actores de los centros, aunado a una definición clara, compartida y consensuada de sus metas y objetivos.

Sobre este contexto, la OCDE (2015b), también recomienda de manera global la autonomía escolar, como estrategia que conlleva profesionalizar a los líderes y exigirles que rindan cuentas, que participen en las decisiones fundamentales de sus escuelas, tales como contratar o despedir docentes. Las estructuras de decisión que son adaptadas a sus contextos también pueden tener un impacto positivo en el desempeño de sus escuelas, esto es acercar, compartir y consensuar la participación directa.

Como consecuencia de todo esto, los países han realizado grandes esfuerzos de descentralización educativa en pro de mejoras en la calidad educativa. Como apunta Andrade (2015), esta descentralización ha configurado la base de reformas en el sector público acompañada de “la noción de democracia participativa y la participación de los agentes sociales en la aplicación o la ejecución de las políticas públicas, en particular la educación” (p. 663).

Pero para Astiz (2015), aún hay mucho por hacer, afirma que en general “en materia de autonomía educativa no le han dado demasiada trascendencia a la función que desempeñan los factores organizacionales y sociopolíticos en la implementación de reformas, ni a la implicancia de estos factores en los resultados” (p. 649).

También García (1992), destaca la importancia de no olvidar que la autonomía no termina con la simple descentralización de las estructuras o los sistemas, ésta va más allá de eso, “debería ser algo que los empapara por completo”, es imposible una educación de calidad y eficaz, si no esta amparada por la autonomía y por lo tanto “que no desarrolle progresivamente la autonomía del educando” (p. 71).

En ese sentido estaríamos hablando de niveles sociales de participación, donde el objetivo primordial es centrar esos discursos en el protagonista de las acciones educativas que es el alumno y, de ahí, iniciar desde dentro la definición y acción de los actores

educativos y su participación en el proceso. Evidentemente, es indispensable diseñar y promover las estructuras jerárquica y las implicaciones de los nuevos actores que hoy participan en la conformación de las propuestas educativas, desde los niveles más cercanos, para poder entender que nivel de participación requieren hoy los centros educativos.

El principal objetivo radica en reconocer y aceptar el cambio para lograr un verdadero fortalecimiento e innovación de los centros educativos y por tanto, de los sistemas en general. Santelises (2003), defiende la idea de promover con más ahínco el fortalecimiento de las habilidades técnicas, de los actores educativos con una perspectiva dentro de la equidad que ellos mismos protejan. De esta manera, se adelanta más en la autonomía y paulatinamente nos encaminemos a ir desconcentrando la burocracia central. Para esto, es indispensable, “explorar formas en que las escuelas públicas sean más eficientes y mejoren la calidad de los aprendizajes desarrollando mayores niveles de autonomía contando con los consiguientes apoyos técnicos y condiciones generales desde el Estado” (p. 30).

El autor se refiere a encontrar y promover la identidad escolar como factor que potencia una expresión libre de valores y de necesidades desde el ámbito escolar, esto es, una redimensión de la participación desde lo local y propio, donde los actores educativos tienen la capacidad y “el potencial para participar y contribuir a construir colegiadamente el diseño del centro y tipo de educación deseado” (Santelises 2003, p. 21).

Sería conveniente en este punto, no olvidar la inserción y sobre todo el poder de decisión tan importante que tienen los actores privados y el protagonismo de organismos como la OCDE, UNESCO, las ONG, instituciones financieras internacionales como el BM y el FMI que junto al Estado han sido los principales promotores de los programas de la NGP en el ámbito educativo. Como hacen referencia Verger y Normad (2015), las consecuencias de la intromisión de estas figuras en las decisiones educativas y su contribución en el debilitamiento de la voz de los actores de la comunidad escolar y también de los sindicatos y grupos de presión a través de la fragmentación de los servicios públicos.

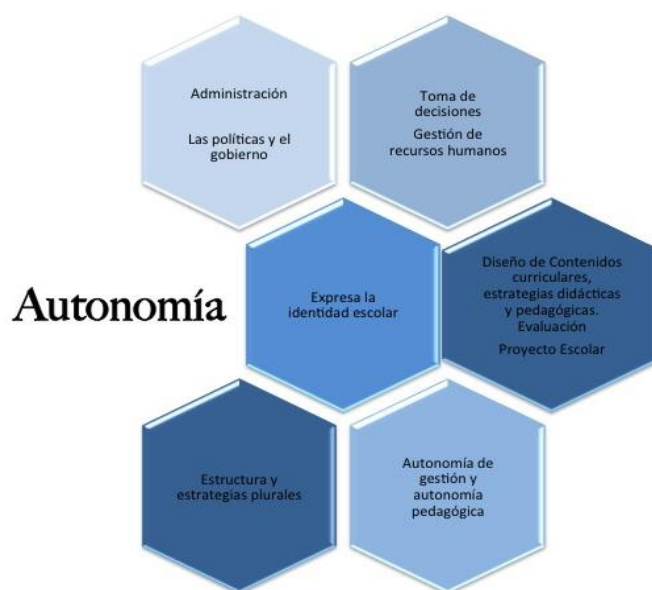
Comparte esa postura, García (1992) que constata que, aún en el ámbito de la autonomía regional, debajo de todas estas intromisiones “no laten deseos de verdadero

progreso cultural, social o incluso económico, sino la intención de salvaguardar determinados privilegios contra los embates igualadores del poder y las fuerzas políticas” (p. 71).

Ciertamente, el rescate de una estructura que incremente los procesos consultivos y participativos, es hoy, una necesidad imperante. Collete y Tort (2016), lo denominan el proceso de reiniciación, esto es “restablecer el control democrático local de la educación y de la planificación educativa de manera que se reconozcan la diversidad y las necesidades locales y se reconecte a las escuelas con sus comunidades de formas directas y prácticas” (p. 35). Apostar por una participación que no inicie desde el nivel central jerárquico de la educación sino desde el eslabón primario que son las escuelas con sus estudiantes, profesores y comunidad escolar (ver Figura 17).

**Figura 17**

*Factores Determinantes de la Autonomía Dentro de los Proceso Consultivos*



Nota. Elaboración propia.

¿Por qué apostar por la participación local? Aunque la respuesta pareciera lógica, resulta conveniente adentrarse en las repercusiones que han generado la introducción de valores neo-empresariales dentro de administraciones públicas que no presentan una cultura organizativa sólida y cohesionada, como es el caso de los países latinoamericanos

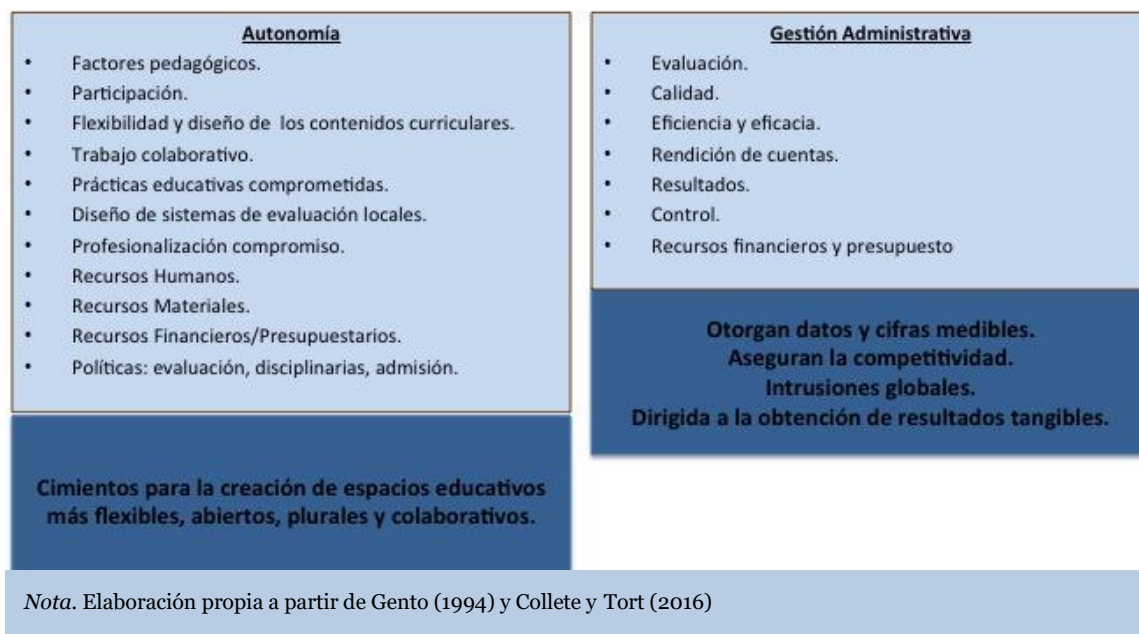
donde “de la mano de la NGP (...) los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos” (Ramíó y Salvador, 2005, p. 35).

El resultado de todo esto, ha sido una mayor desigualdad social sin abatir la pobreza, una debilidad institucional que no sólo, no distribuye correctamente los recursos para el logro de una equidad social, sino que al establecer criterios de la NGP (ver Figura 17), aumenta las diferencias y “no logran regular con presteza y neutralidad los ámbitos públicos y privados” (Barzelay, 2003, p. 12).

No obstante, podemos girar las miradas a la participación local, como estrategia entendida como, “la intervención en la toma de decisiones, y no sólo como el establecimiento de canales multidireccionales de comunicación y consulta” (Geto, 1994, p. 11), como muestra la figura 18. Esto nos lleva a la búsqueda de una democracia en términos de participación educativa, dejando atrás una gestión puramente administrativa y competitiva para desarrollar espacios más colaborativos y democráticos.

### Figura 18

#### *Estrategias de la Autonomía para la creación de Espacios Plurales*



distribución del poder, donde la comunidad educativa como organización social tengan el libre derecho de establecer sus formas de convivencia, relaciones, acuerdos y mecanismos contractuales de participación y sobre todo de las decisiones y acciones que

emprenderán. “La comunidad educativa mediante diferentes mecanismos de participación que garantizan la voz, opinión e intereses de todos los sectores. En definitiva, la gobernanza escolar gestiona las relaciones de poder que se establecen y vehiculan entre los agentes educativos del centro” (p. 106). El retorno a lo local, significa apostar por una distribución del poder que garantice la participación y no por discursos globales del poder.

Evidentemente, los modelos de institución pública que se han ido conformando con la creciente descentralización en el ámbito público de manera global desde los niveles más altos, como afirma Astiz (2015), se han construido sobre la influencia indiscriminada que ejerce “la teoría neo-institucionalista sociológica, un Estado-nación que adopta modelos de desarrollo que responden a paradigmas culturales globales” (p. 649) y no a necesidades específicas o locales. Estos modelos implican la adopción y el reconocimiento de las figuras centrales que participan en la educación. Por lo tanto, dentro de la conformación de las nuevas propuestas educativas, se debe tener la plena conciencia de la influencia proveniente de una construcción global inminente, pero lo trascendental es implicarse con las adecuaciones del contexto escolar local.

### **6.1. La Dicotomía de la Autonomía Escolar en un Escenario de Gobernanza**

Pudiera estarse jugando el juego, Poder central: mayor decisión y menos responsabilidad, y Poder local: nula o escasa decisión y mayores cuotas de responsabilidad. (Santelises, 2003, p. 17)

Nos encontramos frente una línea muy sutil entre una autonomía escolar y una autonomía con tendencia neoliberal, esta última para Terigi (2008) representa un fenómeno sumamente peligroso para la acción participativa democrática dentro del servicio educativo. Su marco neoliberal es promotor principal de los mecanismos de privatización escolar, la competitividad, diversidad en la oferta educativa y la evaluación externa, que son elementos que promueven una desigualdad aún mas marcada. Para el autor, el impulso por ese tipo de autonomía conlleva grandes riesgos y desventajas sobre todo de cara a las funciones del papel “del Estado, el cual, desde esta tendencia, se desresponsabiliza, asignando una fuerte carga de responsabilidad a los centros educativos sin la consabida creación de condiciones para ello, pasando del rol de prestador de servicios a simple controlador de los mismos” (p. 68).

Un poco más optimista, es el valioso análisis de la implementación de la autonomía educativa en América Latina que realiza Astiz (2015), en dónde la define como una reforma orientada hacia la descentralización. “Esta reforma, basada en principios democráticos, tiene como objetivo fortalecer la efectividad educativa mediante la participación activa de la comunidad educativa” (p. 648) y, asegura se ha ido adoptando desde un nivel provincial hasta las escuelas” a pesar de ser una reforma impulsada como tendencia mundial.

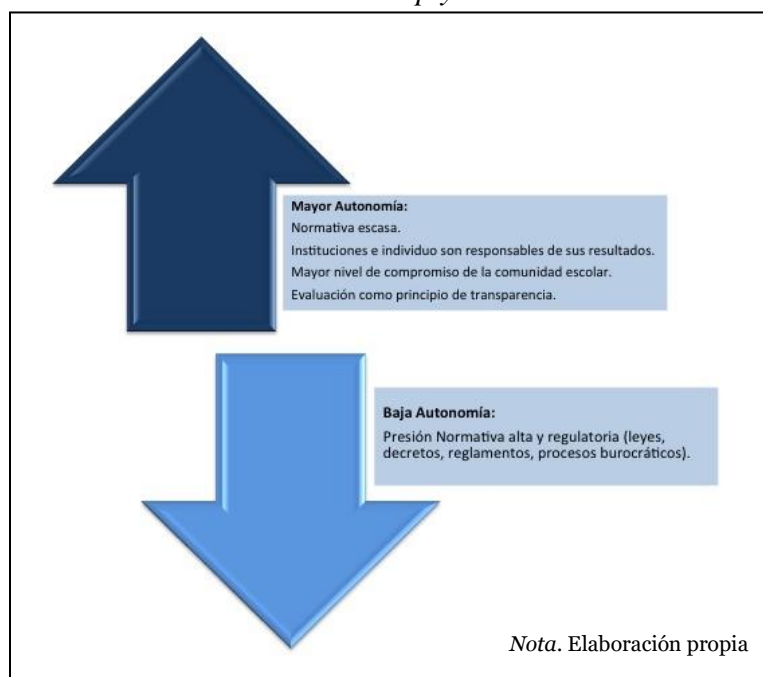
Otra perspectiva nos ofrece Neal (2018), afirma que entre las naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo, se tiene poca o nula confianza y esperanza en sus escuelas publicas tradicionales y sus resultados “a menudo parecen ser derrochadoras o ineficientes. Dada esta realidad, pocos académicos o marcadores de políticas abogan por un mayor gasto en las escuelas públicas como una estrategia simple para mejorar el aprendizaje de los estudiantes” (p. 51), el gasto se centra siempre en cambiar la forma en la que operan las escuelas, “por ejemplo, clases más pequeñas, mejores docentes, mejores planes de estudio o mejoras en las tecnologías de la

información” (p. 51), pero no en cambios profundos con aportación económica para los centros escolares directamente.

El resultado de todo esto, para Macri (2009) es una abundante uniformidad escolar a nivel global y la raíz se encuentra en una autonomía institucional que esta íntimamente conectada con las normas y exigencias mundialmente aceptadas. De esta manera, es posible inferir que siempre habrá una baja la autonomía institucional cuando la presión normativa (leyes, decretos, reglamentos, etc.) es alta y regulatoria. Si por el contrario la normativa es escasa la autonomía es más amplia y los centros escolares serán más responsables en cuanto a sus propios resultados, responsabilidades y acciones (ver Figura 19).

**Figura 19**

*Factores Determinantes en los Niveles Up y Down de la Autonomía Escolar*



Es tiempo de poner en práctica esa democracia y participación local que pueda ser ejercitada entre los miembros del contexto escolar, mediante la búsqueda de objetivos comunes y encontrando sus propios límites y dificultades, esto representa para Gento (1994) una estrategia que contribuye a la solución de “problemas que están en la base de las relaciones interpersonales, porque constituye un excelente medio para mejorar el



funcionamiento de las instituciones” (p.22) y ayuda afianzar las relaciones de los actores educativos en su comunidad.

En ese sentido para Collete y Tort (2016), es de suma importancia recuperar la participación activa de la sociedad, como el principal eje rector de la gobernanza escolar. Una “democracia como gobernanza; refiriéndose a las estructuras y procedimientos a través de los que se toman las decisiones políticas y se gestiona lo público, a un método y unas reglas de convivencias basadas en el bien común y colectivo” (p. 107).

Así, cuando se habla de autonomía de los centros escolares, es importante resaltar dos herramientas fundamentales que Blanch (2011), propone a la hora de establecerla y como medios para facilitar las acciones y contenidos educativos en un contexto de autonomía. En primera instancia esta el proyecto escolar, representa el elemento que otorga orden dentro de la gestión en su sentido amplio tanto a nivel organizativa, como pedagógica y de contenidos específicas. En segundo término, “la evaluación, visto como un principio de transparencia, que proporciona información para mejorar la calidad, eficiencia y equidad del sistema educativo a través de los agentes implicados en el proceso” (p. 341) y no de instancias externas.

También, dentro de esta línea de pensamiento Santelises (2003), analiza la importancia de la participación directa de la comunidad escolar para obtener mejores resultados educativos. Afirma que las diferentes condiciones sociales, educativas, culturales y económicas que existen el contexto son elementos que favorecerán o dificultaran el procesos de autonomía y también los niveles “de receptividad y compromiso de las familias, maestros, directores, y estudiantes” serán determinantes. Para el autor, “las escuelas con mayor coherencia interna, misión definida y en contextos menos desfavorecidos tienen experiencia más exitosas en cuanto al tema de la autonomía, lo que constituye otro desafío en lo relativo a la compensación de carencias de grupos con menor capital social, humano y económico (p. 17).

El reto es centrarse en un denominador común, el centro educativo, sus actores y sus necesidades, repensar en la autonomía de la escuela con “un uso más flexible del tiempo, favorecer el sentido de la colegialidad, una mayor cultura profesional, expectativas más elevadas y ampliación del papel del profesor, al que se le debe mayor

reconocimiento y estatus; un sistema de incentivos que favorezca el desarrollo profesional y el aprendizaje” (Davis y Thomas, 1992, p. 28).

Collete y Tort (2016) denominan a este proceso un “retorno a lo básico”, es decir, que se reconsidere seriamente la compleja interacción entre currículum, pedagogía y evaluación que esta dentro de las escuelas y no en un ámbito global. Apuestan por revertir y encontrar soluciones al deterioro que en términos de estandarización se han aplicado a la “creatividad, el bienestar y el entusiasmo de los docentes y estudiantes por el régimen de performatividad, que reemplaza la humanidad por la productividad y la calculabilidad y convierte las relaciones sociales complejas en números y etiquetas” (p. 34).

Para este fin, Santelises (2003) asevera que, existen tres vías para encaminarse a una autonomía escolar que penetre en la cultura y gestión escolar. La primera esta en la capacitación de los actores escolares, segundo un apoyo sostenido de las propuestas locales por parte del Estado y por ultimo como el autor lo denomina “transitar en una doble vía” es decir, que el Estado represente un agente que potencia las iniciativas locales y no limite o inhiba el potencial local. Ejemplos de estas estrategias son: “el desarrollo de la estrategia de formación intracentro, el fortalecimiento de la gestión compartida entre la asociación de padres, madres y amigos de la Escuela y la participación en la gestión curricular de las instancias de participación de los centros” (p. 20).

Nos referimos a la adopción y reconocimiento de programas educativos que sean gestados y diseñados por los actores principales, aquellos quienes viven la realidad educativa específica de su contexto. Evidentemente este proceso cercano, permite consolidar sociedades más democráticas y que tienen en sus manos el recurso educativo para defenderlo. En palabras de Gento (1994) serían sociedades “en las cuales los individuos intervienen en la concepción, diseño, ejecución y hasta evaluación de los proyectos que les afectan, esta suscitando la creciente necesidad de potenciar la participación como exigencia para la solidez y el progreso social” (p. 11).

En definitiva, surge la necesidad imperante de atender todo aquello que no se encuentra programado, sistematizado y estructurado desde los niveles centrales de la educación, pero que esta presente en el día a día de las escuelas y que viven,

experimentan, lamentan y resuelve la comunidad escolar local. Collete y Tort (2016), analizan a detalle la importancia de hacer partícipes directamente a los actores de la comunidad escolar, concluyendo que esto genera un compromiso y responsabilidad de los maestros y alumnos con su comunidad escolar y con su contexto social inmediato y esto es posible con los proyectos escolares y servicios a la comunidad. Es decir, acercar nuevamente a la escuela a sus comunidades y esto sólo es posible mediante la reducción de estructuras de participación altamente jerárquicas por unas que sean más próximas, más manejables y sobre todo que conozcan directamente las necesidades locales, esto es, potenciar la gobernanza escolar.

Terigi (1999), también piensa que la formulación y diseño de proyectos educativos y curriculares realizados desde los centros escolares representan una forma de motivar y hacer responsable de gestionar sus recursos y resultados a la comunidad escolar. Defiende que el proyecto educativo escolar, no sea utilizado como un instrumento para definir cuantos apoyos o recursos financieros se les otorgará, o como medio para que las escuelas reflexionen sobre sus prácticas y puedan tomar acciones para mejorar su propia calidad educativa en función de sus necesidades.

Se requiere innovar en las escuelas, más bien, se requiere permitir que los actores educativos locales innoven; “pero, para que la innovación sea útil ha de suponer la realización de cambios beneficiosos y generalizables que supongan una transformación de los componentes, de la estructura o del proceso de realización específico” (Geto, 1994, p. 49).

Ante esto, Collete y Tort (2016), defienden “la perspectiva comunitaria que surge como una alternativa de gobierno del recurso escuela, del valor educación, desde una comunidad de personas implicadas y comprometidas con la defensa de valores de igualdad y justicia” y por tanto es indispensable que, “el recurso escuela, el recurso y el valor educación estén en manos de la comunidad dispuesta a defenderlos, dispuesta a generar dinámicas de gobernanza de lo común” (p. 80).

Sin embargo, la “perspectiva de fortalecer la escuela como espacio de recreación e identidad cultural, sólo será posible en la medida que se favorezcan reformas educativas globales fuertes que sean capaces de crear las condiciones y los apoyos efectivos en los niveles locales” (Santelises, 2003, p. 21).

Entendemos entonces, no sólo una participación sino también una responsabilidad comunitaria de espacios para discutir, analizar y proponer. Para este fin,

Collete y Tort (2016), en su propuesta de volver a lo básico de la educación, se refieren a seguir los sentimientos originados desde las necesidades de la comunidad educativa. Los estudiantes, profesores y sociedad se tienen que preguntar, ¿qué tipo de educación quiere para su escuela? Advierten que es indispensable hacer parte a todos los miembros de la comunidad escolar, que los “estudiantes participen en la discusión del qué, cómo y porqué del aprendizaje; participar en la resolución de problemas, y trabajar hacia actuaciones significativas y motivadoras de sus contexto” (p. 33).

Hablamos de espacios donde sean escuchados estudiantes, docentes, padres y comunidad escolar, sobre discusiones del ámbito escolar cercano, de forma profunda y responsable sobre lo qué se pretende y desea tener en su escuela; lo que conlleva alejarse de decisiones sistemáticas y globales de la estructura central. En ese sentido Gento (1994), afirma que dentro de esta participación en los servicios públicos la innovación nunca se logra desarrollar con medidas estandarizadas rigurosas, ya que eso es simple reproducción y no participación local. La innovación se encuentra circunscrita en la creatividad de la participación directa de la comunidad.

Una independencia intelectual o mentalidad falibilista, representa una apertura de la autonomía de los centros escolares donde los actores principales del proceso educativo tengan la oportunidad y libertad de construir, proponer, mejorar en la resolución a sus problemáticas diarias. Es precisamente lo que Popper (2010), define como la “tarea histórica de crear una sociedad pluralista y libre, esto es, un marco social para el progreso del conocimiento y, por lo tanto, para nuestra autoemancipación, nada hay más vital que ser capaces de considerar críticamente nuestras ideas” (p. 195).

Finalmente, con el propósito de conceptualizar las diversas características de la autonomía de centros y en la búsqueda de elementos que permitan a las escuelas y a los investigadores, definir los niveles de autonomía escolar y las posibles rutas a seguir, analizamos y examinamos el Informe Education at a Glance 2018, que propone cuatro niveles para explorar la autonomía en términos de toma de decisiones, desde “el centro educativo, local, provincial y central” (OECD, 2021, p. 227) y con el objetivo de profundizar en las esferas cuantificables de la autonomía mediante una esquematización

en la Tabla 5, rescatamos dos ámbitos para su análisis, uno concerniente al rendimiento escolar y el otro de decisión que se subdivide a su vez en 4 vertientes o dominios:

1. Organización de la Instrucción: organización de estudiantes, elecciones del centro escolar, tiempo de la instrucción.
2. Planificación y estructura/Curriculum: programas de estudio, selección de asignaturas, contenidos de los cursos.
3. Gestión del personal: políticas salariales, de contratación, despidos y condiciones laborales.
4. Gestión de recursos: administración, asignación y uso de los recursos educativos y para el desarrollo profesional.

Los cuales se relacionan en la Tabla 5, con los siguientes datos de los que se pueden obtener datos cuantitativos, pueden ser medidos mediante las variables:

- Organización del tiempo de enseñanza de los profesores y directores
- Ratio de alumnos por profesorado
- Requerimientos de tareas y responsabilidades de los docentes,
- Tiempo de instrucción por asignatura
- Porcentaje del tiempo de trabajo del profesorado
- Tiempo de trabajo de los docentes y directores
- Salarios reales de los maestros y directores, mínimos y máximos y por grupo de edad y genero.
- Distribución de género de los docentes, por nivel de educación
- PIB / Gasto público en educación
- Proporción de docentes de al menos 50 años
- Evaluaciones Ratio de alumnos por profesorado
- Número de alumnos por clase
- Acceso a tecnología

Estos datos representan variables cuantificables por que son parte de las estadísticas que se pueden obtener de cada país en particular y a su vez se pueden relacionar con los ámbitos de autonomía (Ver Tabla 5).

**Tabla 5**

*Ámbitos y Variables Cuantificables de la Autonomía Escolar*

<b>Autonomía Escolar</b>					
<b>Niveles en la Toma de Decisiones</b>					
<b>Centro Educativo</b>		<b>Local</b>	<b>Provincial</b>	<b>Central/Autonómica</b>	
<b>Ámbitos</b>	<b>Decisión</b>	Variables cuantificables			Requerimientos de tareas y responsabilidades de los docentes,  Distribución de género de los docentes, por nivel de educación  Proporción de docentes de al menos 50 años
		Organización de la Instrucción	Organización del tiempo de enseñanza de los profesores y directores	Ratio de alumnos por profesorado	
		Planificación y estructura/Curriculum	Tiempo de instrucción por asignatura	Porcentaje del tiempo de trabajo del profesorado	
		Gestión del personal	Tiempo de trabajo de los docentes y directores	Salarios reales de los maestros y directores, mínimos y máximos por grupo de edad y genero	
		Gestión de recursos	PIB / Gasto público en educación		
		Rendimiento Escolar	Evaluaciones	Ratio de alumnos por profesorado	
Número de alumnos por clase.	Acceso a tecnología				
<i>Nota.</i> Elaboración propia (OECD, 2021).					

## **6.2. La otra Cara de la Autonomía, el Discurso de la Participación y el Desarrollo de Liderazgo**

“Y se debe saber que el general que comanda el ejército es quien decide el destino de las personas, el hombre de quien depende que la nación viva en paz o peligro”. (Sun Tzu, 2018, p.16)

La importancia del liderazgo dentro del proceso de transformación de una organización, también la comparte Álvarez (1998), en su profundo estudio analiza cómo la figura de un líder y la búsqueda constante de una dirección guiada dentro de las prácticas organizativas sociales, es un resultado de todo un proceso evolutivo,

grupos de chimpancés y gorilas demuestran que siempre existe un líder que ejerce una evidente y clara autoridad que se manifiesta en el dominio, jerarquía y control del grupo que le sigue. Las funciones sociales más comunes son: elegir la dirección del movimiento del grupo, proteger al grupo de los depredadores con riesgo de su vida, orientar a los miembros acerca del estatus y posición que deben ocupar, controlar y poner orden en situación de conflicto y mantener las normas de funcionamiento. ( p.51)

Ese proceso representa el precedente de toda una naturaleza evolutiva, eminentemente con tendencia social, que denota la importancia de la figura del liderazgo en la organización de nuestras sociedades y posteriormente esta, la política social donde las figuras de líder van tomando distintas jerarquías y niveles de intervención y participación, como hemos analizado en párrafos anteriores. Incluso Rizvi y Lingard (2013) reflexionan en cómo las instituciones internacionales, agentes y agencias públicas y privadas, tales como la OCDE, el BM y la UE, se encuentran involucradas en la gestión de la educación a través de nuevas formas de gobernanza. Los gobiernos nacionales han dejado de ser la única fuente de autoridad política, cada vez participan más, toda una variedad de actores políticos, tanto nacionales como internacionales que intervienen en las decisiones de los procesos políticos y en la gestión, administración, diseño y propósitos de la educación, generando nuevos modos de responsabilidad educativa y nuevos niveles y actores dentro del sistema educativo.

Con este panorama de la descentralización de los servicios públicos, que hemos descrito en bloques anteriores y que Ball (2010), resume justamente con la incursión de nuevos actores, la ampliación de los espacios y modos de gobernar que van introduciendo

nuevas relaciones de poder y de control dentro del ámbito del Estado y específicamente en el ámbito educativo. También, para Álvarez (1998) la presencia y jerarquía de nuevos agentes educativos, representa un punto crucial para las escuelas y sus grados de autonomía, porque, “las organizaciones recién creadas necesitan en su etapa de consolidación un estilo de autoridad capaz de organizar, proteger, orientar, resolver conflictos y establecer normas, y esto, por muy democrático y culturalmente avanzado que sea el grupo se esta constituyendo” (p. 51), necesita una dirección para que se puedan instaurar los nuevos procesos de participación.

De esta manera, el liderazgo ha representado el mejor aliado para introducir y encaminar a las instituciones en nuevos procesos de autonomía y participación. Pero para Jordi Collete y Antoni Tort (2016), no es tarea fácil, para que verdaderamente se asegure una “colaboración significativa y un liderazgo con la finalidad del desarrollo escolar orientado a la justicia social, se requiere una colaboración significativa entre los docentes, pero implicando también al resto del personal, a los estudiantes y a los padres” (p. 37).

Dentro de este contexto, entonces analizamos la figura del liderazgo con la postura de Gorrochotegui (1997), que considera a la escuela, como una burocracia, un modelo de recursos humanos y una organización política, en la que existen coaliciones e intereses de grupos que compiten, negocian y luchan por los recursos o por el poder y también al mismo tiempo se considera como una comunidad, una empresa de servicios de mejora integral. El autor pretende resaltar la importancia de tener clara la misión y la visión de una organización; estos aspectos representan las bases para gobernarla de determinada manera, basándose en las convicciones del equipo y por supuesto las necesidades del plantel educativo, sin olvidar que ahí dentro también existirán posturas diferenciadas.

Álvarez (1998), coincide en la importancia trascendental del liderazgo para el correcto funcionamiento de instituciones y organizaciones, sin embargo advierte que, estas asociaciones siempre persiguen metas y objetivos parecidos pero, además siempre poseerán “intereses personales distintos” (p. 51) que pueden interferir dentro del proceso de participación democrática.

Por consiguiente, dentro del liderazgo, existe una discusión importante sobre las influencias de personalidad específica que rodean a las acciones de un líder y cómo éstas



pueden obstaculizar una autonomía plena. Continuando con Álvarez (1998), en su análisis concluye que “los investigadores no se ponen de acuerdo sobre cuáles son los rasgos más significativos que predicen la personalidad de un líder en todas las situaciones. Se han identificado más de mil personalidades; por lo que es indispensable, dejar de abordar el estudio del liderazgo de una forma simplemente académica y estática “este enfoque esta agotado, no aporta absolutamente nada, es necesario introducir concepciones más dinámicas y situacionales, sobre todo tratándose de algo tan vital y cambiante como son las personalidades humanas” (p. 51).

Para este fin Elmore (2009), piensa que la clave esta en delimitar las acciones estratégicas de un modelo de liderazgo, esto es, distribuirlo en dos tareas básicas, la primera es, describir las reglas básicas que los líderes deben seguir y la segunda, describir los diversos roles y posiciones con quienes se va a compartir la responsabilidad. “En un sistema de liderazgo distribuido, el trabajo de los líderes es amortiguar a los maestros de distraer los problemas no educativos para crear una arena activa para involucrar y usar la calidad de intervenciones en temas de instrucción” (p. 24). En suma, el liderazgo es un medio eficaz para reducir las responsabilidades, hacer el trabajo más ligero para todos los integrantes de la organización.

Todo el fenómeno mundial que trajo la implementación de la NGP en el ámbito educativo, filtro en las recomendaciones de la OI, la importancia del liderazgo dentro como una de las herramientas para innovar las organizaciones públicas. Así, bajo el amparo de un modelo de liderazgo y las miradas puestas hacia una búsqueda de la autonomía, por consiguiente se tuvo que desempolvar la figura de inspectores y directores escolares a nivel global, porque “a través de la conducta del personal directivo y su visión sobre el centro, se puede determinar cuál es el camino a seguir de las actuaciones formales e informales para encontrar el sentido y propósitos del centro” (Gorrochotegui, 1997, p. 147).

El resultado, ha sido la creación de múltiples intentos por conceder relevancia y reorientar el papel de los directores e inspectores escolares, con la finalidad de modificar su papel como agentes administradores, con escasa intervención en los aspectos de carácter pedagógico; para revertirlos hacia una posición de agente dinamizador del proyecto educativo de los centros escolares. Esto representa para Elmore (2009), el medio

para encauzar los objetivos y practicas educativas al aumento de estándares de la organización y una distribución y reelaboración de compromisos y responsabilidades más clara y determinada "un movimiento de acoplamiento de flojo a apretado, que vincula la enseñanza y actividades de aprendizaje en el aula (o actividades de investigación en educación superior) estrechamente, para agrupar productividad organizativa" (p. 24).

Es evidente, que el liderazgo tiene que ser entendido más allá de los niveles administrativos. Cualquier organización por su naturaleza social, necesita un estilo de autoridad que pueda organizar, establecer democráticamente en equidad, proteger, orientar, resolver conflictos, establecer normas, motivar, ayudar en la construcción de una visión, incluso "existen diferencias claras entre el funcionamiento y la satisfacción de un grupo liderado y aquel en el que se produce ausencia de liderazgo" (Álvarez, 1998, p. 52).

Continuando con el estudio de Gorrochotegui (1997), analiza detenidamente los estudios del liderazgo y descubre, que hace miles de años los magnánimos de la historia conocían ya los grandes secretos del liderazgo y empleaban los mejores métodos de forma tan consciente como resolutivamente y destaca las estrategias que aún son aplicables:

- ❖ La creación de un espíritu de equipo por medio del principio de la igualdad (Temístocles).
- ❖ La consciente actitud de identidad ante cualquier desafío (Aníbal).
- ❖ La escenificación del comportamiento ejemplar (Alejandro Magno).
- ❖ El desafío de superarse a sí mismo (Julio II).
- ❖ La apuesta por los puntos fuertes de los colaboradores (María Teresa de Austria).
- ❖ La motivación por medio de la cultura, mediante la percepción de valores, símbolos y gestos (Federico el Grande).
- ❖ El liderazgo en pos de resultados extraordinarios mediante el diálogo y la participación, mediante la responsabilidad personal y la conciencia de la propia valía (Nelson).

❖ La motivación mediante visiones vividas y posteriormente realizables (Ghandi). (Gorrochotegui, 1997, p. 88)

Este análisis, trata de confirmar la universalidad de ciertas conductas o tendencias en la acción humana a la hora de aplicar el liderazgo en diferentes culturas, tiempos y espacios. Existen tres constantes: la primera, los límites de la personalidad son los límites de la capacidad para dirigir y motivar. La segunda, todos los grandes líderes han partido del supuesto de que cualquier individuo convenientemente dirigido tiene la voluntad de dar lo mejor de sí mismo y de superarse y, por último, en los colaboradores no se da espontáneamente el rendimiento máximo, éste tiene que ser provocado por una personalidad en el liderazgo cuya paciencia sea tan grande como su inflexibilidad.

Evidentemente el liderazgo es un proceso en el que los actores tienen que ser capacitados, en ese sentido los estudios de Kennedy (1991), son optimistas, el autor define al liderazgo como un aptitud que no es innata y por tanto, es una técnica que puede ser fácilmente transferible y puede ser enseñada en función de tres importantes esferas que se superponen entre ellas, la tarea, el equipo y el individuo y se logran mediante las estrategias de comunicación, gestión de tiempo y toma de decisiones.

Como sabemos ahora, el liderazgo se puede enseñar, por tanto, también se puede comercializar ese conocimiento; naciendo así, una “industria del liderazgo” que promueve, capacita, genera investigaciones y recomendaciones de políticas educativas en variedad de formas como consultores, empresas, etc. Esto es, el conocimiento del liderazgo como oportunidad de negocio. Y “los gobiernos están comprando cada vez más conocimiento de políticas. En el Reino Unido, Matrix Knowledge Group y A4 son ejemplos de tales negocios de conocimiento” (Ball, 2010, p. 127).

La otra cara amable está ligada a la importancia de la autonomía ligada al modelo de liderazgo que reconstruye la confianza de los docentes y comunidad escolar haciéndolos partícipes y corresponsables de sus propias escuelas.

Pero la pregunta a estos ejemplos de implementaciones del liderazgo y la autonomía de centro en nuestra era moderna, está en ¿cómo prevenir esos riesgos de apertura al mercado sin perder el rumbo y los propósitos básicos de la educación en aspectos trascendentales de la dirección y gestión educativa?

Para este conflicto, Kennedy (1991) sugiere comprender, delimitar y distinguir dos tipos de liderazgo que pueden tener gran impacto tanto positivo como negativo dentro de los fenómenos educativos y donde justamente se encuentra el límite entre venderse al mercado o trabajar verdadera autonomía participativa. Se refiere al liderazgo transaccional, que define como un simple intercambio costo-beneficio a diferencia del liderazgo transformacional en el cual, un líder “establece una relación más profunda con sus seguidores. El líder transformacional busca motivos potenciales en sus seguidores, trata de satisfacer necesidades más elevadas” (p. 1). Mientras que el liderazgo transaccional básicamente esta estructurado en la producción y obtención de resultados, el liderazgo transformacional profundiza en las capacidades de los seguidores para alcanzar mayores objetivos comunes. Para el autor, esto puede evitar ese “conjunto discursivo de prácticas y valores organizacionales que juntos trabajan para transformar las organizaciones del sector público hacia una forma empresarial" (p. 129). que advierte reiteradamente Ball (2010).

Dentro de esta misma línea de investigación, Pascual et al. (1993), coinciden en la importancia de distinguir rigurosamente los tipos de liderazgo que se pueden implementar en el ámbito educativo, con la finalidad de potenciar la figura del personal directivo en los centros escolares. Lo realizan analizando detalladamente la teoría de Bass sobre el liderazgo transformacional, el liderazgo transaccional y el no liderazgo. Afirmando también que el liderazgo transaccional es básicamente hablar de una estrategia del *quid pro quo*, su dinámica consiste en clarificar los requisitos del trabajo y en premiar por cumplirlos. Mientras que el hablar de un no liderazgo, es aquel donde el líder evita tomar decisiones y se retrae cuando se le necesita, no se implica y no se define. En ambos aparecen dos factores cruciales y peligrosos a la vez, las “recompensas contingenciales: intercambio de premios por esfuerzo y la dirección por excepción: intervenir si no se consiguen los objetivos” (p. 25).

En el equilibrio justo se encuentra el liderazgo transformacional, con aspectos más profundos, el autor lo resume en cinco factores determinantes, carisma, consideración individual, estimulación intelectual, inspiración y tolerancia psicológica. Todo esto supone una serie de habilidades, desde transmitir confianza pero a la vez respeto, usar el humor para resolver conflictos o momentos difíciles, ser sutil para indicar

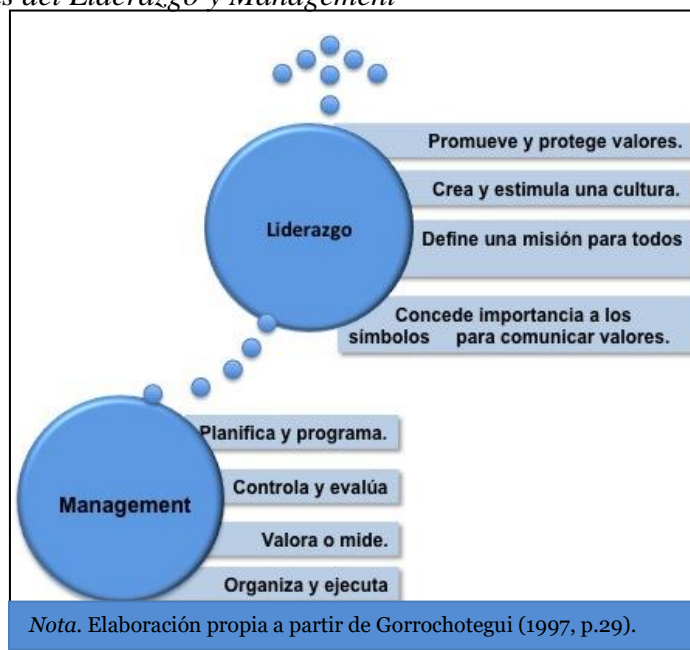
equivocaciones, también ser capaz de aumentar el entusiasmo en los integrantes, creativo e innovador para encontrar nuevas soluciones

Continuando con Pascual et al. (1993), concluyen en sus estudio que, los lideres transformacionales, en contraste con los transaccionales, logran niveles mas elevados de esfuerzo extra, eficacia y satisfacción en sus subordinados.

Para quien también la figura de los directores es clave dentro del liderazgo escolar es para Gorrochotegui (1997), sin embargo el autor asegura que el liderazgo tiene que estudiarse, observarse y sobre todo trabajarse en concordancia con el management, apostando así por su denominado “liderazgo instruccional”. En este, el personal directivo en el ámbito educativo, representan el primer actor líder y más cercano y, por lo tanto, se exige que también sean buenos managers. “Sino pueden manejar las actividades propias del management que son indispensables para llevar la escuela, no tendrá el respeto de su profesorado. Para ser líder, los directivos necesitan tener gente a quien incentivar para ser seguidos” (p. 21). Esto implica tener una experiencia en el managment. En la siguiente la Figura 20, sintetizamos los factores claves que el autor pretende expresar de ambos procesos:

**Figura 20**

*Características del Liderazgo y Management*



El autor analiza la diferencia de los términos liderazgo y management, ambos proporcionan factores y características esenciales para el personal directivo, se retroalimentan (ver Figura 20), es decir, ambas se complementan y estructuran las dos dimensiones en las que se puede estudiar y representar las acciones propias de la dirección escolar desde una vertiente de autonomía. Por su parte, el management busca “que la organización funcione con normalidad, satisfacción y cierto orden: que se cumplan los horarios; que la gente sepa dónde tiene que ir y qué hacer; coordinar las diferentes actividades a desarrollar en un plazo de tiempo; planificar; ejecutar; controlar, etc.”, elementos que son procedimentales pero son trascendentales dentro de la estructura organizativa sin ellos hay caos pero sólo con ellos la organización es fría y mecánica por eso la importancia de equilibrarlo con un liderazgo donde el líder entienda y conozca cómo “distribuir entre los operarios convicciones que les ayuden a reorientar sus propósitos personales; a tratar a las personas una por una; a buscar que la gente se sienta bien en su actividad; a interesarse” (Gorrochotegui, 1997, pp. 28 -29).

Dentro de este análisis de factores y características en el liderazgo, es claro que, se habla también de niveles de compromiso, por tanto de participación y, ahí es donde reside la diferencia crucial entre managers y lideres. En ese sentido, para Álvarez (1998), “la presencia de un liderazgo asumido por la organización puede impedir la discriminación, incentiva los estados de ánimo, crea mejor imagen pública de la organización, puede integrar a los remisos en el proyecto común y, finalmente, crea condiciones de innovación” (p. 52).

Desde esta perspectiva, el manager se preocupa constantemente del proceso de toma de decisiones y las interacciones e informaciones que se generan para la comunicación entre los participantes, en palabras de Gorrochotegui (1997), para el manager importa más la estructura, la forma, el proceso y para el líder lo trascendental es la sustancia, la realidad cotidiana (ver Tabla 6 ). “El líder no solo sueña con una idea, sino que estimula y empuja a los demás para que trabajen duro y le ayuden a convertirla en realidad” (p. 78) y el sueño de la autonomía educativa serian directivos que naveguen entre las aguas de un manager y un líder para equilibrar los procesos como podemos observar en la Tabla 6.

**Tabla 6**

*Compromisos del Management y el Liderazgo*

Management	Liderazgo
<b>Compromiso</b>	
¿Cómo se toman las decisiones?	¿Qué decisiones se toman?
¿Cómo fluye la comunicación?	¿Qué informaciones soportan esos flujos?
Se centran en los proceso	Atienden ideas imaginativas.
La relación con las personas de acuerdo al papel que éstas desempeñan en el proceso.	Mobilizar personal para convertir la idea en realidad
Cómo se hacen las cosas	Lo que dichas cosas significan para las personas
Controles excesivos	Voluble
La forma cuenta más que la sustancia	El proceso más que la realidad
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de Gorrochotegui (1997).	

Evidentemente, si se busca una mejora educativa, tanto en sus procesos como en su desarrollo futuro, los cimientos se encuentran en la participación de la comunidad escolar, es decir, en el seno de los sistemas educativos, la base de la pirámide. Esto es, en sus escuelas, para una verdadera influencia y cambios profundos y duraderos dentro del sistema educativo. Un modelo de gobernanza, requiere una correlación que se establece entre el liderazgo y la figura del personal directivo y su comunidad escolar dentro de los centros, para una autonomía plena y participativa. Así Gorrochotegui (1997), exige que dejemos de pensar que las escuelas son rocas solidas, con procedimientos establecidos, conocidos e institucionalizados que perduran por siempre, “lo que distingue una efectiva escuela y su liderazgo es una conciencia de propósitos y compromisos de realizar una misión educativa ( p. 149).

Mejía (2012), también apuesta por ese proceso Bottom-Up, que pretende que las soluciones se diseñen y planifiquen desde lo más bajo de la pirámide de participación, desde dentro de las comunidades escolares. Buscar que “los ciudadanos se hagan parte del proceso, Bottom-Up posibilita la inserción de los actores sociales quienes en un origen movilizaron la política pública, se pretende partir del núcleo del problema para construir así la solución de manera paulatina” (p. 149) y por tanto más consistente.

Esto es, avanzar en el reto de restablecer la figura de los verdaderos actores que posibilitan la mejora educativa y dotarlos de espacios para que establezcan acciones reales y contextuadas, para y por la educación, es decir, activar la participación social y sus canales de acción. Collete y Tort (2016), apuestan por la “repolitización de la

educación” que implica que la comunidad escolar se vuelva a plantear el por qué y para qué de la educación que se imparte en cada uno de sus centros escolares. “No se trata de rechazar la modernidad en harás de un nostálgico retorno al pasado, ni de abrazar con inocencia una mundialización de dirección inmutable, sino de promover un progreso diferente, que zigzaguea y a veces vuelve atrás para después andar en otra dirección. (Poggiese, 2000, p. 155).



### **6.3. La Gestión Escolar como Modelo de Participación Plural**

Creo firmemente que las escuelas a menudo serían mejores administradores de sí mismas, si tuvieran un control administrativo más directo sobre las finanzas, el personal y todo lo demás. (Bow, Richard y Ball, Stephen, 1992, p.68)

Como hemos mencionado en párrafos anteriores nos encontramos en nuevo contexto de redes mixtas de participación en los servicios públicos, con una forma que Pogiese (2000) denomina como “amébrica”, porque opera e interactúa entre flujos dentro del medio Estado, del medio de la sociedad civil y el medio de las agencias privadas, desarrollando diferentes modelos de gestión y dentro de estos se encuentra la gestión escolar, específicamente para el ámbito educativo.

Nos declaramos próximos a Astiz (2015), quien aborda la gestión escolar desde la perspectiva de un proceso que abre oportunidades a los centros escolares para la toma de decisiones en el diseño y ejecución de proyectos escolares, pero a su vez, es sumamente objetiva, haciendo énfasis en que, “no siempre constituye un proceso universal, deseado y posible, tal como se lo presenta, ni tampoco contribuye en todos los casos al fortalecimiento de prácticas democráticas en la educación y en la sociedad civil” (p. 667).

En este apartado, consideramos pertinente ceñirnos, a esa vertiente de la gestión educativa como el estudio de la organización y administración del trabajo y las acciones educativas, “como el conjunto de procesos, de toma de decisiones y realización de acciones que permiten llevar a cabo las prácticas pedagógicas, su ejecución y evaluación” (Botero, 2007, p. 22), justamente en el centro donde no resulta un proceso universal con resultados deseables, sino más bien representa una organización con especificidades únicas, en ese punto es donde centramos nuestra atención en este apartado, asumiendo la diversidad de modelos que estudian la gestión educativa y su amplitud como objeto de estudio.

Así mismo, no podemos dejar a un lado, el escenario global en donde va floreciendo cada vez más los conceptos de pluralidad y flexibilidad en la mejora de la administración pública, mediante instrumentos que se aplican a realidades concretas; entonces, es donde justamente encontramos la influencia e interacción de la gestión educativa con disciplinas como, “la administración, la filosofía, las ciencias sociales, la psicología y la antropología” (Botero, 2007, p. 22), que la aproximan hacia una

perspectiva falibilista que prioriza las interacciones, los niveles de comunicación y consenso, se aleja de las respuestas únicas y se acerca a los escenarios dinámicos y alterables, es decir, a los centros escolares como entidades integrales con aspectos y recursos humanos, técnicos y estratégico únicos y diferenciados que están inherentes dentro su gestión escolar.

Como anteriormente afirmamos, hablar de las teorías de la gestión escolar es sumamente amplio, desde la teoría “Científica de Taylor y de la Gestión Administrativa de Fayol, el modelo de Burocracia de Weber, el movimiento de Relaciones Humanas y el de Recursos Humanos o la teoría de Sistemas y de la contingencia estructural” (González, et. al, 2003, p. 6), por tal motivo y para los fines de esta investigación, nos centramos justamente en el punto en el que confluyen estas teorías, derivando a las organizaciones escolares en vertientes que las divide en, sistemas o estructuras formales e informales.

La estructura formal es, “el instrumento del que se dota la organización para conseguir las metas y existe con independencia de las características particulares de los miembros y con su diseño se busca minimizar esfuerzos y maximizar resultados (rendimiento)”, en suma es el que otorga racionalidad a la organización. Por su parte, las estructuras informales están conformadas por los sistemas sociales de los participantes, en donde convergen su sistema de emociones, valores y cultura que desarrolla “una estructura de interacción y comunicación espontánea y no formalizada que satisfaga sus propias necesidades al margen de la estructura formal” (González et. al, 2003, p. 8) y, por tanto influye enormemente en la buena funcionalidad y rendimiento de toda organización.

De esta manera, ambas estructuras se ha enfrentado a una administración tradicional con sistemas pesados y costosos o en algunos países con su muy característica burocracia, haciendo frente en la búsqueda de una nueva gestión pública más eficiente que requiere esfuerzos organizativos y sobre todo una planeación estratégica en la toma de decisiones. “Gestionar implica, primordialmente, una persecución activa de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y no una actitud pasiva contra el cambio” (Albi et. al, 1997, p. 315). En este sentido, la disyuntiva entre Estado o mercado rodea no solo los discursos sino también, está presente en las reformas públicas y en su aplicación junto con los emblemáticos conceptos de la NGP de eficacia, eficiencia,

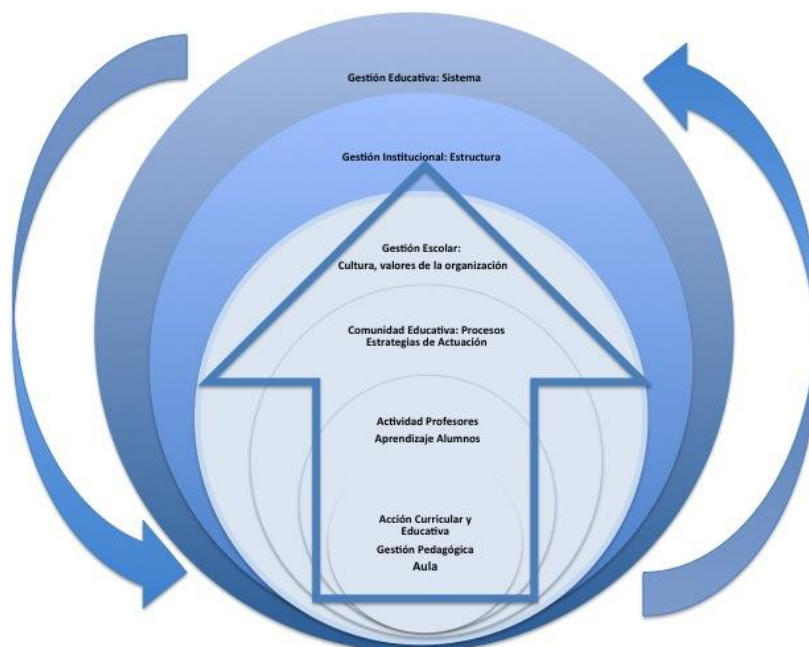
calidad y evaluación, “los gobiernos están tratando de crear un sector público bien gestionado, que sea responsable ante el ciudadano al que sirve, que logre los resultados prometidos a sus ciudadanos y que pueda hacerlo con un número reducido de recursos, del modo más eficientemente posible” (Mayne, 2000, p.20).

El poder de la macropolítica se puede medir mediante la práctica y observación de la micropolítica, en este caso, de los centros escolares, es decir, llevar las teorías de las organizaciones hacia el centro neurálgico y local, entremezclando las estructuras formales e informales de la organización, iniciando desde en centro con los proceso de enseñanza y curriculares directamente relacionados con las actividades y participación de profesores, esto, las actividades escolares dentro de una dimensión que incluye procesos y diseño de estrategias de actuación establecidas por la comunidad escolar, enfocadas en el aprendizaje de los alumnos, es el inicio del ciclo la esfera de la gestión escolar, seguido de la esfera de la gestión institucional y por último la esfera de la gestión educativa y no viceversa (ver Figura 21).

Una estructura que se inicie desde la gestión pedagógica que esta constantemente retroalimentada con las acciones de pedagógicas de los procesos de enseñanza aprendizaje dentro del aula y las acciones curriculares realizadas por profesores y directivos con los estudiantes, en tanto que, todo esto, representa los procesos y estrategias de actuación de la comunidad escolar que van adecuando dichos procesos a las necesidades de su entorno, según sus tiempos, espacios y necesidades y, así mismo, están enmarcados dentro de su cultura, valores y modos de actuar que los han caracterizado y que dan identidad al centro. La siguiente dimensión es la de la Gestión institucional que representa la estructura regional y federal que enmarca las necesidades de los países con sus recursos tanto humanos, como materiales y financieros dentro de programas nacionales y la última esfera y no menos importante es la gestión educativa como sistema que representa los programas, planes, lineamientos, recomendaciones y financiamiento de organismos internacionales (ver Figura 21).

**Figura 21**

*Estructura y Dimensiones de la Gestión Escolar*



Nota. Elaboración propia

Siguiendo con González, et. al (2003), también es indispensable ampliar internamente las características y dimensiones, específicamente de la esfera de gestión escolar, propone cinco dimensiones que la constituyen como el núcleo de una organización escolar: la primera, la dimensión estructural que representa todo el andamiaje de la escuela y es lo que le otorga la estabilidad, continuidad y estructura de roles para que cada actor desempeñe las funciones que le corresponden en la organización. La segunda dimensión es la relacional, que representa los patrones de relaciones que se establecen entre los miembros de la organización, las formas de trabajar, las concepciones e intereses de cada uno y las diferencias, es decir, la cotidianidad de las relaciones diarias en el contexto escolar. La tercera dimensión es la procesual, que son las diferentes estrategias, proceso y actuaciones a nivel curricular y de enseñanza y aprendizaje, la “elaboración de planes de actuación, desarrollo en la práctica de esos planes, evaluación de su actividad, mejora e innovación, dirección, liderazgo, coordinación, etc.” (p. 29).

Posteriormente esta la dimensión cultural, representada por la toda la red de creencias, valores, cultura, todos estos elementos no están explícitos, pero representan la

vida cotidiana de los centros escolares pero en ellas subyacen todo el cómo funciona una organización a través del tiempo. Por último esta la dimensión del entorno, esto es, que los centros escolares no son entes aislados sino que están intrínsecamente relacionados con redes más complejas del sistema a nivel regional, nacional y mundial, esto es dependen también “de las instituciones gubernamentales con sus expectativas políticas – cambiantes y, con frecuencia, conflictivas–, de la estructura de valores sociales, los sindicatos, el grado de escasez o abundancia de recursos nacionales, bienes y servicios, bienestar social, etc.” (González, et. al, 2003, p. 31).

Así, el éxito de la gestión también reside en la eficiencia de la red de organizaciones que la conforman y, “de los recursos totales utilizados, de las actividades del propio programa, y de los resultados, pretendidos o no intermedios y/o finales, y en su mayor parte están en función de las diversas perspectivas de los destinatarios clave del programa” (Mayne 2000, p.13), así que, estos factores son elementos estructurales que también se tienen que plantear dentro de la gestión escolar y no sólo en un ámbito general de gestión pública.

Así la gestión educativa se “concibe como la construcción de saberes teóricos y prácticos relacionados con la organización de los centros educativos en sus diferentes dimensiones: administrativa, pedagógico-didáctica y financiera y la relación con distintos actores, entre otras dimensiones no menos importantes”. (Santeises, 2003, p.12). El concepto mismo de gestión escolar; se ha ido construyendo y avanzando de una percepción técnica, administrativa y financiera a una centrada en la persona individual del director, es decir a una función centrada en la cultura organizacional, la acción educativa y dentro del ámbito social ya no aislada a una oficina.

Alvariño et al. (2000), plantean una visión de la gestión focalizada en la movilización de recursos, desde esta perspectiva, podríamos entender la gestión en términos de capacidad. La gestión puede generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización. O dicho de otra manera, la gestión como la capacidad de articular los recursos. Entonces, el ideal sería, la búsqueda de esa estrecha relación de movilización de recursos y no la exigencia que plantean los organismos internacionales que se centran en adoptar políticas gubernamentales que van encaminadas al desempeño

escolar, liderazgo y competencias de aprendizaje, es decir las acciones colaborativas encaminadas al logro de los aprendizajes de los escolares.

La gestión del plantel escolar, adquiere hoy un renovado interés frente a las reformas, se orienta a equilibrar las variables de calidad, eficiencia y equidad de los sistemas educativos, influencia del estilo de gestión basada en los resultados del aprendizaje. Esto se podría entender en dos vertientes de la gestión escolar, la primera de oportunidad y enfocada al logro de metas, que sin duda, representaría el ideal de la gestión, que lleva verdaderamente a transformar la conducción de los centros escolares a través de los actores implicados en el centro educativo, pero que a su vez requiere de la participación social, en donde ellos mismos construyan sus objetivos.

Todo este proceso, mediante el desarrollo de dinámicas para la organización y funcionamiento del centro mediante acciones que promueven el proceso educativo y no se reduce a aspectos administrativos. De tal motivo que, esto no resulta tarea fácil, es una labor compleja que requiere el conocimiento de un conjunto de técnicas, desarrollo de habilidades, así como conocimiento de la normativa y, entonces surge la pregunta: ¿los directores están capacitados para trabajar dentro de una vertiente de oportunidad de la gestión escolar?.

De tal manera que, tendríamos que hablar de la otra vertiente que se plantea como de riesgo, en donde intervienen factores impredecibles de la gestión y que son todos aquellos procedimientos administrativos y económicos, que si bien es claro que los centros deben dar prioridad a la finalidad educativa en sus aspectos pedagógicos que representan la actuación de los integrantes del centro; se suman estos como elementos que dan operatividad formal al los aspectos pedagógicos. Pero también es cierto que gran parte de esa gestión administrativa se traduce en una práctica burocrática general y en cuanto a la gestión económica requiere rendición de cuentas que implica el control y la supervisión de los presupuestos, el inventario y documentación excesiva.

Acudir a las teorías de las organizaciones que aprenden puede llevarnos a mirar hacia otro lado, dando saltos en el vacío ante los problemas actuales. Así, cuando tenemos asignaturas pendientes como garantizar buenas escuelas para todos (Darling-Hammond, 2001), podemos caer en nuevas teorías de gestión que, por un lado, apoyen la des-responsabilización de los poderes públicos en la educación; por otro, nos distraigan

de los problemas relevantes. No obstante, también es cierto, sin un esfuerzo de los propios centros en la educación que tienen a su cargo, podemos ir muy lejos. (Bolívar, 2001, p. 10).

Para Ball (2016), podemos encontrar respuestas relevantes a los procesos de toma de decisiones en la gestión y organización escolar en la micropolítica, “es ahí donde, precisamente, mejor se puede observar la dinámica micropolítica, pues reflejan el poder relativo (autoridad e influencia) que cada una de las partes puede movilizar para influir en otra o para protegerse ella misma” (p. 19)

En la Tabla 7, planteamos la importancia que ambas vertientes tienen dentro de la gestión escolar, esto es, atender a las acciones del ámbito pedagógico mediante la participación de los agentes de los centros educativos que paulatinamente desarrollen habilidades y apliquen técnicas que les faciliten el proceso de la construcción colaborativa de sus objetivos.

**Tabla 7**

*Vertientes de la Gestión Escolar en los Centros Educativos*

Gestión Escolar en los Centros Educativos	
Vertiente de Oportunidad	Vertiente de Riesgo
✓ Acciones que promueven el proceso educativo: Curricular / Pedagógico	✓ Aspectos administrativos y económicos
✓ Técnicas y desarrollo de habilidades	✓ Conocimiento de la normativa
✓ Participación Social	✓ Rendición de cuentas
✓ Construcción colaborativa de objetivos	✓ Control
✓ Independencia Financiera para uso exclusivo y específico	✓ Supervisión
✓ Contratación/Despido de Personal según las necesidades específicas	✓ Débil comunicación en los procesos
Rango de Operatividad Logro de Metas Participación activa de todos los actores.	
<i>Nota.</i> Elaboración propia.	

Por lo tanto, para hablar de una verdadera autonomía de la escuela tendríamos que hacer referencia a una autonomía académica, administrativa y financiera en la que se tendría que ampliar y profundizar la participación de la sociedad, en donde se involucre considerablemente la acción educativa para entonces referirnos a una gestión escolar desde el ámbito de una nueva gestión pública.

Así mismo que tengan mediante la figura del director una conducción consciente de las metas y los recursos reales con los que se cuenta; proceso que generará propuestas de acción que otorga importancia a las condiciones locales y, al mismo tiempo que este líder sea hábil para combinar estos elementos con aquellos de la vertiente de riesgo que otorgan un rango de operatividad, en donde los factores de oportunidad aunados a los de riesgo pueden ejecutarse. Si se procura y deciden las mejores posibilidades de acción, tomando en cuenta ambas vertientes, incluso todos esos factores confluyen para poder dar funcionalidad a las metas planteadas dentro de un proyecto educativo.



#### **6.4. Apuntes Finales del Capítulo Sexto**

La gobernanza escolar ofrece la posibilidad de restablecer las condiciones de organización y gestión atendiendo los órganos sociales y procesos participativos a través de los cuales se gestiona la toma de decisiones que tienen una dimensión interpersonal o de interés común o colectivo, es decir, la comunidad escolar como principal órgano participativo con autonomía, lo que contribuye a la revitalización de la democracia, como la única vía posible para renovar, transformar y hacer más eficientes las instituciones educativas que retoman el poder de reconstruirse, revalorarse, innovarse de una forma más práctica, más cercana, más efectiva y menos jerárquica, burocrática y excluyente en un proceso compartido que permite dejar de encubrir procesos de control y rendición de cuentas para hacerse responsables de sus propias prácticas de toma de decisiones que se traduce en fortalecer el tejido social escolar.

Indudablemente los sistemas educativos necesitan asumir, incentivar y promover una nueva cultura de participación que se acerque a procesos participativos más cercanos que inicien desde y para las comunidades escolares, esta es una de las vías que detener el monopolio de las exigencias globales que limitan la autonomía escolar.

Dentro de las comunidades educativas se encuentran los verdaderos intereses sociales, por lo que justo ahí de manos de personal directivo, docentes, estudiantes y padres de familia, se encuentran los discursos que puedan rescatar las intervenciones a nivel local, es imperativo no sólo escuchar esas voces, sino otórgales un nuevo reconocimiento y capacidades para diseñar sus propios modelos y acciones de participar sin tutelas tan regidas por parte de los Estados y la manipulación de exigencias globales.

Elevar los rangos de autonomía en los centros escolares requiere que estos expresen su propia identidad mediante la toma de decisiones, el diseño de los contenidos y estrategias didácticas y pedagógicas. Así como de sus propios procesos de evaluación. Esto es una autonomía escolar encargada de los aspectos administrativos, financieros y pedagógicos, esto es, capacidad de decisión sobre sus proyectos educativos a nivel global y no simplemente como ejecutores.

Este trabajo de investigación hace énfasis en la autonomía, entendida como el otorgamiento a la comunidad escolar de mayores responsabilidades, participación, información y capacidad de gestión, así como una estrategia para acercar, compartir y

consensuar la participación directa y democracia participativa de los agentes locales en las decisiones fundamentales de los objetivos de la educación que pretenden y necesitan para su propia comunidad, esto es, trabajar por un escuela justa, comprometida con la reconstrucción democrática de su cultura para crear ciudadanos autónomos y libres.

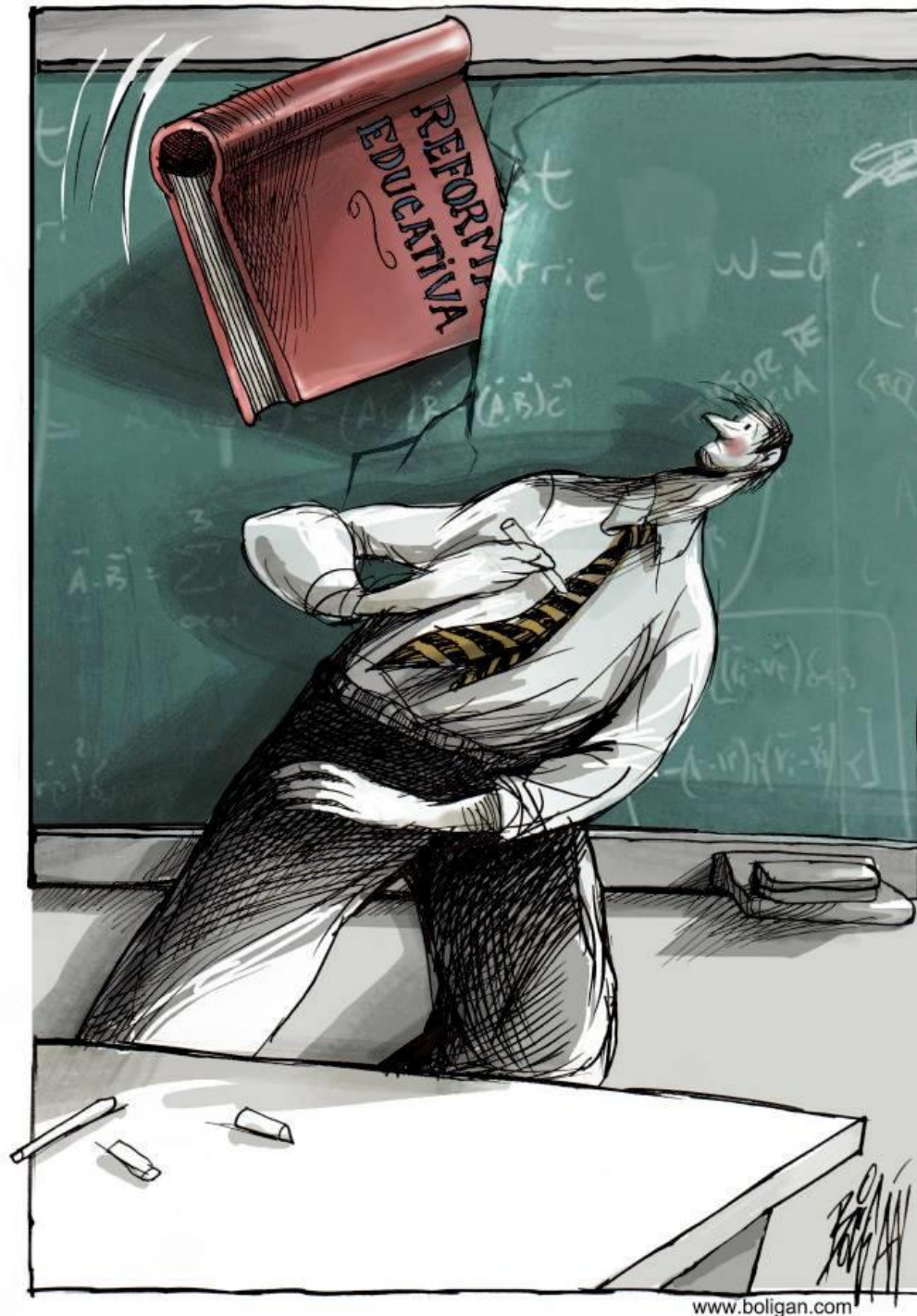
Abogamos por rescatar la identidad escolar, redimensionando la participación desde lo local lo propio, promoviendo las implicaciones de los nuevos actores que hoy participan en la conformación de las propuestas educativas, desde los niveles más cercanos, mediante estructuras que incremente los procesos consultivos y participativos, reconociendo la diversidad y las necesidades locales, lo que significa una verdadera gobernanza escolar como sinónimo de participación activa escolar que fortalezca las voces y demandas de las comunidad educativa que han sido calladas por alta normativa, rendición de cuentas, evaluaciones externas, mala imagen de profesorado, etc.

Es tiempo de regresar restablecer la figura de los verdaderos actores que posibilitan la mejora educativa y dotarlos de espacios para que establezcan acciones reales y contextuadas de prácticas democráticas y con participación activa de la sociedad, como el principal eje rector de la gobernanza escolar con el compromiso y cooperación de las familias, maestros, directores, y estudiantes. Es una de las vías para restablecer el deterioro que la estandarización han dejado a la educación y en los niveles sociales.

Ese proceso cercano requiere la capacitación de los actores escolares y un apoyo efectivos y sostenidos a las propuestas locales y menos a las exigencias que favorecen reformas educativas globales.

## Capítulo Séptimo

### Caracterización de la Política Educativa en México



## **Caracterización de la Política Educativa en México**

Pensar en la necesidad de una nueva teoría democrática de la educación en los aledaños de una educación política, compatible con el desarrollo de los valores democráticos, que afronte la banalización, el adormecimiento y la desafección que amenazan la salud de la democracia en nuestro tiempo. (Luzón y González, 2019, p.7)

Entendiendo a las políticas educativas como la representación de un proceso que con todo se relacionan y de diversos elementos se nutren (Latapi, 2004), en este capítulo realizamos un recorrido histórico y analítico en materia educativa del contexto social, demográfico y político donde se inscriben los fenómenos que estructuran y marcan el rumbo del diseño de esas políticas educativas, específicamente en México. La finalidad no es otra que, revelar los aspectos trascendentales, en términos, de autonomía, gestión, gobernanza y participación local, donde están asentadas las bases del Sistema Educativo mexicano.

Este trayecto se inicia con una mirada a las características de los modelos de gestión en la descentralización por los que transcurre México y las peculiaridades que lo hacen semejante a los países de América Latina. Nos referimos, a ese modelo de relaciones de autoridad traslapada, influenciada y con relaciones intergubernamentales delimitadas por el poder que, mediante estrategias de negociación realiza los acuerdos políticos para las decisiones más importantes de los servicios educativos (Guevara, 2021).

Posteriormente, damos una pincelada a los datos demográficos más importantes que describen la situación actual de México en términos de población, analizando los datos específicos del número de población por niveles y modalidades del sistema educativo. Total de personal docente, estudiantes y escuelas, destacando aspectos como, escolaridad, rezago educativo, y en términos de inequidad, porcentajes de analfabetismo, población indígena, pobreza extrema, asistencia a la escuela y población infantil económicamente activa. Estos datos, representan en un primer momento, una evidencia cuantitativa imprescindible para analizar posteriormente los índices reales de autonomía escolar. También, nos revelan los innegables avances en el aumento de índices como la cobertura para la educación básica, la disminución del analfabetismo y un incremento en los años de escolaridad de la población. Sin embargo y, a pesar de los logros

conseguidos, aún hay datos sumamente desalentadores que requieren de reflexiones en profundidad, por su implicación para marcar los rumbos de las decisiones educativas.

Evidentemente, la estructura del Sistema Educativo mexicano ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de la historia, bajo el influjo sobre todo de acuerdos políticos que dirigen las decisiones del desarrollo educativo. Por ello, consideramos que es importante poner el foco de atención, en los acuerdos políticos más emblemáticos que están moldeando las nuevas etapas y direcciones en la gestión de la educación, y por ende en la autonomía y la participación de los actores educativos, historia que está plasmada en el Artículo tercero de la Constitución mexicana.

Por último, estudiamos las dos últimas reformas educativas: la Reforma educativa mexicana de 2012 y la de 2019, a partir de varios componentes analíticos que han sido abordados en el primer bloque del trabajo y que se refieren a la autonomía, gestión, gobernanza y participación escolar. Estos elementos han sido examinados en cada una de estas reformas, porque ambas representan el poder político de los acuerdos anteriormente mencionados. La primera reforma es trascendental por las transformaciones sobre la profesión docente, tanto constitucionales como jurídicas, y su implementación en un contexto de descontento de la población. La última resulta de interés para la investigación, por ser una contra-reforma de la misma.

Para poder realizar este análisis a profundidad, realizamos un análisis documental con enfoque crítico, revisando, seleccionando y sistematizando un total de 48 documentos, de los cuales, 33 son específicamente, los referentes a informes, documentos y recomendaciones de organismos internacionales (ver Tabla 8):

**Tabla 8**

*Informes relativos a las Políticas Educativas implementadas en México*

	Documento / Informe	Organismo	Año
1	Worldwide Governance Indicators	BM	2022
2	Indicadores por país	BM	2021
3	Panorama Educativo de México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional.	INEE	2018
4	Demografía y población	INEGI	2020
5	Estadísticas a propósito del día del Maestro	INEGI	2020
6	La política educativa de México desde una perspectiva	INEE- IPE	2018

		UNESCO	
7	regional Estudios Económicos de la OCDE en México, Visión General 2015	OCDE	2015
8	Política Educativa en Perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas	OCDE	2015
9	Estudios económicos de la OCDE México	OCDE	
10	Panorama de Educación 2014	OCDE	2013
11	Panorama de Educación 2014	OCDE	2014
12	Avances en las reformas de educación básica en México	OCDE	2012
13	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México	OCDE	2010
14	Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México	OCDE	2018
15	Education Policy Outlook Mexico	OCDE	2018
16	Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE	OCDE	2017
17	El Trabajo de la OCDE Sobre Educación Y Competencias	OCDE	2019
18	Education at a Glance 2021: OECD Indicators. OECD	OCDE	2021
19	Políticas docentes efectivas: Conclusiones del informe PISA	OCDE	2018
20	Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2020. Competencias para el Siglo XXI	OEI.	2020
21	Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Desarrollo profesional y liderazgo de directores escolares en Iberoamérica.	OEI	2014
22	Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Avances en las metas 2021.	OEI	2014
23	Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021	SEP	2021
24	Programa Sectorial de Educación 2020-2024	SEP	2020
25	La estructura del Sistema Educativo mexicano, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas	SEP	2019
26	La estructura del Sistema Educativo mexicano, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. México	SEP	2012
27	Ruta para la Implementación del Modelo Educativo.	SEP	2017
28	La Nueva Escuela mexicana: principios y orientaciones pedagógicas	SEP- Subsecretaría Educación Media Superior	2019
29	Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa	SEP - SIGED	
30	México, actores no estatales en educación	UNESCO	2021
31	Las Políticas Educativas De America Latina y el Caribe	UNESCO	2013
32	Educación para Todos el Imperio de la Calidad.	UNESCO	2015
33	Mapeo sobre tendencias de la Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe	CLADE	2014

*Nota.* Elaboración propia.

Contrastados paralelamente para vincular los resultados de la sistematización teórica y examinar sus implicaciones, se analizaron un total de 15 documentos en términos de aspectos normativos, específicos de México (ver Tabla 9).

**Tabla 9**

*Reglamentos Normativos que Redirigieron las Reformas Educativas 2012 y 2019 en México*

	<b>Reglamentos normativos</b>	<b>Organismo</b>	<b>Año</b>
1	Sumario de Reformas 28 de mayo de 2021.	Cámara de Diputados	2021
2	Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos	DOF	2015
3	Acuerdo número 12/05/19 por el que se modifica el diverso número 15/10/17 por el que se emiten los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica.	DOF	2017
4	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en materia educativa.	DOF	2019
5	Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.	DOF	2019
6	Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.	DOF	2013
7	Decreto por el que se reforma el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002.	DOF	2012
8	Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.	DOF	2012
9	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	DOF	1992
10	Ley general de Educación.	DOF	1993
11	Marco curricular y Plan de estudios 2022 de la Educación Básica mexicana. Documento de trabajo	Dirección General de Desarrollo Curricular	2022
12	Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	DOF-SEP	2020
13	Reforma Educativa, resumen ejecutivo. México	Gobierno de la República Mexicana	2012
14	Ley General Del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.	DOF	2019
15	Pacto por México	Gobierno de la República Mexicana	2012
<i>Nota.</i> Elaboración propia.			

De esta manera, todo este análisis teórico se tradujo en una categorización formal del caso de estudio que abordamos mediante cuatro unidades de análisis que nos permiten comprender las múltiples relaciones entre el diseño de políticas educativas y su influencia en el diseño de Reformas así como los niveles de participación y autonomía en relación con las áreas de la gestión escolar, contrastándolos con los ámbitos de la autonomía escolar como se resume en la siguiente Figura 22.

**Figura 22**

*Estructura Metodológica para el Análisis de las Políticas Educativas en México*





### 7.1. México en el Espejo de América Latina.

“Que la escuela deseche las falsas etiquetas de la política militante. Nada importa titularse liberal o conservador, radical o bolchevique, lo que interesa es distinguir al que sabe del que no sabe, al que edifica del que derrumba, al que crea del que destruye...” (Latapí, 2008, p. 24).

México al igual que muchos países de América Latina establecen los criterios y decisiones de sus políticas educativas dentro del marco de una serie de alianzas gubernamentales entre “burócratas y gerentes estatales, las corporaciones multinacionales y los estratos más altos de la burguesía nacional”, junto con la histórica hegemonía estadounidense ejercida en la región durante los últimos cien años. En palabras de Gorostiaga y Tello (2011, p.377), “una hegemonía que ha involucrado frecuentes intervenciones militares, particularmente en la región del Caribe y América Central, frustrando modelos alternativos y más independientes de desarrollo económico”. A todo esto, se suma a la extensión del neoliberalismo y el aumento de la deuda externa de estos países, “dejándolos sin otra alternativa que la de aceptar las condiciones impuestas por el FMI, el BID y el BM para acceder a nuevos créditos que, en gran medida, servirán para financiar la deuda” (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 377).

Como observan Flamand et. al (2020), los servicios públicos en Latino América “se han ganado todos los premios nacionales y mundiales a la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio” (p. 2), razón por la cual todos estos países han sido una presa fácil del neoliberalismo, al tener un sistema político autoritario con Estados extra dimensionados en estructura y recursos, con gestiones y burocracias sumamente pesadas, así, la NGP penetró profundamente en formas muy variadas de reformas a los sistemas públicos, con la promesa de asegurar una nueva eficiencia y mejor rendimiento en las operaciones internas de las administraciones públicas en términos económicos, financieros, administrativos y de transparencia y rendición de cuentas de todos los recursos, tanto humanos como de los servicios públicos.

Esa perversa cultura burocrática, es también para (Barzelay, 2003) la constante en las administraciones de Latino América, una cultura nociva que pervierte las organizaciones públicas con un hipercontrol de normas y reglas administrativas, que sirven para blindar la jerarquía corporativa. Consecuentemente, Bertussi (2018), sostiene

que también en México esas "prácticas sociales y gubernamentales no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo" (p. 233).

La década de los ochenta, representó para México la apertura de los sistemas públicos al libre mercado, para dejar atrás el modelo de Estado interventor, se inicia un "desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio" (Moreno-Brid et al., 2005, p. 21). El resultado de tal apertura en el ámbito educativo, ha sido que, a lo largo de las tres últimas décadas, en los diversos periodos sexenales, se han realizado en el país una serie de acuerdos con modificaciones curriculares en la educación básica y en la media superior. El inicio fue con el presidente Carlos Salinas (1988-1994), periodo en el que el término modernización se volvió central en el discurso y en las políticas, con el deseo de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados. En este contexto político, la educación trató de adecuarse a los cambios y responder a las necesidades de la sociedad del conocimiento, al objeto de producir trabajadores cualificados, en función de requerimientos empresariales, flexibles y polivalentes y, desde 2007 la calidad se ha instituido dentro de los ejes centrales de la política y las reforma educativas para impulsar los discursos políticos con los ideales de un desarrollo propositivo de nuevas y mejores gestiones públicas.

Teniendo en cuenta que, las instancias administrativas en México, nunca se han caracterizado por llevar con eficiencia los aspectos normativos de los programas educativos, al contrario, lamentablemente, se han distinguido y no sólo en el ámbito educativo, por presentar una burocracia que limita el manejo y modernización de los sistemas de gestión. Es entendible por tanto, que uno de los principales propósitos del país sea lo que Egido et al. (2000) llaman, una tendencia a desburocratizar el aparato central, buscando así, mayor eficiencia y racionalidad en el manejo y generación de los recursos financieros, que se esperaba con la descentralización en los años ochenta, además de ganar eficiencia administrativa en el manejo de los fondos.

Todos estos escenarios, para Aguilar (2015), son la consecuencia de que los países de América Latina hayan tenido una recepción e implementación selectiva de los principios de la NGP.

Muchos de los elementos como la descentralización, reducción de niveles jerárquicos innecesarios, creación de unidades subalternas, instauración de organismos autónomos, etc., han sido implementados paulatinamente y muchos otros como la participación del ciudadano, “la reorganización del aparato de gobierno alrededor de sus procesos centrales generadores de valor público, la transversalidad administrativa, la certificación de competencias del personal pública, han quedado hasta la fecha sin abordaje o con intervenciones discontinuas, circunscritas y blandas” (p. 2) y sin repercusiones positivas. Es decir, se ha producido una implementación de procesos de gestión y de participación ciudadana que continua con muchas cuentas pendientes, por las características tan diversas a nivel social, demográfico, cultural y de sistemas altamente burocráticos que caracterizan a América Latina.

Por su parte, Canto (2000), es todavía más escéptico al respecto, afirmando que, en el caso de México para un estudio amplio, se tiene que considerar una sutil pero importante diferencia entre políticas públicas y políticas gubernamentales. En el caso de México responden a una exclusividad gubernamental y autoritaria

con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido, lo que se puede estudiar son sólo políticas gubernamentales. (p. 233)

porque se ha dejado en el olvido a través de los años el sentido público de las políticas que no han atendido sistemáticamente a los intereses, ni han permitido la participación plural de los ciudadanos por su naturaleza despótica, burocrática y autoritaria.

De esta manera, “lo público de las políticas, está lejos de significar exclusividad estatal” (Canto, 2000, p. 234), porque mientras esto sucede bajo un ámbito de pluralidad siempre habrá una alta permeabilidad de las organizaciones gubernamentales dentro de las voces y voluntades de la ciudadanía. Es decir si una sociedad busca establecer mecanismos de pluralidad social y política, tiene que ser dentro de un área compartida y flexible entre Estado y ciudadanía.

Evidentemente, los esquemas de relación sociopolítica, gobierno y sociedad que en algunos países de gozan de estabilidad, en el caso de América latina estos procesos son abismalmente diferentes, en tanto que son

sociedades fragmentadas de grandes contrastes sociales marcados por la marginación y la pobreza de grandes capas de la población, la relación gobierno-sociedad ha sido atravesada por una gran cantidad de experiencias dramáticas, no siempre favorables para los diferentes grupos sociales. (Olivo et al., 2011, p. 794)

Por tanto, las alternativas de participación plural deben ser más horizontales que verticales y más cercanas a lo local, porque es muy fácil que el poder las pervierta, como nos ha enseñado la historia de las políticas en términos de participación implementadas a lo largo de los años específicamente en México.

Rivas (2015), reclama que las estrategias gubernamentales avanzan lenta y a cuenta gotas, “en nuestro país se desborda por mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana” (p. 242) porque se continúan abordando los procesos participativos y comunitarios muy lejos de las necesidades locales. Esto es, sin tener en cuenta los inmensos rezagos sociales, los niveles de pobreza y desigualdad. Es imposible que en un país como México tan diverso y tan desigual se establezcan las mismas políticas educativas para Chiapas que para Ciudad de México, pero lamentablemente hay una centralidad de decisiones que se resiste a dismantelar una burocracia que oprime las acciones locales.

La explicación a este fenómeno, para Popkewitz (1994) está en “el poder ejecutivo que ha acumulado e incrementado mayor autoridad e influencias formales. El ejecutivo concentra el poder más que en otra época y está disperso entre organismos independientes” (p. 140). De esta manera, hay una tendencia fuertemente nacional, pero un poder de gobernanza sutil, que se otorga a los gobernadores de los Estados para formular políticas internas pero aún regidas desde una perspectiva unilateral. En el terreno educativo se plantea a nivel regional con la figura de *inspectores escolares* que son el gremio más cercano a la interacción de los organismos educativos estatales, pero que se rigen por los lineamientos centrales de la *Secretaría de Educación Pública* (SEP).

El problema de mayor gobernanza estatal se encuentra para Ornelas (2000), en la distribución de los recursos que, en el contexto de un capitalismo dependiente, en América Latina ha generado fuertes implicaciones en el ámbito educativo, especialmente en dos aspectos claves:

- ✓ *El primero*, en un estancamiento en la movilidad de los recursos tanto financieros, materiales y personales para hacer eficiente la educación. Recursos que

generalmente están limitadamente disponibles y el acceso es altamente burocrático.

- ✓ *El segundo* es la insuficiente integración de la fuerza laboral a un empleo asalariado, “el sector privado de producción y el Estado a menudo no pueden proporcionar suficiente empleo y recursos materiales” (Arnové y Torres, 1999, p. 307).

Nos declaramos próximos a la perspectiva de Olivo et al. (2011), que defienden la idea de “construir acuerdos, confianza y reciprocidad entre el gobierno y la sociedad es un camino que requiere superar muchos obstáculos y prejuicios, la mayoría de ellos viejas herencias valórales de una cultura sociopolítica no democrática que se resiste a desaparecer” (p. 783).

El descrédito de las instituciones en México, no solamente está determinado por la corrupción de los procesos y procedimientos entre estos, el corporativismo, el clientelismo, la falta de transparencia y equidad, las trampas electorales, etc., sino también, por una constante falta de beneficios tangibles para la sociedad, derivados de una participación poco directa. Olivo et al. (2011, p. 783) recuerdan que “históricamente en México, el hecho de que la gente colabore o no, ha sido siempre menos significativo que el hecho de que sienta que obtiene o no beneficios de algún tipo”.

Bajo este precepto INEE- IPE y UNESCO (2018), afirman que es indispensable profundizar no sólo en la participación en su categoría de niveles de aceptación o rechazo de la población participante, pero sobre todo se hace necesario abordar, discutir y acordar la categoría de grados de beneficios. Asumiendo como afirman Olivo et al. (2011) que “ni el gobierno tiene todas las soluciones a todos los problemas sociales, ni los grupos y líderes sociales son lo suficientemente consistentes para proponer alternativas óptimas al conjunto de demandas que requieren ser atendidos y resueltos” (p. 784).

Indudablemente América latina no se ha escapado de la expansión de privatización de servicios públicos después de la implementación del neoliberalismo entre 1990 y 1994. Para Patiño et al. (2012), en el caso de México, la privatización de servicios y empresas públicas, no fue específicamente por un objetivo financiero y económico, sino más bien por los compromisos adquiridos con el BM y el FMI.

Finalmente, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), en su informe sobre privatización publicado en 2014, acusa a los grupos empresariales de comunicaciones de intervenir directa y mediáticamente en las políticas educativas de Argentina, Brasil y México, entre otros (ver Tabla 10), describiendo que estas asociaciones junto con grandes editoriales y empresas de telecomunicaciones han desarrollado una gobernanza corporativa, en la que todas esas empresas privadas han influido en las orientaciones, diseño y decisiones de políticas que regulan los servicios educativos de esos países, favoreciendo y privilegiando intereses y relaciones corporativas con diferentes formas de privatización. Formas que afectan a distintos sectores de la población, impactando en el mercado educativo y profundizando la desigualdad social en estos países (CLADE, 2014).

**Tabla 10**

*Monopolios Empresariales mediáticos y Multinacionales*

País	Grupos Empresariales	Intervenciones Educativas	Tipos de Privatización
Brasil	1. Abril (Diferentes empresas)	Educação sub-	Exógena de beneficios económicos privados
	2. Grupo ETB	Cursos preparatorios para el examen de ingreso en la universidad y a la carrera pública.	
	3. Alfacon-Red Baloo	Elaboración de materiales didácticos	
	4. Red Globo	Servicios de consultoría pedagógica a escuelas técnicas.	
	5. Pearson (diferentes sub-empresas)	Cursos de enseñanza de inglés.	Logro de beneficios económicos privados
		Productores y distribuidores de libros escolares.	
		Segunda mayor editora del país.	
		Realiza cursos preparatorios para los exámenes de ingreso a la universidad.	
		Vende y oferta sistemas modelos de enseñanza.	
6. Oi Futuro	Cursos de enseñanza de inglés.	Endógena Cuasi-mercado	
7. Grupo Exponente	Sector de telefonía que ofrece servicios de venta de paquetes educativos, TICs.		
8. Grupo Positivo	Servicios educativos en		
9. Grupo Saraiva			

	10. Instituto Brasileiro de Edições	general y materiales didácticos.	
	11. Organizaciones religiosas		
México	1. Televisa: Béalos, en alianza con la Asociación de Bancos	Empresa de telefonía, su eslogan principal es “elevar la calidad de la educación y la permanencia educativa. Otorga becas mediante donaciones y tiene convenios con instituciones financieras y 28 bancos; 21 empresas y organizaciones; 32 secretarías de Educación Estatales y alrededor de 102 instituciones académicas	Exógena
	2. TelMex	Oferta TIC y programas de educación y cultura para escuelas tanto públicas como privadas. Cursos de capacitación con alianzas con Microsoft, Intel y organismos públicos para maestros y bibliotecas digitales.	Compra de sistemas de educación. Muchas de las escuelas del sector privado son administrados por la Iglesia católica.
	3. Grupo Salinas/Fundación Azteca	Tiene proyectos educativos que abogan continuamente por la disminución de la intervención y responsabilidad del Estado en la Educación, actuando también en El Salvador, Guatemala y Perú.	
	4. Organizaciones religiosas	Escuela Mixta Privada y Plantel Azteca.	
Argentina	5. Grupo Clarín Fundación Noble Organizaciones religiosas	Oferta formaciones para docentes	Endógena Cuasi-mercado Exógena
Presencia en toda la región:	6. Grupo Santillana y Grupo Prisa (España y América Latina) 7. Editora Moderna (Brasil) 8. Editora Salamandra (Brasil) 9. Taurus Editorial 10. Editora Alfaguara 11. Sistema UNO de enseñanza (y UNO público) 12. Fundación Santillana 13. Escolas de Valor (Brasil) 14. Avalia Assessoria Educacional (Brasil)		
<i>Nota.</i> Adaptado de Grupos empresariales de comunicaciones en el campo educativo de América Latina y el Caribe por CLADE (2014, pp. 69-70).			

Destacamos la influencia del papel de los actores empresariales y su conexión con en el sector de las telecomunicaciones y la tecnología que además de intervenir en el mercado educativo con su oferta de programas, cursos y recursos para el servicio público son potentes coaliciones con grandes editoriales y diversas organizaciones de tipo financiero (ver Tabla 10). Son responsables también de modificar, influenciar e impulsar los discursos mediáticos con significativa influencia en las perspectivas y opiniones sociales acerca de las necesidades, prioridades y respuestas educativas, como por ejemplo el grupo de empresarios de Mexicanos Primero A.C.. Encabezados por Televisa (empresa de telecomunicaciones) este grupo ha realizado según (CLADE, 2014), una serie de estudios, programas, videos, etc. encargados de responsabilizar a los profesores de la falta de calidad del sistema educativo, utilizando la televisión y sus canales de información “como medio de descrédito de la educación pública y de las y los docentes mexicanas/os, ejemplo de ello el mal llamado documental: De panzazo” (p. 66), que presenta solo una postura sesgada de la realidad educativa.

Evidentemente, todo esto revela que la intromisión de este tipo de actores con poder dentro de los medios de comunicación, representa también una estrategia empresarial para la difusión de intereses escondidos en la redirección del mercado educativo, así las empresas mediáticas son un peligro para proteger los propósitos sociales de la educación como detallaremos más adelante.



## 7.2. Estructura del Sistema Educativo Mexicano

Es imperioso hallar formas de asegurar que las diferencias demográficas no se traduzcan en la afirmación de intereses egoístas excluyentes. (Collete y Tort, 2016, p. 36)

México es un país de un inmenso potencial tanto de biodiversidad natural como de capital cultural, social y lingüística, una República representativa, democrática y federal según su Constitución Política. El décimo país más poblado, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2020a), con 126.014,024 millones de personas que conforman sus estructura demográfica, de los cuales el 48% son hombres y el 51.2% mujeres. También es el primer país hispanohablante con mayor población.

México, es un país eminentemente joven, un poco más de la mitad de su población, se encuentra en el rango de los 0 a 39 años (INEGI, 2020a), y el grupo mayoritario está dentro del grupo de los 0 a 19 años, justamente la edad escolar obligatoria que determina el Sistema Educativo Mexicano (SEM). Estructuralmente, el sistema educativo de México está compuesto por tres niveles, un primer nivel que constituye la educación básica, el segundo nivel representado por la educación media superior y el tercer nivel, que es el de la educación superior (ver Figura 23). De esta manera, la

educación obligatoria comprende 15 grados escolares: educación preescolar; secundaria y media superior, con tres grados cada una y seis más en educación primaria. Ello implica que prácticamente 33 millones de niños y jóvenes entre los 3 y los 17 años tendrían que estar matriculados en alguno de esos niveles (Moreno, 2019, p. 3)

**Figura 23**

*Estructura del Sistema Educativo Mexicano 2022*



El sistema educativo mexicano, no sólo es grande en términos demográficos, también lo es en diversidad cultural, lingüística, económica, etc. Es atendido por 2.062,543 profesores para los niveles de educación básica, media superior y educación superior, que se desempeñan en 261,101 escuelas, repartidas dentro de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, y que atienden en el ciclo escolar 2021-2022 a 35,588,589 alumnos, de los cuales 17,969,565 son mujeres y 17,619,024 son hombres (SEP, 2021, p. 12).

El nivel de educación básica representa el rango más numeroso del sistema, y cuenta con 24,597,234 alumnos repartidos en 228,852 escuelas, que son atendidas por 1,209,998 profesores (INEGI, 2020c), con 31,009 escuelas que pertenecen al sector privado con 2,393,834 alumnos. Por su parte la educación media superior está a cargo de 401,367 docentes que apoyan/atienden a 4,030,616 estudiantes dentro de las 5,794 escuelas para este nivel y de las cuales 3,445 corresponden al servicio privado para atender a 774,268 (SEP, 2021, pp. 17-32).

Por lo tanto, según el INEGI (2020b), el 55.6% de los estudiantes se encuentra en la modalidad escolarizada (educación inicial/preescolar/primaria/secundaria). El 16.6% en preescolar, el 0.8% inicial y 26% secundaria. De los cuales, el 90.3% pertenecen al

sector público y el 9.7% privado. Un total de 40, 186 de alumnos que se encuentra en la modalidad de educación indígena con 2,356 docentes que trabajan en 4,891 en zonas y comunidades rurales del país, teniendo en cuenta que,

la educación indígena forma parte del Sistema Educativo Nacional. Las escuelas de habla indígena tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y el español. La SEP, deberá coordinar con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para el reconocimiento e implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como para la elaboración de planes y programas de estudio y materiales educativos dirigidos a pueblos y comunidades indígenas. (UNESCO, 2021)

Estas cifras revelan el aún bajo nivel de inserción de la educación privada en el rango del nivel básico educativo, la matrícula privada es minoritaria, mostrando un 87.2% a cargo del sector público y el 12,8% para el sector privado.

Un dato destacable, continuando con la estadística de la SEP (2021), es que la demanda privada se incrementa en el nivel superior, que está conformado por 4,030,616 alumnos, los cuales son atendidos por 401,367 docentes en las 5,794 escuelas.

El total el sistema está compuesto por 69,1% de estudiantes de educación básica, el 14% se encuentra en educación media superior, el 11,3% en educación superior y el 5,6% en capacitación para el trabajo.

Indudablemente, en la era de los datos es indispensable que el diseño de las políticas públicas se realice atendiendo a la estructura demográfica real de los sistemas educativos, o lo que es lo mismo, en palabras de Casanova et al. (2017), realizar “proyectos educativos, proyectos vinculados con la sociedad que somos, con los recursos económicos y humanos que tenemos, no con los que quisiéramos tener” (Casanova et al., 2017, p. 196). Sólo así, los datos se convierten en herramientas valiosas que podrían contribuir a estructurar reformas educativas menos pesadas, ambiciosas y finalmente poco eficientes.

Un ejemplo de esto, son las adecuaciones en la última reforma, que determinaron la prolongación de la educación obligatoria hasta los 15 años, lo que representa un reto formidable si se toma en cuenta los datos de la población más desfavorecida. Atendiendo a los informes de Cuéntame INEGI (2020), se constata que aunque el alfabetismo se ha reducido considerablemente, aún el 4.7% de la población con 15 o más años de edad no

saben leer ni escribir un recado, es decir 4,456.431, continúan en situación de analfabetismo. Una situación que afecta a Chiapas, Guerrero y Oaxaca que representan los Estados con los mayores índices de analfabetismo, lo que los ha llevado a denominarse el triángulo de la miseria. Una situación que refleja sólo una de las muchas deudas pendientes de la educación en México, y que resulta difícil conciliar con las nuevas necesidades tecnológicas del siglo XXI.

El desafío es aún gigantesco para la educación de las poblaciones indígenas, no sólo porque aún presentan las tasas más altas de analfabetismo, sino también porque tienen menos escuelas, sus ubicaciones son menos accesibles tanto físicamente como tecnológicamente, tienen menos e inadecuados recursos escolares, además, son “discriminadas con respecto al acceso a los servicios educativos, se encuentran comúnmente en regiones empobrecidas, el idioma de instrucción es español. Incluso cuando se hacen esfuerzos para comenzar la enseñanza del lenguaje materno durante el primer o segundo año” (Ducoing, 2020, p. 110).

Los estudios sobre la cobertura que realiza Moreno (2019), revelan que el sistema educativo en su nivel básico, está alcanzando una cobertura universal, al contrario de la educación media superior y educación superior, etapas en las que la cobertura es baja y no equitativa, ya que la población más pobre tiene menos posibilidades de acceder a los niveles superiores, siendo otro dato estadístico que se une a los retos por cubrir,

el nivel preescolar creció 44% en términos de alumnos, 50% en docentes y 25% en escuelas. El nivel primaria muestra un incremento mucho menor, dado que ya está muy cerca del 100% de escolarización. En el mismo período se verifica una reducción de la matrícula de 4% (efecto de la transformación demográfica) y un aumento de docentes de 5%. El nivel secundaria tuvo un incremento de alumnos de 25%; 32% en docentes y 39% en centros escolares. El mayor cambio se dio en la educación media superior, donde el crecimiento medio de estudiantes fue de 66%, lo cual significó 96% más de docentes y más del doble de centros educativos. (INEE- IIFE UNESCO, 2018, p. 16 )

Arnaut y Giorguli (2010) plantean respuestas que tienen que ver con la desatención o el abandono a un grupo de población, pero que no ofrecen garantías para su compensación. La respuesta probable para esta desatención, “se encuentra implícito en un juicio de corte tecnocrático, en el sentido de que no vale la pena dedicar recursos” (p. 188) a este grupo que transita la última etapa de su ciclo vital.

Por otra parte, no se puede obviar que en este segmento educativo, la oferta privada aumenta exponencialmente, por lo que el gobierno se desentiende y el efecto inmediato es el aumento de los grupos que padecen exclusión por la oferta reducida y las pocas posibilidades económicas de acceder al mercado privado. Esto explica la distribución bimodal de la matrícula escolar mexicana de la que hablan Arnove y Torres (1999), en base a la cual hay un colectivo de estudiantes de los sectores menos privilegiados de la sociedad que no asiste o no completa la educación primaria, sin embargo un porcentaje sustancial de estudiantes asiste a universidades.

En ese sentido, no se puede olvidar el término *exclusión*, que es una constante en México, teniendo en cuenta que según el INEGI (2020a), el 8,5% de la población está en extrema pobreza. Los datos muestran además una realidad escolar difícil de abordar y ello en la medida, que, el 63.3% de la población en edad de 3 a 5 años asiste a la escuela, el 95,5% del rango de 6-11 años está escolarizado en primaria y el 90,5% de 12 A 14 años, y por último la asistencia para la edad de 14 a 24 años es tan sólo del 45,3%. El 4,9% de la población está sin escolaridad. En la misma dirección, el análisis de la tasa de matriculación hace evidente el descenso según el nivel. Por ejemplo, en preescolar es del 65,6%, en primaria del 97,4%, en secundaria del 84,2 y en la enseñanza media superior del 62,2%.

Indudablemente, México presenta un rezago educativo considerable y para Gil Antón (2018), el nivel medio superior, sobre todo, se encuentra regulado por el mercado y no por las necesidades del país, lo que contribuye a que los hijos del colectivo con mayor capital económico puedan escoger siempre lo que quieren estudiar, mientras que los hijos de los pobres están limitados a una reducida oferta pública.

Este argumento lo confirma el CONEVAL (2021), afirmando que, “de los 122 programas sociales que operan en 2021, poco menos de 15% contribuyen al rezago educativo” (p. 1), de los cuales según sólo cinco considera relevantes para abatirlo y han contribuido para disminuir este indicador.

Este constituye no sólo una cuestión que afecta a la realidad mexicana, sino que es un problema presente en los colegios en América Latina. Según los análisis de Ducoing (2020), la respuesta está en los “déficits de calidad, cantidad y equidad, particularmente en la educación secundaria y en la superior, los cuales son ilustrados con

resultados de pruebas internacionales y nacionales de rendimiento académico y tasas de graduación y deserción” (p. 270), que se encuentran muy por debajo de la media internacional.

Otro elemento común de los países de América Latina, según datos del BM en 2021, es la población infantil económicamente activa, dentro del rango de edad de los 7 y 14 años en el caso de los niños, el 5,6% son económicamente activos y el 12,4% en el caso de las niñas para México.

Para Wiseman y Stevens (2017), las escuelas con mayor población estudiantil con desventajas se tradujeron en un bajo rendimiento, pero sus efectos informativos a nivel de país, pusieron de manifiesto una cuestión central, y es que esta población (importante cuantitativamente hablando) tendría mayores probabilidades de sufrir problemas sociales y económicos, y por tanto, mayores niveles de desempleo, mayores proporciones de problemas de salud, mayores tasas de criminalidad y migración.

A todo ello hay que sumar que en México, las escuelas desfavorecidas carecen, en palabras de Wiseman y Stevens (2017) de la capacidad de “atraer y retener personal competente y acceso a un desarrollo profesional útil. El apoyo sistémico a la escuela puede ser insuficiente, y las escuelas se encuentran solas, entre entornos de aprendizaje muy exigentes y sistemas de apoyo inadecuados. (pp. 111-113)

Ante estos problemas, la historia de las políticas educativas mexicanas se han centrado en desarrollar *políticas redistributivas*, es decir en actuaciones institucionales “que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos- independientemente de si lo cumple o no-” (Gajardo, 1999), p. 249). Para Bonilla y Sáenz (2015), la estrategia más directa y eficiente, sería una respuesta de política local redistributiva, en la que los directores de los centros en desventaja pudieran informar de la realidad deficitaria de sus escuelas. Una clave importante entendemos que se encuentra en la equidad en la asignación directa de recursos y materiales educativos entre las escuelas menos desfavorecidas.

En suma, “la deuda que como sociedad tenemos en materia de educación continúa siendo muy elevada. Actualmente, la política educativa ocupa un lugar poco importante dentro de la agenda gubernamental” (Márquez et. al, 2016, p. 188). Aunado a esto, la pandemia COVID-19, emperó las vulnerabilidades sociales y económicas ya existentes

en el país, en donde “40% de los hogares con niños no tenía acceso a protección social antes de la pandemia, porcentaje superior al promedio de América Latina. El bajo gasto en sanidad y educación pública, se sitúa por debajo del promedio de la OCDE” (CONEVAL, 2021).

De esta manera, lograr que las políticas públicas en México sean más sensibles a los derechos sociales, la pobreza, la equidad y la participación plural representan parte de los grandes desafíos, en tanto que, “numerosos indicadores sugieren que el incremento de la estabilidad económica no ha promovido ningún cambio de significación en la desigualdad del ingreso y en la distribución de los recursos. La discriminación es tanto un problema político como micro político” (Spink et al., 2001, p. 90).

También el tema referente a los niveles de gobernanza en México es desalentador, evidenciado cuantitativamente en los indicadores de Gobernanza del BM (2022), que analiza seis aspectos, que son determinantes para estudiar las tradiciones de las instituciones, en las que está implicada la autoridad del gobierno y su capacidad para formular políticas efectivas y sólidas que incluyan el respeto a la ciudadanía.

Todos los niveles están por debajo del parámetro mínimo que establece que es de -2,5:

1. Indicador de voz y responsabilidad, que se refiere a la libertad de expresión y asociación, es decir hasta que punto, la población participa, es de -0,04.
2. En materia de ausencia de violencia y estabilidad política evidentemente el nivel es muy bajo con un -0,85.
3. La efectividad del gobierno que evalúa elementos como la burocracia, la cobertura y la calidad de la infraestructura de servicios públicos así como la calidad y eficiencia en la administración pública es de -0,16.
4. Indicador de calidad regulatoria, que evalúa la capacidad de los gobiernos para formular políticas que promuevan el desarrollo del sector privado está en un 0,08, se observa una gran bajada de este indicador en los años del anterior gobierno.
5. Los niveles en que la población y organizaciones acatan y confían en los reglamentos y la eficacia de la ejecución y respecto de los mismos, recogido en el indicador de Estado de derecho es de -0,72.
6. Por último en cuanto al control de la corrupción, es del -0,85 (ver Tabla 11)

**Tabla 11**

*Indicadores de Gobernanza para México*

<b>Indicador</b>	<b>Año</b>	<b>Gobernanza (-2.5 a +2.5)</b>	<b>Rango</b>
<b>Voz y Responsabilidad</b>	2016	-0,07	43,84
	2020	-0,04	44,93
<b>Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo</b>	2016	-0,63	23,81
	2020	-0,85	17,92
<b>Eficacia del Gobierno</b>	2016	0,13	58,65
	2020	-0,16	46,15
<b>Calidad Regulatoria</b>	2016	0,29	64,42
	2020	0,08	54,81
<b>Estado de Derecho</b>	2016	-0,56	31,73
	2020	-0,67	26,92
<b>Control de la Corrupción</b>	2016	-0,72	25,96
	2020	-0,85	21,63
<i>Nota.</i> Elaboración propia, BM(2022).			



### 7.3. Acuerdos Educativos: ¿Instrumentos Políticos para la Autonomía Escolar?

La agenda del rumbo de la educación básica en México ha sido muy manoseada, además de que pareciera que se define mediante una suerte de palos de ciego, es decir, se han apostado a muchas cosas y muy pocas se han concretado. (Gil Antón, 2016, p. 197)

La historia de la política mexicana está enmarcada por una serie de acuerdos, alianzas y proyectos que cambian según el vaivén político y la administración presidencial (cada seis años). Si los proyectos educativos tienen la suerte de que el partido político sea el mismo que el anterior, se elevan las posibilidades de su permanencia, pero si esto no sucede, todos los recursos tanto económicos como humanos, así como los avances realizados, se verán truncados para iniciar un nuevo Proyecto Escolar y así de manera sucesiva.

Como hemos reflexionado anteriormente los discursos de las políticas y reformas educativas, representan un vehículo sumamente poderoso para legitimar ideales y consolidar la presencia política de los actores tanto globales como locales. De esta manera, México como muchos otros, es el claro ejemplo de estos vaivenes políticos, que se inicia con un crítica y cuestionamiento exhaustivo a las decisiones y acciones implementadas por el anterior gobierno, para posteriormente, “hacer las propias propuestas, pero es común que haya cierto apresuramiento para desechar lo anterior y que muchas veces se dejen fuera proyectos y procesos que, de continuarse o ajustarse, consolidarían aspectos de la vida nacional que demandan” (Villalaz et. al, 2020, p. 15).

Precisamente, con acuerdos de partidos políticos y diversas organizaciones, México, como muchos países de América Latina, inició una carrera para implementar una serie de reformas con el objetivo de mejorar el funcionamiento de sus Estados. Este paquete de reformas de los años ochenta, implicaba la apertura a una descentralización muy básica, orientada, como hemos referido anteriormente, a disminuir el tamaño y a reducir la alta concentración de facultades, responsabilidades y atribuciones que en el ámbito educativo tenía sobre la Secretaria de Educación Publica (SEP).

De esta manera se iniciaba la denominada “*federalización educativa*”, entendida como proceso de cambios estructurales, consistente

en la descentralización de la educación básica hacia los Estados y también un incremento en la cantidad y calidad de insumos del sistema educativo: aumento

del presupuesto, ampliación del ciclo básico obligatorio, extensión del calendario escolar, profesionalización del magisterio, etc. (Rivera et. al, 2019, p. 218)

Bien es verdad que este proceso sigue siendo denominado como la descentralización centralizada, en tanto que el gobierno federal aún tiene en sus manos funciones claves del sistema educativo.

Este contexto nos conduce a un análisis de las políticas educativas en México desde su vertiente histórica y que hemos articulado en dos bloques de contenido. Un primer bloque, que pretende reflexionar sobre tres emblemáticos acuerdos educativos, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992, el Acuerdo por la Calidad de la Educación (ACE) 2000 y por último la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) 2008. Posteriormente, realizamos una mirada a las modificaciones al Artículo 3º constitucional como base legislativa del Sistema Educativo mexicano para finalmente examinar las dos reformas educativas más representativas del Sistema Educativo mexicano, por sus connotaciones legales y sus afectaciones a la participación de los actores educativos siempre como nuestro principal objeto de reflexión.

### **7.3.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992**

Iniciamos este bloque con el análisis del acuerdo político, que se encuentra enmarcado dentro del inicio del federalismo educativo, el ANMEB 1992, representa la evidencia factible de la inmensa influencia del SNTE en las decisiones educativas. Antes de su aceptación se desarrollaron numerosos procesos de negociación en los que el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE con Elba Esther Gordillo como secretaria general, se oponían a una descentralización que ponía en riesgo los intereses e integridad de la organización, así, antes de firmar el acuerdo, finalmente consiguieron “que se introdujeran lo que en su jerga se denominaron candados, es decir, dispositivos diseñados para proteger la integridad nacional de la organización, lo que aseguraba mantener y aún acrecentar su poder” (Ducoing, 2020, p. 190).

Firmado en 1992, el ANMEB, representó el pacto más emblemático entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE. En su contenido, este acuerdo implicaba una reorganización del Sistema Educativo estableciendo tres cambios trascendentales, según el Diario Oficial de la Federación DOF (1992):

- ❖ En primera instancia, la descentralización para modificar el centralismo y burocratismo, mediante el traspaso del poder federal a los gobiernos federales.
- ❖ En segundo lugar, una reforma curricular y pedagógica en el nivel básico de educación obligatoria, mediante una reformulación de los contenidos y materiales educativos.
- ❖ Por último, la revaloración de la función magisterial mediante la formación, actualización y capacitación de los maestros, todo esto con la finalidad de realizar una profunda renovación al Sistema Educativo.

El contexto educativo mexicano después de este acuerdo, por el que los Estados tenían la administración de la educación básica y normal, dentro de un nuevo escenario descentralizado, y en el que existía un mayor nivel de gobernanza estatal en la toma de decisiones educativas, se posicionó estratégicamente y de manera negligente a la SEP. Ello supuso legitimarlo como el organismo que controlaba todos los procesos y dispositivos de estrategias pedagógicas junto con la intromisión sigilosa y constante del SNTE, que poseía una rectoría escondida sobre el programa de “carrera magisterial, que

otorga los estímulos al personal docente de la educación básica desde 1993 y se ajustó en diversos años hasta 2013” (Flamand et. al, 2020, p. 740), sin mostrar jamás evidencia de relación directa entre la promoción y el ascenso en los niveles del programa, con la mejora de la calidad de los resultados educativos, pero que indudablemente otorgaba el SNTE el poder para determinar ascensos, permutas, estímulos, etc.

### **7.3.2. Acuerdo por la Calidad de la Educación (ACE) 2000**

El 1 de Diciembre del 2000, representó para México un nuevo escenario de alternancia política, con la finalización de casi setenta años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la presidencia de México. Vicente Fox Quezada que abanderaba al Partido Acción Nacional (PAN) tomaba el mando de la democracia mexicana, lo que implicaba un *nuevo contrato con el compromiso educativo*. En ese sentido, un Acuerdo para la Calidad en la Educación prometía la participación plural de la sociedad y no solamente de los gobiernos estatales y el SNTE. De esta manera, se sumaban al proyecto, organismos de la sociedad civil, empresarios y organizaciones importantes a nivel intelectual, académicas y de élite empresarial.

Con un panorama tan diverso de actores, se pensaría que el poder de influencia del SNTE disminuiría, sin embargo ese año se originó el compromiso y el pacto más contundente que otorgaría aún más potestad, de forma y contenido, en la política educativa a la organización magisterial. Detrás de esto, se encontraba la valiosa participación de su alrededor de un millón 673 mil 623 agremiados, que consiguieron mantener y sumar votos a los contrincantes de la izquierda. Gorostiaga y Tello (2011) lo expresan con mucha claridad al señalar que

en ese momento, la conducción del subsistema de educación básica sería entregada al SNTE en una clara concesión por el apoyo electoral recibido y en términos de una alianza política fundamental para mantener el poder político durante el nuevo gobierno panista. (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 190)

En este momento, se descentraliza el sistema para la evaluación educativa, con la creación de un organismo técnico (regulado en el decreto presidencial del 8 de agosto de 2002), el denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que gozará de autonomía y que asumirá las que antes también eran facultades exclusivas de la SEP, mediante su Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP) (Flamand et. al, 2020).

Es importante destacar que con este acuerdo se avanza en la creación de organismos públicos descentralizados del sistema educativo. Buena prueba de ello es la instauración del INEE, “que apoyaba la función de la evaluación del sistema educativo Nacional. De esta forma, se imponen pruebas estandarizadas a nivel nacional, sin

considerar los contextos socioeconómicos y culturales del alumno ni los ritmos diferenciados del proceso de enseñanza-aprendizaje” (López, 2013, p. 57).

Con el objetivo de alcanzar la calidad, se establece la obligatoriedad para el nivel preescolar, reformando el Artículo 3° Constitucional, haciendo responsables a los mexicanos de que los individuos menores de 15 años tendrían que recibir la educación básica. También los planes y programas de las escuelas normales se reforman y en el año 2006 se pone en acción la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), con una nueva estructura en los contenidos para crear una mayor integración y balance entre las asignaturas y contenidos.

Igualmente y como parte de los compromisos con asociaciones religiosas, se crearon alianzas con la *Fundación Vamos por México*, encabezada por Marta Sahagún de Fox (esposa del presidente en turno), y la vitalicia del SNTE (Elba Esther Gordillo), la cual, según López (2013) se benefició de esta alianza para continuar las prácticas clientelares en la elección y selección de profesores. Además esta alianza financiera se encargó de una “producción de 23 millones de ejemplares de la Guía para Padres, cuyo contenido atentó contra el Estado laico, al prevalecer fundamentos religiosos y hacer proselitismo doctrinario y político” (López, 2013, p. 57), pero se difundieron y utilizaron todas las escuelas públicas de educación básica.

### **7.3.3. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) 2008**

En 2008, México vivía un contexto convulso, con un incremento desbordante de la violencia y múltiples críticas sobre los proyectos de participación social de los niveles más desfavorecidos de la sociedad. Un ejemplo de ese sentimiento de inequidad, fue la imposibilidad de

consolidar el Consejo Nacional de Participación Social en Educación o el proyecto Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo encargado al Tecnológico de Monterrey que recibió críticas de investigadores educativos por considerarlo un acuerdo centralista y excluyente. (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 198)

A pesar de que en el país, cada vez más, aparecían diversos actores inmiscuidos en la educación, el SNTE se encontraba bien posicionado con aliados en distintos niveles políticos, y administrativamente muy bien asentado con comisiones mixtas de las diversas gestiones educativas entre la SEP y el SNTE. Es decir, se repartían las gestiones tanto administrativas, financieras como pedagógicas del sistema educativo además de tener dominio pleno en la selección y contratación del personal educativo. En este momento histórico el SNTE, “poseía recursos suficientes para formular políticas, para plantear reformas curriculares y para hacer bajar directrices administrativas e incluso cambios curriculares” (Flamand et. al, 2020, p. 199).

Estas relaciones corporativistas entre SEP y SNTE continuaron enmarcando la historia educativa, cada vez más criticada por los medios de comunicación y la población en general que exigía mayor participación de la comunidad escolar. Ante estas exigencias, se realiza el denominado IV Congreso Nacional de Educación y el 2º Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del SNTE, con la finalidad de legitimar el acuerdo y la posterior reforma educativa. En este encuentro, tal y como lo describe López (2013) participaron

todos los municipios, en un proyecto denominado alianza político electoral en tanto que fue apoyado por grupos de ultraderecha como el sector financiero, organismos internacionales y organizaciones empresariales disfrazadas de ciudadanos, como Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Transparencia Mexicana y la Federación de Padres de Familia, las cuales tenían acceso a la información en todos los niveles públicos. (López, 2013, p. 57)

Sin embargo, no estuvieron incluidos maestros, padres de familia, académicos e investigadores y el nivel medio superior y superior tampoco fue convocado, por lo que fue denominado un foro fraudulento que simplemente fue realizado para crear una imagen pública de mayor participación social.

En este escenario, la SEP y el SNTE en 2008, firman el acuerdo ACE, que representaba un nuevo reto para la organización sindical, afincando aún más su intervención en el manejo de la administración educativa. Este acuerdo significó que el SNTE utilizara todos sus recursos tanto económicos, como humanos, para dar respuesta a un nuevo reto de modernidad, demostrando su inmensa capacidad de adaptación desde entonces, con el apoyo de todo su grupo de personal educativo.

Para Bautista (2012), el acuerdo coloca la modernización de la administración como el eje central de los posteriores programas, que derivan hacia una atención a la infraestructura y el equipamiento escolar, a un mayor desarrollo de las tecnologías de la información, gestión y participación social. Con estos objetivos se pretendía consolidar el papel de los *Consejos Escolares de participación educativa*.

Un *segundo eje*, se centraba en la *profesionalización de los maestros*, lo que supuso una acreditación de la cualificación y una evaluación más institucionalizada. Bautista señala al respecto “que el acceso de los aspirantes a las plazas de maestro de educación básica ya no se decidiría de manera discrecional por las autoridades educativas o el sindicato, sino a partir de evaluaciones objetivas” (p. 55).

En el *tercer eje*, se proponía el bienestar y desarrollo integral de los alumnos, el *cuarto eje*, se refiere a la formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y el *quinto eje* está dedicado a la evaluación.

El acuerdo fue para muchos intelectuales como Bautista (2012); Ornelas (2000); Solís del Moral y Tinajero (2022); Gil (2018) y Spink et. al (2017), un ambicioso proyecto. Las propuestas parecían oportunas para convertir el sistema educativo más democrático en términos de la contratación del personal, pero los resultados demostraron que todas las decisiones aún respondían a un sistema clientelar del dúo SNTE-SEP. Se trataba de un documento sectorial del sistema educativo con fuertes componentes burocráticos y contenido carente de ideas rectoras que guiaran específicamente los objetivos. “Uno de sus rasgos peculiares consiste en que sobredimensiona la importancia



de la evaluación y, en cambio, proporciona ideas generales y poco orientadoras respecto a los fines del desarrollo educativo dentro de un proyecto de futuro para el país” (Ramírez, 2021, p. 197).

#### **7.3.4. Pacto por México 2012**

Los inicios del acuerdo político denominado, Pacto por México, tienen su raíz en el documento donde se incluyen las promesas de campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto. En diciembre de 2012, este pacto, se conforma como un acuerdo firmado entre las principales fuerzas políticas del país (Jesús Zambrano Grijalva Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática PRD, María Cristina Díaz Salazar Presidenta del Comité Ejecutivo del PRI y Gustavo Madero Muñoz Presidente Nacional del PAN y el actual Presidente). El propósito fue claro, buscar la aprobación de reformas que no habían sido transitadas por falta de acuerdos anteriores, mediante mecanismos donde prevalecerían las coincidencias, esa era la principal intención.

Así, Pacto por México (2012) establece en sus primeras hojas que “el país requiere un pacto integral, profundo, de largo alcance que consolide a México como una democracia política y socialmente eficaz”. En materia educativa las reformas y/o políticas públicas que se plantearon en este pacto en el ámbito educativo son las siguientes:

1. Implantar un sistema de información y gestión educativo único.
2. Consolidar el sistema de nacional de evaluación educativa.
3. La autonomía de gestión de las escuelas.
4. Escuelas de tiempo completo.
5. Computadoras portátiles con conectividad.
6. Servicio profesional docente.
7. Fortalecer la educación inicial de los maestros.
8. Incrementar la cobertura de educación media superior y superior.
9. Programa nacional de becas.
10. Disminuir el control del sindicato magisterial

Al comparar estos objetivos del Pacto por México con el acuerdo de cooperación establecido entre México-OCDE (estudio que tuvo un costo para el gobierno mexicano de de 14 millones de pesos) para conseguir resolver y mejorar la calidad educativa del sistema educativo en beneficio de las escuelas, López (2013), encuentra que este documento es la génesis y el instrumento que ayuda a legitimar las directrices del Pacto por México,

en este estudio se dictan las directrices y fundamentos estratégicos para proponer una reforma educativa en la que la mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social”. El estudio se enfoca en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo de directivos y la gestión escolar en las escuelas con el fin de mejorar los resultados de los niños que cursan la educación básica, a partir de evaluaciones estandarizadas. Estas recomendaciones concuerdan con las metas establecidas por el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y la ACE . Este documento preparó el terreno para arribar a la reforma de la Ley General de Educación promulgada en enero de 2011 y para culminar con la reforma educativa que presentó Enrique Peña Nieto el 10 de diciembre de 2012, promulgada el 25 de febrero de 2013. (p. 58)

México estaba viviendo entonces, por primera vez en su historia una alianza emblemática de todos los partidos políticos que, pese a abismales diferencias ideológicas y políticas, firmaban un acuerdo de acción para implementar un paquete de reformas de suma trascendencia, no sólo en el ámbito educativo, sino también en múltiples servicios públicos. Esta alianza entre partidos se convirtió en un suceso político histórico que, a pesar de ser encabezado por el PRI –partido político, con una imagen de poca credibilidad social y política-, la estrategia fue sumamente eficaz, porque la propuesta fue legitimada con el amparo de los informes y resultados de organismos internacionales, como la OCDE con el propósito de justificar su propuestas. De esta manera, por primera vez en la historia de la política mexicana todos los partidos se unieron para apoyar el acuerdo.

Se trata, de un documento que recoge ideas exteriores más que un verdadero análisis de necesidades y estrategias para implementarla. Lamentablemente, no responde a un diagnóstico enfocado en la atención de acciones urgentes en el ámbito educativo, ni tampoco a un diseño que se estructurara de acuerdo al verdadero contexto social y cultural de México. Este Pacto representa el documento donde se plasman las primeras raíces de la reforma de 2012 que se sustentó en tres ejes rectores: el *fortalecimiento del Estado mexicano, la democratización de la economía y la política*, así como la *ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales* y por último la *participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas*. Así mismo contiene acuerdos sobre cinco temas específicos:

- I. Sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico.
- II. Empleo y competitividad.
- III. Seguridad y justicia.
- IV. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- V. Gobernabilidad democrática.

De esta manera, se consolidó la estructura vertebral que daría origen a la reforma educativa implantada desde 2012. Este instrumento funcionará con la creación de un Consejo Rector para articular las negociaciones centrales, definir objetivos, determinar mesas de trabajo y elaborar las iniciativas de ley que se requieran, para someterlas a la discusión del Congreso de la Unión, implicando modificaciones a leyes constitucionales y secundarias.

### **7.3.5. Impacto de los Acuerdos en la Legislación Educativa en México**

Los instrumentos legales que actualmente están en vigor para regular los fundamentos del sistema educativo mexicano y donde finalmente se plasman los anteriores acuerdos son, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 3° y 31; Ley General de Educación; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 38; y el Reglamento Interior de la SEP” (SEP, 2019, p. 4).

Específicamente, a nivel de políticas educativas el Artículo tercero constitucional, desde su creación en 1917 ha presentado a lo largo de la historia educativa en México una serie de modificaciones, por ser el instrumento directo en donde el Estado puede establecer el control y las normas del juego sobre cómo y cual debe ser el propósito, la enseñanza y la gestión de la educación. Todo esto como señala Soto (2013)

en un marco de sistema federal donde las entidades de la Federación al igual que en 1824 eran las directamente responsables de todo lo que sucediera bajo un régimen interno y la ambición muy legítima por controlar planes y programas de estudio. (Soto, 2013, p. 213)

También para Bonifacio (2019), el Artículo tercero junto con la Ley General de Educación establecida en 1993, representan las mejores herramientas tanto históricas como actuales, que evidencian el proceso, unas veces paulatino y otras tantas, vigoroso sobre los logros de los fines educativos, la construcción de derechos respecto a la educación con las reformas que han operado para hacer realidad esas modificaciones.

Según la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2021), al menos once modificaciones se han ejecutado al Artículo Tercero desde 1934, y son la evidencia del recorrido histórico de una educación mexicana que busca el desarrollo armónico e integral de los ciudadanos, el amor a la patria, solidaridad, independencia, justicia y libertad de creencia.

Un largo camino por el que aún queda mucho por recorrer al hablar de procesos educativos democráticos. Si bien, ha habido grandes logros, como la autonomía universitaria (desde 1979) y la obligatoriedad de los niveles de educación básica (a través de los años) que han permitido paulatinamente afrontar los problemas de cobertura, con una participación abierta de agentes privados desde los años ochenta, algunos OOII como, UNESCO (2015), OCDE (2015b), (OCDE (2012) y OCDE (2021), entienden que

para los niveles básicos la responsabilidad mayoritaria sigue siendo de la oferta pública y ambos tienen alta regulación del Estado. La Tabla 12, resume el recorrido histórico de modificaciones al Artículo 3° Constitucional. En este gráfico es evidente el vaivén político que se centra en desechar propuestas anteriores sin enfocarse en los aspectos pedagógicos que continúan, lo que origina un sistema educativo con poca estabilidad que ha pasado de la calidad a la excelencia educativa, sin aún obtener resultados contundentes. La única reforma educativa y modificaciones al Artículo tercero con continuidad política es la del DOF (2002), que representó dos etapas de esos cambios educativos, por la presencia del PAN en dos sexenios, con lo que la integración curricular de los niveles educativos, tuvo mayor tiempo de consolidación.

**Tabla 12**

*Recorrido histórico y modificaciones al Artículo 3° Constitucional*

Año	Reforma Implementada al Art. 3°	Palabras Clave
12 de Diciembre de 1934. Presidente: Lázaro Cárdenas	Hacia una Educación Socialista Expresa la transformación social de la Revolución mexicana en la administración Cardenista, estableciendo la educación socialista y el nivel primaria como obligatorio. Autoridad Estatal y se facultad legislativamente para unificar y coordinar la educación.	Educación socialista Primaria obligatoria Cobertura
1946 <u>DOF 30-12-1946</u> Presidente: Manuel Ávila Camacho	Establece un humanismo de unidad nacional. La educación que imparta el Estado se dirigirá al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. El proceso educativo será democrático.	Desarrollo armónico Amor a la patria, solidaridad, independencia y justicia. Libertad de creencia. Democrática
1979 <u>DOF 09-06-1980</u> Presidente: José López Portillo	Se garantiza la autonomía universitaria. Respetando la libertad de cátedra e investigación, libre examen y discusión de las ideas. Determinará sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrará su patrimonio.	Autonomía Universitaria
1993 <u>DOF 05-03-1993</u> <i>Fe de erratas</i> <u>DOF 09-03-1993</u> Presidente: Carlos Salinas de Gortari.	Obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. Los particulares podrán impartir educación en todas sus modalidades.	Participación de agentes privados.
2002 <u>DOF 12-11-2002</u> Presidente:	La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación obligatoria. Unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles obligatorios.	Educación básica obligatoria. Unificación curricular de niveles.

Vicente Quezada	Fox	
2011 <u>DOF 10-06-2011</u>	Respeto a los derechos humanos. Aprecio y respeto por la diversidad cultural. Educación media superior se le otorga el grado de obligatoriedad.	Derechos humanos Obligatoriedad nivel medio superior
2013 <u>DOF 09-02-2012</u> <u>DOF 26-02-2013</u> <u>DOF 29-01-2016</u>	El Estado garantizará la calidad de la educación. Reconocer la identidad cultural. Garantizar la rectoría de la Federación en cuanto a la creación de los planes y programas para los niveles de preescolar, primaria, secundaria y normal. El ingreso al servicio profesional docente y cargos con funciones de dirección o supervisión en educación obligatoria se llevarán acabo mediante concursos de oposición. Evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, el reconocimiento y permanencia en el servicio de los trabajadores de la educación. Creación del INEE como organismo autónomo. LSPD. Federación, Estados y Municipios unifiquen y coordinen el sistema educativo para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.	Calidad educativa Identidad Cultural Evaluación a profesores desde el nivel constitucional.
Presidente: Enrique Peña Nieto		
<u>DOF 15-05-2019</u>	Derogación y adición de los de los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de derogar la reforma educativa promulgada en el sexenio anterior. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Se anula la LSPD, y se suprime el INEE. Se crea y se faculta al Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, con una ley reglamentaria con la rectoría del Estado	Derogación de reforma anterior. Excelencia educativa Programa de Carrera Magisterial
Presidente: Andrés Manuel Obrador	López	
<i>Nota.</i> Elaboración propia, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2021, Art. 3°).		

#### **7.4. Reformas Educativas, Modelos de Gestión y Nuevas Tendencias en México**

Las reformas educativas de la década de 1990 en América Latina son consideradas afines al proceso globalizador. La homogeneidad en el tipo de políticas implementadas se origina en la influencia que los organismos internacionales han tenido en la región. Basta con estudiar con detenimiento lo que recomiendan las agencias internacionales para darse cuenta de que las diferencias de la reforma educativa, entre país y país, se deben sólo a necesarias adaptaciones a cada realidad, las reformas tienen en común los señalamientos de la CEPAL-UNESCO-OCDE. (Gorostiaga y Tello, 2011, p. 376).

Inevitablemente, el corolario constante en los discursos de reformas, es la competitividad y calidad, con el objetivo de una lógica de productividad y desarrollo anhelados por todos los países, muchas veces incompatibles con las aspiraciones de justicia social, equidad, democracia, paz, etc. De esta manera, las fuerzas políticas se unen con la finalidad de realizar transformaciones contundentes en esa búsqueda insaciable de excelencia.

Así, en la actualidad, la calidad constituye la columna vertebral de múltiples reformas en los servicios públicos. Sin un análisis conceptual y operativo, la noción de calidad se plasmó en las políticas públicas y se asoció con eficiencia y, en el caso educativo, fue directamente proporcional al rendimiento escolar y por tanto, sinónimo de desarrollo educativo en los países.

De esta manera, Rivas (2015) constata un aumento de la presencia financiera y técnica de los organismos internacionales en la política educativa a través de préstamos y de asesoría técnica para el diagnóstico, diseño y ejecución de las políticas. Hecho este que representó una constante en el contexto Latinoamericano para intentar restaurar las múltiples carencias que sus sistemas educativos presentaban. En México podemos decir que existen dos reformas implementadas que responden a objetivo global, de un lado, la reforma educativa del año 2012 y la última, del año 2019.

Es de trascendencia el análisis de estas reformas en términos de políticas educativas, en tanto que,

previo a la reforma constitucional de 2013, el sistema educativo mexicano operó, como lo argumenta la teoría del equilibrio puntuado, bajo una dinámica de estabilidad caracterizada por pequeños cambios incrementales, que se centraron únicamente en ciertas dimensiones del problema educativo. (Martínez y Navarro, 2018, pp. 40-41)



Alrededor de este escenario, en este punto, analizamos las dos últimas reformas educativas implantadas en el sistema educativo mexicano, haciendo énfasis en cuatro aspectos que son determinantes en el éxito, fracaso, entorpecimiento, etc. de los modelos de participación local para el desarrollo de la gestión y autonomía escolar dentro de un contexto global.

- ***En primera instancia***, reflexionamos sobre la implementación de las reformas en un contexto de desacuerdo.
- ***En segunda instancia***, analizamos el diseño y ejecución de esas reformas, implantadas sin la anuencia y participación de los profesores y dentro de un escenario de deslegitimación de su profesionalidad.
- ***El tercer factor*** que examinamos son las estructuras punitivas de las reformas enfocadas a la evaluación docente, y no al proceso de enseñanza aprendizaje.
- ***Por último***, los modelos educativos que son implementados precozmente en las últimas etapas de los gobierno, y sin continuidad alguna dejando siempre al final las adecuaciones pedagógicas de la reforma.

### 7.4.1. Reforma Educativa 2012

El “no a la reforma punitiva”, como se llamó desde ese momento a dicha posibilidad, que se confirmaría en las leyes secundarias derivadas de la reforma, fue el ingrediente que articularía las principales críticas y movilizaciones de sus opositores. (Guevara, 2021, p. 74)

A pesar de la naturaleza del orden público que destacan Albi et. al. (1997), sobre la importancia de que una política pública esté abierta a la disputa y la confrontación, en el caso de México la reforma de 2012 tuvo su génesis fuera de un consejo de participación ciudadana. Su origen, como explicamos en párrafos anteriores se encuentra dentro del acuerdo político, denominado Pacto por México, documento eminentemente político, que se realizó como una copia fiel de las recomendaciones elaboradas en 2011 por la OCDE (2011), que a su vez, servía como herramienta para legitimar las decisiones de la política de campaña del presidente en turno, afirmando, que dicha propuesta provenía de expertos en el ámbito educativo. Así, estos discursos, convencieron a la comunidad política, pero no a la colectividad de trabajadores de la educación.

Entonces se vivió un escenario de intensas movilizaciones, sobre todo en Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Chiapas, con un paro de profesores primero de 48 horas con aproximadamente doscientos mil profesores, encabezados por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), y posteriormente más de trece mil profesores que realizaron una marcha en contra de esa reforma educativa en el Zócalo de la Ciudad de México, que se sumaron a las protestas, barricadas, amparos, foros, encarcelamientos y decenas de heridos y muertos. Los medios de comunicación lo relataban en estos términos:

despiden a más de 3.000 maestros en México por manifestarse contra la ley educativa en Oaxaca, Michoacán y Guerrero, son las zonas más afectadas por los despidos, con un total de 1.179 profesores en el primer caso, 620 en el segundo y 120 en el último. Aunque algunos profesores de Chiapas también participaron en las manifestaciones, finalmente no se han anunciado despidos. Las bajas que se han producido en el sector educacional, serán cubiertas por profesores aspirantes - que se presentaron al examen de ingreso del servicio profesional docente y no obtuvieron plazas- (Europa Press 2016)

Indudablemente, el sistema educativo mexicano necesitaba múltiples acciones contundentes para su mejora, sin embargo, se estaba implementando la reforma

educativa, dejando fuera de ese acuerdo nacional a gran parte de los actores fundamentales de su implementación, entre estos, el grupo que más eco causó, fue el magisterio disidente -con años de historia de levantamientos y demandas en contra del gobierno y las arbitrariedades del SNTE-. Ahora la CNTE, en este momento histórico, “era el único sector social no partidario con capacidad de movilización de masas contra el gobierno federal” (Casanova, 2018, p. 177), que encabezó las numerosas protestas en contra de la reforma y la lucha por restablecer el descrédito de los profesores en ese engaño social.

Para autores como Gil Antón (2018), Flamand (2020) y Duconing (2020), el objetivo principal de este proceso histórico tan relevante para el sistema educativo mexicano, fue el sentimiento constante del gobierno central de restablecer el control de las decisiones educativas, que a lo largo de los años habían sido acaparadas por el inmenso poder del SNTE. De esta manera, con la ayuda de los medios de comunicación, mediante imágenes, películas, etc., realizaron una incesante propaganda de descredito hacia los profesores mexicanos acusándolos de flojos, poco profesionales, incompetentes, ladrones, etc. culpándolos de todo el problema educativo que acaecía en México. Así,

no sólo les fue imputada, sin razón, la fuerza causal del entuerto, sino se le dio base a ese juicio previo de manera, de nuevo, simple y generalizada, ayuna de matiz: cientos de miles, más de un millón de docentes, sin distinción alguna, fueron declarados ignorantes, impresentables, violentos e incultos. (Gil Antón, 2018, p. 308)

También Flamand et al. (2020) afirman que la prensa y los medios de comunicación impulsaron el descrédito de miles de profesores, exigiendo su evaluación y señalándolos como el principal problema y responsable de la decadencia educativa y del rezago educativo mexicano. La reforma afirmaba que con profesores mejor preparados automáticamente se resolverían los problemas del sistema educativo y aumentaría la calidad educativa, así que, los medios de comunicación y los discursos políticos construyeron y difundieron una imagen de los profesores muy generalizada y poco objetiva, describiéndolos a todos de “incapaces, poco preparados e ignorantes, olvidándose de que éstos han sostenido por décadas un sistema educativo con pocos recursos materiales y múltiples problemáticas sociales. Simplificando la relación entre el control de ciertas prácticas negativas, como la herencia de plazas” (p. 724).

En ese escenario, el paquete de reformas constitucionales que se plasmaron en el proyecto Pacto por México—arriba mencionado—, se publica en 2013 en el Diario Oficial, y es aprobada esta reforma por el congreso de México. De esta manera y pese a múltiples oposiciones, resistencias y manifestaciones de diversas corporaciones magisteriales, la muy discutida reforma educativa 2012, se convirtió en una realidad y no sólo sin la aprobación de los actores principales —los profesores y personal directivo— sino también en contra de ellos; ellos que son quienes la tendrían que implementar.

*Su propósito principal* según el Gobierno de la República Mexicana (2012), era dotar al sistema educativo nacional de los elementos que impulsasen su mejoramiento y fortalecieran la equidad y capacidades de gestión de la escuela. *Un segundo eje* pretendía asegurar que el Estado garantizase la calidad de la educación pública obligatoria.

El propósito era claro, reduciendo el problema educativo y afirmando que los maestros estaban poco capacitados y eran ineficientes, mediante la creación de un Sistema de Servicio Profesional Docente (SPD), que regulara esta profesión a partir del establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la constitución del INEE, como máxima autoridad en materia de evaluación, se podría evaluar a cada uno de los profesores y, por tanto, también determinar quiénes eran idóneos o no para continuar ejerciendo sus funciones. De esta manera se mejoraría el sistema educativo mexicano.

Con estas acciones, se devolvía a la SEP, la rectoría de la educación, para finalmente dejar fuera al SNTE de las decisiones y acciones educativas más importantes. Los mecanismos jurídicos que harían posible estos ejes rectores de la reforma, fueron la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LSPD) y la Ley del INEE así como una serie de reformas a la Ley General de Educación.

Entre las acciones derivadas están la consulta nacional para la revisión del modelo educativo, tanto para la educación básica como para la educación media superior. También abarca a la educación normal, con miras a establecer un plan integral de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el sistema de normales públicas.

Se establecieron 14 líneas para las transformaciones del sector educativo, según el Gobierno de la República Mexicana (2012): Autonomía de Gestión Escolar, Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), la participación de los padres de familia, sistema educativo responsable y eficiente, Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE), el

SPD, Formación Continua y el desarrollo profesional, el INEE, El Sistema Nacional de Evaluación Educativa, Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas, el fortalecimiento de la equidad e inclusión, el FONE (Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo) y la centralización del pago de nómina y el programa de presupuesto de las escuelas.

Ciertamente, esta reforma contiene fuertes tientes de recentralización en el ámbito de evaluación y administración del personal educativo. Se centralizó “el control del pago de los salarios de los docentes estatales, función hasta entonces responsabilidad de los gobiernos de los Estados. Este movimiento se justificó como una manera de promover una mayor eficiencia económica a la Secretaría de Hacienda” (Olmeda, 2014, p. 158). Una figura que sería el actor encargado de dicha recaudación y administración. También en ese momento todos esos elementos de descentralización y autonomía dictados por la OCDE, eran determinantes directa o indirectamente para recibir tanto ayudas como préstamos por parte del BM y otras OOII.

Todas estas nuevas líneas de acción, se hacen operantes mediante la reforma constitucional que fue publicada en el DOF (2013), y que implica cambios al texto del Artículo 3º, relativo a la educación y al Art. 73, que establece las facultades del Honorable Congreso de la Unión. Se trata de las modificaciones de las fracciones III, VII y VIII; así como en la adición de un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y la fracción IX, a la letra dicen las modificaciones, lo siguiente:

el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015, Artículo 3º)

También hace reformas a los incisos, a y b, en donde se enfatiza la educación de calidad con base en el mejoramiento y el máximo logro académico de los estudiantes. Regresando a las reformas hechas al Artículo tercero, en afán de ser breve, podemos decir que básicamente consisten en tres aspectos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015):

1. Reconocer la identidad cultural de nuestro país.
2. Garantizar la igualdad de todos al disfrute de este derecho.

3. La rectoría de la Federación, en cuanto a la creación de los planes y programas para los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal.

De esta manera, la Constitución Política (2015), también establece que 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 fijará los criterios, los términos así como las condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

Además, impone el Honorable Congreso de la Unión la obligación de expedir las leyes reglamentarias y en la adicionada fracción IX, en donde se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, mismo que queda a cargo del INEE como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además en la Ley reglamentaria correspondiente, se determinan las principales características de esa organización y su funcionamiento.

La reforma al Artículo 73 constitucional, resulta un precedente histórico, ya que en este, se establecen las facultades del Honorable Congreso de la Unión, para expedir leyes federales. Por lo que, la reforma consistió en la modificación a la fracción XXV que en su texto vigente que al inicio, señala como facultad del Honorable Congreso de la Unión: “para establecer el Servicio Profesional Docente en términos del Artículo 3º ...”; así como “dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015), el Proyecto de Decreto por el que se expide esta Ley fue aprobado por la Cámara de Senadores el 3 de septiembre del 2013.

Finalmente, se concreta esta reforma, cuando se plasman las modificaciones al Artículo tercero constitucional. El resultado no fue sólo una reforma educativa sino, también una reforma laboral, por la creación de la LSPD, con efectos en la admisión,

permanencia, promoción y despido del personal educativo, con efectos en la Ley General del Trabajo, indiscutiblemente generó aún más descontento e incertidumbre en los profesores mexicanos.

Evidentemente, la reforma de 2012, está definida por la búsqueda de una idoneidad de excelencia de los docentes, olvidando centrarse en lo verdaderamente importante, un contexto en el que el 8,5% de la población vive en extrema pobreza, el 4,5% de la población total está sin escolaridad básica y “por si fuese poco, cada año – desde el preescolar al posgrado– más de un millón de alumnos abandonan la escuela. Equivale a que, en promedio, un poco más de 2,700 dejen las aulas al día” (Gil Antón, 2018, p. 305), sin olvidar el grave rezago educativo.

La estructura de esta reforma resultó sumamente amplia, ambiciosa y con un alto contenido de control autoritativo y poco contenido para la transformación en los procesos educativos. Ha sido ampliamente analizada y discutida por autores como Gil Anton (2016), Ornelas (2000), Guevara (2021) y López (2013), que la describen como una reforma reduccionista, es decir, redujo el problema educativo al desempeño de los profesores.

Gil Antón (2018) analiza sagazmente los argumentos expuestos para sustentar ese enfoque de evaluación dirigido hacia los profesores, por el presidente del INEE,

la organización escolar, el liderazgo de los directores y la eficacia pedagógica de los docentes pueden atenuar el impacto negativo de los bajos niveles socioculturales de las familias”. Importa mucho exponer qué significa el verbo que usa: atenuar, equivale a aminorar o disminuir la intensidad, la fuerza o el valor de un hecho o de un suceso. Esto es, mitiga, pero no anula. Si esto es cierto, lo contrario también y el autor lo reconoce: La pobreza educativa de una escuela acentúa las deficiencias de los alumnos y, en consecuencia, propicia bajos niveles de aprendizaje. Lo que escribe a continuación es demoledor: Por desgracia, la mayoría de los estudiantes pobres de México asisten a escuelas con carencias graves de todo tipo. (p. 337)

Esto refleja que el gobierno asumía las carencias de los colegios mexicanos y la situación social de pobreza eminentemente palpable en México. Si bien, es cierto que la educación tiene el poder de transformar, es imposible que sólo un elemento de la ecuación, en este caso la calidad docente, pueda contribuir a resolver las condiciones escolares y sociales del problema educativo. Sin embargo, otros factores como la gestión

escolar, la autonomía, el liderazgo de los actores educativos, la participación de la comunidad escolar, el Proyecto Escolar, la eficiencia pedagógica, etc., estos sí, en suma, pueden contribuir a mejorar esas condiciones futuras, sin aislar un factor de otro, que es lo que se ha venido haciendo a lo largo de los años y el resultado continúa siendo una constante exclusión y desigualdad para ese 4,9% de mexicanos.

Evidentemente, los ejes de la reforma de 2012 estaban diseñados alrededor de la figura del profesor con los lineamientos del Ingreso al SPD, y toda la conformación del INEE para una evaluación educativa dirigida a los maestros. Es trascendental rescatar el eje que intentaba otorgar la *autonomía de gestión a las escuelas*, con la finalidad de reflexionar sobre los elementos interesantes en términos de una gobernanza que implica una participación directa del ámbito escolar. Nos referimos a que, no todo es descartable dentro de las propuestas de reforma, sin embargo en este caso es evidente que una propuesta de autonomía a la par de la creación de un sistema de evaluación rígido y sin pluralidad, anula por completo dicha propuesta que se queda sólo en papel.

Para Ocampo y Gómez (2017), el primer elemento que dificulta el desarrollo de una autonomía de gestión, es que no existe la participación, disposición y aceptación de los directivos y profesores. Entonces, para el gobierno mexicano, este disturbio histórico enmarcado con el encarcelamiento de la lideresa política Elba Esther Gordillo del SNTE, representaba el mejor momento para recuperar el poder de todas las decisiones educativas y sobre todo el control de la plantilla del personal del sistema educativo. Este era el momento idóneo para garantizar nuevamente la rectoría del Estado, también en la creación de los planes y programas para los niveles de preescolar, primaria, secundaria y normal, regresando a los modelos de gobernabilidad que concentraban todo el poder. Por tanto, no había cabida para un modelo de participación plural, abierto y democrático.

Según el gobierno federal, la necesidad de la creación de este SPD surge por la existencia de prácticas indebidas regidas por el SNTE, que durante años tenía consolidada una estructura burocrática, elitista y clientelar para la contratación, promoción, los estímulos y la jubilación. Todo ello acorde a una figura del Estado de bienestar y con prácticas clientelares fuertemente arraigadas, donde “las políticas educativas de este periodo se construyeron mediante la intervención omnipresente del



corporativismo del SNTE que fungió como corregulador de la docencia pública mexicana en todos sus ámbitos” (Gutiérrez, 2020, p. 25).

Esta hegemonía no permitía que se aplicaran mecanismos que se adaptaran para que los profesores acreditaran verdaderamente sus capacidades y competencias docentes. De esta manera a partir del ciclo escolar 2014-2015, todas las plazas de nuevo ingreso serían asignadas por concurso de oposición con la finalidad de otorgar los ascensos en función a aptitudes y mérito profesional y asumiendo que, para la mejora escolar era central el papel de los directores y supervisores, ya que son los funcionarios que ejercen la responsabilidad de autoridad en el ámbito escolar. En el marco de esta reforma, el mérito es el criterio central para el otorgamiento de las promociones a funciones de dirección y de supervisión a partir de concursos de oposición.

Así, en el DOF (2012), se decreta que las autoridades centrales mediante el INEE, deberán evaluar el desempeño docente, lo que incluye a quienes ejerzan funciones de profesor, dirección o de supervisión en la educación obligatoria que imparta el Estado. También el INEE, que en ese momento era el actor principal en materia de política educativa (encargado de diseñar y realizar las mediciones de los procesos y resultados del sistema educativo), tendría que expedir los lineamientos para las autoridades educativas sobre las funciones de evaluación, que les correspondieran y generar y difundir la información de las evaluaciones, desarrollar las directrices para mejorar la calidad de la educación, dotándolo de plena autonomía.

Este marco normativo establecía la obligatoriedad de la evaluación, y el propósito era una evaluación integral, que diera a conocer el nivel de desempeño y el cumplimiento de los requerimientos inherentes a la función de profesores y directivos. En el caso de que existieran insuficiencias, se tendrían que realizar programas específicos que otorgarían hasta dos oportunidades de evaluación adicionales para mostrar que se cumplía con las condiciones para la permanencia, y si no, se procedería a su destitución. En materia de permanencia, la reforma contenía reglas con efectos diferenciados según se tratara de personal de nuevo ingreso, o de personal actualmente en servicio, con sanciones y bajas, en caso de que no se cumplieran los requisitos que planteaban dichos los lineamientos.

Evidentemente, el sistema educativo no contaba con una estadística detallada de todo su personal, porque se encontraba en manos del SNTE, que ocultaba algunos datos

para realizar practicas clientelares, así que, indudablemente era necesario una descentralización para reducir el poder absolutista y poco democrático por parte del sindicato. Sin embargo, el enfoque evaluativo se realizó sin el acuerdo de las corporaciones de la comunidad escolar y de una forma punitiva y poco viable. La única ganancia, después del gasto inmenso que se invirtió en la creación del nuevo organismo evaluador, INNE (hoy desaparecido), fue precisamente esa estadística y el censo específico del sistema educativo mexicano, por todo lo demás, esa inversión se perdió.

Es importante también resaltar, que la reforma presentaba cinco elementos valiosos en términos de autonomía en la gestión escolar, con la finalidad de situar a las escuelas como el centro del sistema educativo:

1. Capacidad de gestión para realizar sus funciones, y las autoridades la obligación de proporcionarles los recursos necesarios para cumplir con su cometido.
2. La autonomía escolar que representa la posibilidad de que las escuelas puedan tomar las decisiones que correspondan a su mejor funcionamiento. Para ello deberá disponer de los recursos públicos y de los apoyos administrativos que le permitan organizarse en torno a su quehacer.
3. La sobrecarga administrativa debe ser sustancialmente aligerada para que las escuelas y las supervisiones puedan concentrarse en las tareas propiamente educativas.
4. Los Consejos Técnicos Escolares deben poder trabajar sistemáticamente para trazar una ruta de mejora y darle seguimiento. Consejos sesionan al menos ocho veces al año.
5. Como parte de las estrategias para el buen funcionamiento de las escuelas se prevé asegurar la normalidad mínima escolar, es decir, que se cumpla un conjunto de condiciones esenciales para la adecuada marcha de toda escuela. (Gobierno de la República Mexicana, 2012)

La capacidad de gestión, la autonomía escolar, aligerar la sobrecarga administrativa, los consejos técnicos escolares y la normalidad mínima, son elementos sumamente valiosos que, sin embargo no se llevaron a la práctica, porque se contraponían

a toda la estructura de evaluación y control central. La propuesta era inviable porque al mismo tiempo que el poder central controlaba toda la estructura del personal docente en términos de contratación y permanencia en los centros, sugería una autonomía de gestión en las escuelas, lo que evidentemente fracasó. Entre otras razones, porque eran propuestas abismalmente opuestas, y el resultado fue un mayor control y rendición de cuentas, sumado a un personal educativo preocupado por aprobar y mantener su puesto de trabajo, y totalmente en desacuerdo con la reforma implantada.

En este punto, entendemos que es importante analizar y cuestionar el desarrollo de estos ámbitos. Si bien, no hay duda de que representan una oportunidad para una gobernanza local, en este caso constituyen una incongruencia con los planteamientos generales de la reforma, por tres aspectos cruciales:

- ✓ El primero, que se ha quitado autoridad al personal directivo en términos de contratación y elección del personal.
- ✓ El segundo, porque establece criterios regulados para el trabajo de los centros escolares, no les brinda verdadera flexibilidad.
- ✓ Por otra parte, los profesores estaban en contra de las propuestas educativas y se encontraban en un estrés de evaluaciones que ponían en riesgo a su estabilidad laboral, y que mostraba que el propósito de todo el personal educativo, era finalmente poder aprobar la evaluación docente, para asegurar su continuidad laboral.

Todo esto se tradujo en una poca o nula participación de los actores principales en las actividades posteriores de la reforma. Sumado a esto, los lineamientos que se presentan no contienen adecuaciones al contexto educativo mexicano; como advierten los informes de la OEI (2014a, 2017) no se toma en cuenta que la disposición de los recursos en algunos centros son ilimitados, y en otros escasos, por ejemplo, la cantidad de estudiantes por aula, los programas alternos que generan excesiva carga administrativa a las escuelas, los horarios, el número de horas de los docentes por colegios, etc., y sólo por nombrar algunas.

La reflexión de fondo es que, con mucha probabilidad las disfunciones, no se solucionan adoptando medidas que recomiendan organismos internacionales o que funcionaron en otros países, ya que la problemática local podría ser mucho más compleja

o simplemente diferente. Es natural mirar hacia fuera pero, se debe ser sumamente cauteloso, ya que el dar medidas simples a problemas complejos, cuando el problema de raíz es diferente, traerá como resultado que la solución sólo sea parcial y no funcionará o durará muy poco, como sucedió con esta reforma.

Para Gil Antón (2012), se simplificó el problema educativo mexicano, que es mayúsculo tanto en la inequidad, como en el acceso y en el aprendizaje, y está sesgado por la desigualdad social que reflejaba una constante falta de equidad educativa. Ese problema no se puede reducir con la práctica eficiente de los profesores, si bien, podrá contribuir, pero por sí solo, indudablemente no va a mejorar los problemas de los índices extremadamente bajos de pobreza y socioculturales de las familias mexicanas. El autor afirma, que los maestros, son capaces de atenuar esos efectos, pero atenuar nunca es anular, entonces, es indispensable no sólo reconocer esas graves carencias de las familias y escuelas mexicanas, sino que también se tienen que estudiar y agregar esos datos dentro de las propuestas educativas, escuchando a los profesores y no dejándolos a un lado.

Como en capítulos anteriores hemos expresado, las recomendaciones de organismos internacionales que son también excelentes herramientas que realizan diagnósticos generales, destacando muchas de las carencias urgentes y áreas de atención en el ámbito educativo, y pueden ser útiles para tomar acciones prácticas por parte de los países, sin embargo, en este caso, fueron seleccionadas como una serie de recetas de sanación e impuestas de una forma torrencial y vertiginosa, sin atender específicamente a las particularidades de las escuelas mexicanas y aún más grave, sin la cooperación y aceptación de la comunidad magisterial que son, hoy y siempre, los que sostienen el sistema educativo mexicano, con sus múltiples carencias tanto económicas como problemáticas sociales sumamente heterogéneas. El resultado de esa evaluación docente indiscriminada, fue una aplicación que desde el principio tuvo problemas técnicos, materiales y humanos para poder implementarla, sumada también a las múltiples manifestaciones, que conllevó, lamentablemente muertes en muchas de las redadas.

Por último, pero no menos importante, queremos destacar la evidencia de que no se trató de una reforma con el objetivo de transformar, mejorar y optimizar los procesos educativos, sino una reforma centrada en recuperar el control del sistema educativo y aspectos laborales y de evaluación del desempeño de los profesores, reservando para esto

último, la implementación del nuevo modelo educativo. En palabras de Guevara (2021) hasta “junio de 2016 la SEP dio a conocer tres documentos que perfilaban ese propósito: Los fines de la educación en el siglo XXI, El modelo educativo 2016 y La propuesta curricular para la educación obligatoria 2016” (Guevara, 2021, p. 98), que se implementaron a partir de 2018 (un año antes de terminar el periodo de gobierno), estableciendo cinco ejes de acción:

1. *Eje 1: Planteamiento Curricular*

Destaca un enfoque humanista. Propone un margen de autonomía a los colegios sobre la adaptación de los contenidos de los mismos, según cada contexto y necesidades, pero como analizaremos posteriormente las acciones planteadas para este nivel de autonomía es contradictorio con las exigencias y lineamientos establecidos, así como por el planteamiento de una figura del Estado rectora en todos los niveles.

2. *Eje 2: La Escuela al Centro del sistema educativo*

Establece las acciones para los recursos tanto humanos, materiales y de infraestructura para el funcionamiento de las escuelas, así como los recursos tecnológicos y de conectividad.

3. *Eje 3: Formación y desarrollo profesional docente*

Representa los mecanismos para la continua profesionalización del personal de educación, según sus méritos.

4. *Eje 4: Inclusión y equidad*

Constituye acciones para contribuir a reconocer y atender a todos los alumnos sin importar condiciones de género, origen, nivel económico, etc.

5. *Eje 5: La gobernanza del Sistema Educativo*

En teoría defiende la pluralidad de actores dentro de los procesos educativos, pero esta totalmente dirigido al nivel jerárquico otorgando potestad a los gobiernos estatales, más que a la comunidad educativa (ver Tabla 13).

El documento que incluye el modelo educativo, en sus 160 páginas, también presenta una extensa ruta con las acciones y programas para poder implementar el modelo educativo, que resumimos en la siguiente Tabla 13:

**Tabla 13**

*Resumen de la Ruta de Implementación por Ejes Educativos*

<b>Ruta de Implementación</b>	
<b>Ejes:</b>	<b>Acciones Generales:</b>
El Planteamiento Curricular	Planes y Programas de Estudio de la educación básica. Nueva generación de materiales educativos impresos y digitales. Fortalecimiento del aprendizaje del inglés en el Sistema Educativo Programa Nacional de Inglés Estrategia Educación y Cultura. El planteamiento curricular de la educación media superior. Desarrollo de habilidades socioemocionales. Fortalecimiento de mecanismos e instrumentos para la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo. De las competencias en los estudiantes.
La Escuela al Centro Del Sistema Educativo	Educación Media Superior Dignificación de la infraestructura física educativa a través del programa Escuelas al Superior CIEN. Educación Básica Hacia una escuela que favorece la cultura del aprendizaje. Programa Nacional de Convivencia Escolar La escuela como una comunidad con autonomía de gestión. Gestión escolar. Reorganización escolar con estructuras ocupacionales fortalecidas. Asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica a) Acompañamiento escolar. Participación social en la educación a) Fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social. Infraestructura, equipamiento y conectividad. Estrategia de inclusión digital @prende 2.0. Educación Media Superior Hacia una escuela que favorece la cultura de aprendizaje: a) Normalidad mínima. b) Promoción de ambientes y entornos propicios para el aprendizaje. La Escuela Como Una Comunidad con Autonomía de Gestión: a) Gestión y liderazgo directivo a) Trabajo colegiado Participación Social en la Educación a) Participación fortalecida de los padres de familia b) Vinculación con los sectores sociales y productivos c) Modelo mexicano de Formación Dual
Formación y Desarrollo Profesional Docente	Evaluaciones de ingreso y de promoción y evaluación del desempeño. Formación continua de docentes. Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica. Estrategia nacional de formación continua de profesores de educación media superior. Formación Inicial: Programa de fortalecimiento y transformación de las escuelas normales.
Equidad e Inclusión	La visión de la escuela como espacio de inclusión y atención de

	la diversidad.
	Estrategias de Equidad e Inclusión Educativa: a) Transición de la educación especial a la educación inclusiva de las personas con discapacidad b) Fortalecimiento del programa de becas c) Apoyo a la transición de niveles educativos entre los beneficiarios de PROSPERA d) Programa padres educadores.
	NIÑASTEM PUEDEN: red de mentoras OCDE–México
	Educación Básica a) Desarrollo infantil temprano para las familias con mayores desventajas sociales b) Consolidación de servicios del CONAFE en localidades urbanas consejo Nacional de Fomento Educativo c) Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezagó Educativo 2014-2018
	Educación Media Superior a) Movimiento contra el abandono escolar en la educación media superior b) Atención a los dobles turnos c) Atención a los jóvenes que no estudian ni trabajan desde una perspectiva de género d) Telebachillerato comunitario e) Programas de segunda oportunidad
Gobernanza	Mecanismo de Coordinación Regional SEP–CONAGO. La administración del Sistema Educativo Nacional: a) El Sistema de Información y Gestión Educativa
	Educación Media Superior Mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas autoridades educativas

*Nota.* Elaboración propia a partir de SEP (2017).

También, se establece la ruta de acción para dar seguimiento al modelo educativo planteado por esta reforma educativa, así, la SEP (2017), elabora y publica el Modelo Educativo para la Educación obligatoria en México denominado *Educación para la libertad y la Creatividad*, un documento amplio que separa las estrategias de acción para el nivel educativo básico y el nivel medio superior.

El modelo educativo, es sumamente interesante y presenta muchos elementos que, evidentemente son el resultado de un diagnóstico y una necesidad constante en México, como los programas de Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), que pretenden incrementar las escuelas indígenas y migrantes. El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) específico para dichos colegios vulnerables, son ejemplos de programas pertinentes. Sin embargo, también es prioritario atender las múltiples carencias en términos de infraestructura, personal docente, conectividad, programas de alimentación, etc., y nuevamente no aparece una atención específica de este tipo de sectores

marginados de la población, dentro del documento, no encontramos propuestas que sean prácticas en el ámbito directo del día a día de los colegios con sus múltiples problemáticas.

- ❖ Otro programa interesante es “la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo 2014-2018 del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)” (OCDE, 2014, p. 12) para la población de más de 15 años, que es, una tarea pendiente del sistema educativo, por lo que el esquema, presenta un modelo de atención educativa para la vida y el trabajo con programas de certificación.
- ❖ También es rescatable el programa de segunda oportunidad de la educación media superior, que como describimos en el anterior apartado este rango educativo es el que presenta mayor deserción escolar, así que, propone programas de educación flexible con la continuidad de las preparatorias estilo abierta y en línea. Este tipo de acciones son cruciales porque atienden problemáticas rezagadas, y también rescatan programas que, tanto la población como el personal educativo, conoce y puede trabajarlos mejor y generar adecuaciones o propuestas. Este es un pequeño ejemplo de ser flexibles, de dejar de desechar programas que implican la pérdida de tiempo, recursos financieros y un atraso constante en términos de calidad de vida para la población mexicana.

El modelo educativo, presenta aspectos claves en términos de gestión educativa enfocándose en la escuela como el centro del sistema educativo mediante diez aspectos claves:

1. Mejorar la infraestructura educativa.
2. Programas de convivencia escolar.
3. La escuela como una comunidad con autonomía de gestión.
4. Reorganización escolar del personal educativo.
5. Asistencia y acompañamiento de supervisión pedagógica.
6. Fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social, gestión y liderazgo educativo.
7. Trabajo colegiado, fortalecer la participación de los padres de familia.
8. Vinculación con los sectores sociales y productivos.



9. Modelo mexicano de Formación Dual.

10. Gobernanza a nivel estatal.

Todo estos, son ejes sumamente interesantes en términos de autonomía y se hacen operativos mediante acciones y programas que describimos a continuación, en la Tabla 14, especificando en la última columna, si la estrategia tiene intervención Central o pertenece a una oportunidad de autonomía Local:

**Tabla 14**

*Estrategias de Gestión en la Escuela como Centro del Sistema Educativo*

Ejes:	Actividades:	Estrategia		
		C	L	
La Escuela al Centro	Dignificación de la infraestructura física educativa a través del programa Escuelas al CIEN.	El programa Escuelas al CIEN, rehabilitará a más de 33 mil escuelas de educación básica, media superior y superior. Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) Con la información recabada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) 2013, así como por el Diagnóstico Nacional de la Infraestructura Física Educativa elaborado por el INIFED, se realizó una selección de planteles educativos de nivel básico detectando aquellos con las mayores necesidades de infraestructura para ser beneficiados con el Programa Escuelas al CIEN.	X	
	Hacia una escuela que favorece la cultura del aprendizaje	Desarrollar las capacidades de gestión de la convivencia escolar a través del PNCE e incrementar y expandir el alcance de las acciones del programa.	X	
	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Elaboración, publicación y difusión a las AEL de los protocolos para la detección, prevención y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar o de maltratos en la escuela.	X	
		Difusión de protocolos para la prevención, detección y atención de casos de acoso y violencia en las escuelas.	X	
		Promover marcos y acuerdos (reglamentos) de convivencia con la participación de todos los integrantes de la comunidad escolar.	X	X
		Impulsar acciones que promuevan la convivencia para los padres de familia.	X	X
		Ofrecer a las escuelas herramientas y materiales para diagnosticar el clima escolar y, a partir de los resultados, desarrollar acciones para una convivencia pacífica, armónica, democrática e inclusiva en el marco de la ruta de mejora.	X	
	La escuela como una comunidad con autonomía de gestión	Fortalecer el liderazgo de los directores a través de acciones para el desarrollo de sus capacidades de gestión.	X	
	Gestión escolar	Fortalecer las capacidades de los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y de Zona para el ejercicio de autonomía de gestión escolar y mejora continua.	X	
		Instalación de un sistema de alerta y atención temprana de estudiantes en rezago y en riesgo de exclusión escolar	X	X
		Dotar a las escuelas públicas de educación básica con recursos directos al plantel para apoyar la gestión escolar, con mejores condiciones para la prestación del servicio: infraestructura, equipamiento, materiales.	X	X

	Desarrollar, actualizar y difundir el marco normativo que rige el desarrollo y ejercicio de la autonomía de gestión escolar a las autoridades educativas y escolares.	X	
	Descargar administrativamente a los supervisores y a los directores para enfocarlos en el liderazgo pedagógico a través de la elaboración de lineamientos para la descarga y la introducción de sistemas automatizados de gestión.	X	X
Reorganización escolar con estructuras ocupacionales fortalecidas	Revisar y ajustar, en conjunto con las autoridades educativas locales, las estructuras ocupacionales de cara a las definiciones del Modelo Educativo y de los Planes y Programas de Estudio, con una visión de equidad e inclusión.	X	
	Realizar las modificaciones normativas que establezcan las condiciones para impulsar la integración de la estructura ocupacional y la operación de las nuevas figuras educativas.	X	
	En conjunto con las autoridades educativas locales, reorganizar y redistribuir el personal existente acorde con las estructuras ocupacionales convenidas así como realizar la transformación de plazas (creación/cancelación) con el mismo fin, con pleno respeto a los derechos de las y los trabajadores.	X	
	Fortalecer a las escuelas con subdirecciones y apoyos para la gestión y acompañamiento pedagógico (priorizando las de Tiempo Completo).	X	
Asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica	Implementación de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de la Supervisión Escolar (ENFSE).	X	
	Publicación y difusión a las 32 entidades y a las supervisiones de zona de los lineamientos del SATE.	X	
Acompañamiento escolar	Desarrollar las capacidades de los supervisores escolares y los asesores técnicos-pedagógicos para brindar apoyo, asesoría y acompañamiento a las escuelas.	X	
	Integrar el cuerpo profesional de asesores técnico-pedagógicos suficientes para apoyar a cada supervisión escolar, desarrollando las capacidades para brindar la asistencia técnica especializada a docentes y escuelas.	X	
	Descargar administrativamente a la supervisión escolar brindándole un apoyo administrativo, y estableciendo los lineamientos para ello	X	
	Mejorar las condiciones de operación de las supervisiones escolares en materia de infraestructura, mobiliario, equipamiento y apoyos técnicos y financieros para brindar un acompañamiento más cercano a las escuelas.	X	
Participación social en la educación	Impulsar la participación de los padres de familia en la implementación, seguimiento y evaluación de la Ruta de Mejora Escolar.		X
Fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social	Desarrollar acciones de formación para fortalecer las competencias de los padres de familia para apoyar el aprendizaje de sus hijos. (Ejemplo: talleres con padres para el desarrollo de competencias lectoras, escritura y pensamiento matemático; escuela para padres, comunicación y conocimiento de los hijos; dotación de materiales, cursos en línea y aplicaciones).	X	X
	Realizar acciones de formación a los padres de familia para propiciar el desarrollo de habilidades socioemocionales de sus hijos y el fortalecimiento de la convivencia escolar.	X	X
	Actualizar el "Acuerdo de Participación Social" (Acuerdo 02/05/16) que establece los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.	X	

	Establecer espacios de participación de los estudiantes en la vida escolar (“Acuerdos de convivencia”).	X	X
	Impulsar las acciones de los Consejos Escolares de Participación Social para integrar y asegurar el funcionamiento de los Comités de Contraloría Social, a fin de que contribuyan a la transparencia y rendición de cuentas de los programas del sector educativo (principalmente Escuelas al CIEN, Programa de la Reforma Educativa, Programa de Escuelas de Tiempo Completo, entre otros)	X	
La Escuela como una Comunidad con Autonomía de Gestión	Actualizar y reforzar la capacitación sistemática de directores y cuerpos directivos de los planteles	X	X
Gestión y liderazgo directivo	Desarrollar guías de trabajo para directivos a fin de fortalecer sus competencias en temas tales como la autonomía de gestión, acompañamiento a la formación de los docentes del plantel y el trabajo colegiado, así como atención de las necesidades educativas de todos los estudiantes.	X	X
	Establecer una plataforma en línea para directores con el fin de impulsar el intercambio de experiencias exitosas.	X	X
	Establecer una plataforma en línea para el reporte de rendición de cuentas, a fin de lograr una mayor transparencia y hacer más eficiente el envío de la información por parte de los directores del plantel.	X	
	Establecer un sistema de seguimiento de la aplicación de la autonomía de gestión en cada plantel.	X	
	Establecer criterios de pertinencia y suficiencia que orienten a los directores de plantel hacia el establecimiento y logro de metas cada vez mayores, sobre la transparencia, la autonomía y la gestión eficiente de los recursos de los planteles.	X	X
Trabajo colegiado	Desarrollar materiales y guías para hacer más eficiente el trabajo colegiado	X	
	Ampliar y fortalecer la oferta de formación continua para los directores de plantel.	X	X
	Definir una agenda estratégica del trabajo colegiado	X	X
	Definir los lineamientos para el trabajo colegiado, de carácter funcional, para el cumplimiento de los objetivos educativos y para facilitar los mecanismos de coordinación en los planteles.	X	
	Promover la colaboración a través de academias disciplinares, interdisciplinares, entre planteles, al interior de los subsistemas y entre subsistemas (aprovechando el potencial que ofrece el ECEMS).	X	X
	Desarrollar una plataforma para difundir experiencias exitosas y crear una red de colaboración docente en las instancias colegiadas entre planteles.	X	X
Participación Social en la Educación	Actualizar y reforzar la capacitación sistemática de directores y cuerpos directivos de los planteles.	X	X
Participación fortalecida de los padres de familia	Elaborar materiales que fomenten el desarrollo de habilidades socioemocionales de los integrantes de las familias.	X	
	Desarrollar guías de trabajo para directivos, docentes y padres de familia acerca de la participación de estos últimos.	X	
	Establecer calendarios de referencia para una interacción constructiva de los padres de familia con directores y docentes.	X	
	Realizar sesiones de análisis en los planteles.		X
	Establecer un plan de trabajo en cada plantel para fomentar la participación de los padres de familia.		X
	Incorporar las TIC en la comunicación de los planteles con los padres de familia.		X

Vinculación con los sectores sociales y productivos		Actualización docente y directiva permanente en la materia.	X	X	
		Realizar diagnóstico de las oportunidades de vinculación de los planteles con los sectores productivo y social.	X	X	
		Establecer criterios de pertinencia para impulsar la mejora continua de la calidad de la educación.	X		
		Tomar en cuenta las experiencias exitosas de iniciativas previas que han sido desarrolladas por algunos subsistemas de la EMS	X	X	
		Redefinir el perfil de los responsables de la vinculación en los planteles e impulsar esquemas de vinculación con los sectores productivo y social.	X	X	
		Impulsar un esquema de trayectos formativos en los diferentes subsistemas para responder a necesidades específicas de los sectores productivo y social a nivel local o regional.	X		
		Desarrollar documentos normativos actualizados en la materia.	X		
		Establecer documento guía para difusión en materia de vinculación.	X		
		Modelo Mexicano de Formación Dual	Iniciativa público-privada que busca implementar de manera sistémica un esquema de formación para técnicos del nivel medio superior, el cual retoma los elementos esenciales del modelo los estudiantes. La SEP a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), en coordinación con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), y con la asesoría de la Cámara México-Alemana de Comercio e Industria (CAMEXA) y la experiencia en el tema del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), desarrolló en 2013 el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD), el cual lleva implementándose cuatro ciclos escolares.	X	
		Gobernanza	Mecanismo de Coordinación Regional SEP-CONAGO	Realizar de manera periódica rondas de reuniones regionales entre el Secretario de Educación Pública y los gobernadores del país para lograr una mejor coordinación en la implementación de la Reforma Educativa.	X
En el marco de estas reuniones, se presentan y actualizan diagnósticos educativos a nivel estatal y regional, se revisan avances, pendientes y retos en la instrumentación de la Reforma y se acuerdan nuevos compromisos.	X				
De manera particular, se da seguimiento a los avances de la estrategia “Escuela al Centro”, el Programa “Escuelas al CIEN”, y la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo, entre otras acciones.	X				
La administración del Sistema Educativo Nacional El Sistema de Información y Gestión Educativa	Asignación de cuentas de acceso para tableros analíticos a autoridades educativas locales y unidades administrativas de la SEP.		X		
	Integración de información de control escolar, estadística e infraestructura educativa, nómina y estructuras ocupacionales.		X		
	Habilitación de portal privado y asignación de cuentas de acceso para docentes, directores, supervisores y autoridades educativas.		X	X	
	Liberación de servicios de gestión educativa para escuelas de educación básica.			X	
	Integración de información del SPD, y actualización de otras fuentes.		X		
	Integración de información de control escolar de educación media superior.		X		
	Servicios de información en línea para padres de familia.			X	
Servicios analíticos avanzados en el portal público del SIGED.	X				

Mecanismos de coordinación y colaboración entre las distintas autoridades educativas Educación Media Superior	Mejorar la coordinación, la comunicación y la colaboración entre los diferentes subsistemas en el marco del Espacio Común de la Educación Media Superior (ECEMS).	X	X
	Fortalecer la identidad de la EMS, su ordenamiento jurídico, coordinación y articulación.	X	
	Impulsar la incorporación, avance y permanencia de los planteles en el Sistema Nacional de Bachillerato.	X	X
	Realizar las gestiones jurídicas conducentes para el establecimiento del Sistema Nacional de Educación Media Superior (SINEMS).	X	
	Actualizar los estándares del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) para alinearlos a los requerimientos del Modelo Educativo y el currículo actualizado de la EMS.	X	
	Impulsar el fortalecimiento del SINEMS a fin de consolidar las bases para la organización, coordinación y desarrollo de la EMS, a través de principios, directrices, políticas y acciones que favorezcan la calidad educativa con pertinencia y equidad.	X	

*Nota.* Elaboración propia a partir de SEP (2017).

Como podemos observar en la Tabla 14, la escuela en el centro del sistema, es sólo un eslogan de la política implementada, en tanto que, de las 73 actividades plasmadas en los ejes, sólo 30 de las actividades generales son de intervención local, es decir un 41.6% de las actividades impulsan la participación directa y autónoma de los centros escolares, teniendo en cuenta que sólo están aquí los ejes que son los encargados de potenciar la gobernanza escolar y el trabajo colegiado. Evidentemente es sumamente contradictorio que, con todas las exigencias de rendimiento de cuentas administrativas del personal directivo y los programas y lineamientos de cooperación diseñados desde el nivel central se pueda enfocar un modelo centrado en la autonomía escolar.

En el apartado de infraestructura se echa de menos un diagnóstico de recursos realizados por la propia comunidad escolar, y en segundo plano ser contrastada con los organismos federales.

El eje que se encarga del Fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social, parece escueto para poder potenciar la autonomía mediante proyectos educativos, y no hay especificaciones de espacios para la pluralidad de decisiones de la comunidad escolar. Rescata la participación de padres de familia y hace énfasis en potenciar ese aspecto con formación de padres, pero también deberían escucharse propuestas de cada centro escolar, teniendo en cuenta que, en muchas zonas de México como el Estado de México (ciudades dormitorio), los padres de familia tienen múltiples problemas económicos y realizan traslados muy largos para llegar a sus

trabajos, por lo que estos, escasamente asisten, pero ante estas circunstancias cotidianas de las escuelas, la comunidad escolar ha realizado otro tipo de acciones para mantenerse comunicados con ellos, eso es lo que se debe escuchar y plasmar, lo que ya ha funcionado desde los centros escolares. Además de inconsistentes son escuetas las acciones, en términos de difusión y espacios de coordinación para los proyectos escolares, la ruta de mejora de los colegios y acciones autónomas de los consejos escolares. Aunque es loable el proyecto sobre la capacitación continua de liderazgo para directivos como base para mejorar la autonomía escolar.

Se trata, según Casanova et al. (2017) de un modelo educativo que aporta poca claridad aunque, utiliza propuestas atractivas e inspiradoras, provenientes “de una pedagogía y un debate curricular y didáctico nuevos. Aprendizaje colaborativo, trabajo entre pares, currículum flexible, autonomía curricular, liderazgo del director, etcétera” (p. 196), que sólo quedaron en el papel, pero que algunos se echan en falta en la nueva propuesta de modelo educativo 2022. Sin embargo, lo que si es evidente es un diagnóstico de un sistema educativo homogéneo. Por tanto, muchas acciones son inviables en una sociedad totalmente heterogénea, donde prevalecen las desigualdades tanto sociales como económicas “no tomaron en cuenta que para cambiar la práctica educativa de acuerdo con estos conceptos se requiere reducir el número de alumnos por curso escolar, dotar a las escuelas de lo básico, cambiar todo el mobiliario escolar, etc.” (p. 199).

Es decir, empezar por los mínimos indispensables con los que aún no cuentan las escuelas mexicanas. Aunque “hace tres décadas que la educación inclusiva ingresó a la agenda educativa a nivel internacional, específicamente a partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos organizada por la UNESCO”, (Solís del Moral y Tinajero, 2022, p. 124) y a pesar de notables avances hay todavía una brecha indudable en México.

Las consecuencias no son, sólo educativas y sociales en esta reforma fracasada, evidentemente también representan un derroche económico “estimaciones divulgadas por la prensa, el costo de la campaña de comunicación del nuevo modelo educativo en 2017 habría ascendido a casi 2000 millones de pesos, cantidad extraordinariamente superior a lo aprobado en el presupuesto anual de la SEP” (Guevara, 2021, p. 67). En suma, para

López (2013), esta reforma es sin duda, “la culminación de una serie de reformas educativas neoliberales, que han tenido consecuencias graves de empobrecimiento y exclusión (...), a la vez que los derechos de los trabajadores de la educación se fueron perdiendo en forma paulatina” (p. 76).

### 7.4.2. Reforma Educativa 2018

Una reforma sí, pero sin maestros no. (Gil Antón, 2016, p. 438)

Con un magisterio estresado, dividido y en descontento, en 2018 con la coalición de partidos *Juntos Haremos Historia* y *el Movimiento de Regeneración* (Morena), toma posesión del Gobierno de México, el actual presidente Andrés Manuel López Obrador, que, entre sus propuestas de campaña, estaba la promesa de echar abajo la evaluación punitiva de la reforma educativa del anterior gobierno, y restaurar la imagen de los trabajadores de la educación.

De esta manera, el 15 de mayo de 2019 la reciente administración, promulgó la nueva reforma educativa, derogando la anterior y, en ese mismo año se decretaron las leyes secundarias, para dar operatividad a la nueva reforma.

El descontento y las promesas de campaña, llevaron al actual gobierno a realizar cambios significativos en términos de evaluación; la motivación del proyecto de una nueva reforma educativa, esta vez fue en palabras de Moreno (2019): “detener las afectaciones laborales y administrativas de las que fue víctima el magisterio nacional” (Moreno, 2019, p. 2). La acción más contundente fue la eliminación del INEE, que representaba el principal eslabón de la política educativa, que articulaba la anterior reforma educativa y de los tres anteriores sexenios. En este sentido, para Flamand et. al (2020), se sustituyó a un organismo con 17 años de historia, por el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y se reemplazaba el SPD, por el Sistema de Carrera de las Maestras y Maestros y la creación del Sistema Integral de Formación, Actualización y Capacitación.

La iniciativa del proyecto de la nueva reforma se publicó dentro de la Gaceta Parlamentaria, el 13 de diciembre de 2018, dentro del cual se reforman los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política Mexicana, con esta disposición, en dichos artículos, se derogan, reforman y adicionan los ejes rectores de la nueva política educativa. Así, el Artículo 3° Constitucional como eje rector de los objetivos y metas del sistema educativo, establece en el DOF (2019a):

Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipio se impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial,



preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia. Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. (Artículo 3º)

Las adiciones en materia educativa también incluyen la prevalencia de la educación de la población en edad escolar mexicana bajo el respeto y la tolerancia:

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos. (DOF, 2019, Artículo 3º)

Tanto en el Artículo 3º, como en el transitorio 16, se atiende a la revalorización de la profesión docente, reconociéndola, y se reanuda el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, con una ley reglamentaria con la rectoría del Estado, adicionando en el Artículo 3º :

Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del sistema educativo Nacional. (Nueva Ley DOF, 2019)

Con la finalidad de reconocer y restituir la importancia de la contribución social del personal educativo para el proceso educativo, se establecen las nuevas disposiciones para implementar el sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros. Así en el DOF (2019a), se establecen las funciones “docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, directiva o de supervisión, con pleno respeto a sus derechos” y también es el organismo encargado de “normar los procesos de selección para la admisión, promoción

y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión” (Artículo 3°).

En términos generales, la normativa establece por una parte la formación, capacitación y actualización, reconociendo nuevamente la experiencia docente. Otorga a esta entidad, las capacidades para “establecer programas de estímulos e incentivos que contribuyan al reconocimiento del magisterio como agente de transformación social; el Sistema Abierto y Transparente de Asignación de Plazas para la ocupación” (DOF, 2019).

A pesar de afirmar una autonomía escolar, las entidades federativas son las encargadas de la asignación de plazas vacantes tanto de personal docente y técnico docente, de asesoría y como directivo y de supervisión. En materia educativa, adiciona la inclusión dentro de los planes y programas una:

perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras. (DOF, 2019, Artículo 3°)

Esto representa también el retorno legal de áreas como la filosofía, el civismo, el deporte y la salud a las prioridades educativas, así como la inserción de la diferenciación por zonas en aspectos claves de la educación bilingüe y biocultural en zonas indígenas.

Cuatro elementos determinan la estructura del sistema educativo en esta nueva reforma:

Será Inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación;

Será Intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social;

Será integral, educará para la vida, con el objeto de desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar,

Será de excelencia, entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizajes. (DOF, 2019, Artículo 3º)

Para lo cual en el mismo texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021), el Estado se compromete a garantizar todos los materiales y textos didácticos, la infraestructura y el mantenimiento idóneo de las instituciones educativas de la misma. En términos de participación social, la reforma respeta y adiciona conceptos en la ley secundaria y dentro el modelo educativo para los consejos técnicos escolares, dentro de los cuales:

se integrará un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dichos programas tendrán un carácter multianual, definirán objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido Comité. (DOF, 2019, Artículo 3º)

En esta misma línea, se compromete a establecer un plan de mejora y fortalecimiento estratégico para la Mejora de las Escuelas Normales. Asimismo, respeta y nuevamente incluye la autonomía de la Educación Superior

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. (DOF, 2019, Artículo 3º)

Por otra parte, es destacable que como política educativa de acción se establece el Programa Sectorial de Educación 2020-2024, en el DOF-SEP (2020), con instrumentos y programas para el logro de los objetivos como:

la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva y los programas Universidades para el Bienestar Benito Juárez García y La Escuela es Nuestra. Por otro lado, el gobierno consolidará los beneficios de dichas políticas apoyando a quienes se encuentran en desventaja, a partir de intervenciones como la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia y un conjunto de programas abocados a

redistribuir oportunidades y recursos como las Becas Elisa Acuña, las Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez y la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. (p. 9)

De esta manera, el Programa Sectorial 2020-2024, es un ambicioso proyecto del actual gobierno denominado La Cuarta Transformación, que propone una Nueva Escuela Mexicana (NEM), “a lo largo del trayecto de los 0 a los 23 años, con la clara idea de que la educación deberá ser entendida para toda la vida, bajo el concepto de aprender a aprender, actualización continua, adaptación a los cambios, y aprendizaje permanente” (SEP- Subsecretaría Educación Media Superior, 2019, p. 2). Para la concreción de este objetivo, el programa se divide en seis objetivos educativos con 30 estrategias de acción que derivan 274 acciones prioritarias (ver Tabla 15). Todas ellas dirigidas a una educación de excelencia y equitativa, revalorizando la profesión docente mediante la formación continua, todo esto en entornos escolares favorables para el aprendizaje y la enseñanza que intentan dejar atrás objetivos de mercado y regresar a una educación más humanista, como podemos observar en el resumen del programa en la siguiente Tabla 15.

**Tabla 15**

*Resumen del Programa Sectorial de Educación 2020-2024*

	<b>Objetivo:</b>	<b>Estrategias:</b>
Educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral.	Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes	<p>Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.</p> <p>Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el Sistema Educativo.</p> <p>Promover la reorientación y transformación de las instituciones educativas.</p> <p>Garantizar condiciones de equidad para todos, con énfasis particular en los grupos y poblaciones históricamente discriminados.</p> <p>Asegurar que la población en rezago educativo adquiera los conocimientos y habilidades mínimas.</p> <p>Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior.</p>
Educación de excelencia,	Garantizar el derecho de la población en México a una educación de excelencia, pertinente y relevante en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	<p>Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes a los desafíos del siglo XXI y permitan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes adquirir las habilidades y conocimientos para su desarrollo integral.</p> <p>Instrumentar métodos pedagógicos innovadores, inclusivos y pertinentes, que fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las escuelas para privilegiar la labor docente.</p>

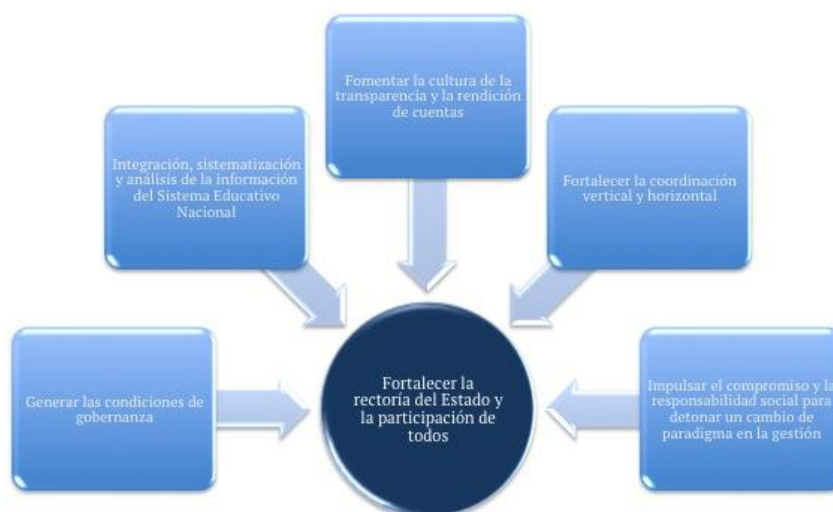
		<p>Consolidar esquemas de acompañamiento y convivencia escolar orientados a disminuir el abandono escolar.</p> <p>Vincular los resultados de las evaluaciones de logro educativo con la toma de decisiones de las autoridades educativas.</p> <p>Impulsar la democratización de la lectura como un componente indispensable para el desarrollo integral.</p> <p>Garantizar el derecho de la población en México a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, mediante el impulso a la investigación científica, humanística y tecnológica.</p>
Revalorizar a las maestras y los maestros	Revalorizar a las maestras y los maestros como agentes fundamentales del proceso educativo, con pleno respeto a sus derechos, a partir de su desarrollo profesional, mejora continua y vocación de servicio	<p>Garantizar que la formación inicial desarrolle en las y los futuros docentes los conocimientos, capacidades, aptitudes y valores necesarios para la educación integral.</p> <p>Reorientar la formación continua del personal docente, directivo y de supervisión para el óptimo desempeño de sus funciones y la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Fortalecer la función magisterial a partir de procesos de selección pertinentes para la admisión, promoción y reconocimiento.</p> <p>Apoyar la gestión del personal docente, directivo y de supervisión.</p>
Entornos favorables	Generar entornos favorables para el proceso de enseñanza-aprendizaje en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.	<p>Asegurar las condiciones de infraestructura física educativa necesarias para el desarrollo efectivo de las actividades académicas y escolares.</p> <p>Expandir la oferta de espacios educativos para ampliar la cobertura de los servicios educativos con atención prioritaria a las comunidades con mayor rezago social, marginación y violencia.</p> <p>Garantizar el equipamiento adecuado de los centros educativos para potenciar el máximo logro de los aprendizajes.</p> <p>Propiciar la transformación de las escuelas en comunidades educativas para el aprendizaje y la reconstrucción del tejido social.</p>
Vida Saludable	Garantizar el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte de la población en México con énfasis en la integración de las comunidades escolares, la inclusión social y la promoción de estilos de vida saludables	<p>Fomentar las actividades físicas, deportivas y lúdicas en las escuelas</p> <p>Promover la participación de todos los grupos sociales en los programas de cultura física y deporte.</p> <p>Promover la cultura física como medio para alcanzar el bienestar, a partir de la práctica de actividades físicas regulares.</p> <p>Impulsar proyectos deportivos de alto rendimiento en las disciplinas olímpicas y no olímpicas, que propicien la consolidación y continuidad del talento deportivo.</p>
Rectoría del Estado en la Educación y Consenso Social	Fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores y grupos de la sociedad para concretar la	<p>Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.</p> <p>Consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional</p>

<p>transformación del Sistema Educativo Nacional, centrada en el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos</p>	<p>de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa. Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno abierto. Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional. Impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional</p>
<p><i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP (2020).</p>	

La propuesta educativa contiene argumentos educativos irrefutables, como ofrecer una visión de egresar a ciudadanos integrales, a los cuales el sistema educativo les permita desarrollar de manera integral todos los aprendizajes a lo largo de su trayecto educativo, en los que de forma gradual, “se articulan las capacidades y valores expresados en los ejes articuladores con los conocimientos, actitudes, valores, habilidades y saberes aprendidos gradualmente en los campos formativos, un conjunto de las cualidades y saberes que les permitan seguir aprendiendo” (Dirección General de Desarrollo Curricular, 2022, p. 88). Sin embargo, en términos de gobernanza, autonomía y gestión escolar, se reduce al último objetivo que propone el Programa Sectorial 2020-2024, sobre fortalecer la rectoría del Estado y la participación de todos los sectores sociales, esta vez la educación centrada en el aprendizaje. Dicho objetivo se trabajara mediante cinco ejes rectores que describimos en la Figura 24.

**Figura 24**

*Áreas de autonomía de gestión y partición de la Reforma Educativa 2018*



*Nota.* Elaboración propia. SEP (2020)

Definitivamente, la propuesta en términos de autonomía y participación plural es muy pobre y contradictoria. En principio, un objetivo que pretende el fortalecimiento de la rectoría del poder central, evidentemente, es una contradicción en sí misma porque se inicia jerarquizando al poder central, lo que, como hemos discutido anteriormente, reduce los niveles de participación a nivel comunitario. Este argumento se verifica con las acciones que establece el Programa Sectorial 2020-2024, para el logro y atención de esas áreas de gestión. Una lectura detenida muestra su orientación más al plano administrativo que pedagógico, en tanto que las acciones que propone son reiteradamente la creación de lineamientos de seguimiento. Además, el programa propone la adecuación de marcos normativos, control puntual de las acciones, procesos de rendición de cuentas transparentes y robustecer los procesos de evaluación. En otra línea, y en contra posición a esto, también propone promover espacios de consulta, simplificar y automatizar los trámites administrativos, mayor autonomía y procesos de participación. Indudablemente, es una serie de acciones que son mayoritariamente de intervención central, como podemos observar en la siguiente Tabla 16, en la que la última columna muestra la intervención minoritaria en el ámbito Local, y una presencia total del poder Central.

**Tabla 16**

*Estrategias de intervención para Fortalecer la Rectoría del Estado y la Participación de Todos*

Acciones:	Intervención	
	C	L
Generar las condiciones de gobernanza del Sistema Educativo Nacional para impulsar el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos		
Adecuar el marco normativo relativo a la organización funcionamiento de las escuelas, de manera eficaz y transparente con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.	X	
Desarrollar el Sistema Nacional de Educación Superior para facilitar la Gobernabilidad, la coordinación entre autoridades, la planeación integral, el desarrollo institucional, la complementariedad y la colaboración entre subsistemas.	X	
Implementar acciones para promover espacios de consulta, deliberación y análisis de mejores prácticas de manera eficaz, transparente e incluyente.	X	
Robustecer los procesos de planeación y evaluación, que permitan priorizar la atención de los asuntos de mayor relevancia, asegurando la eficiencia y eficacia.	X	
Realizar las gestiones necesarias para operar, de forma transparente y eficaz, el Fondo de Educación Superior, para garantizar la obligatoriedad y gratuidad .	X	
Consensuar con las Instituciones del ámbito Superior, asegurando la vinculación con las necesidades nacionales y regionales	X	
Afianzar los mecanismos de financiamiento, gestión y ministración de recursos para el uso eficiente, transparente y libre de corrupción.	X	

Simplificar los trámites y procesos administrativos del Sistema <b>Educativo</b> para la mejora de la atención a la población	X
Dotar a los diferentes tipos y niveles educativos de certeza jurídica y presupuestal para la planeación a largo plazo y orientada a resultados de desarrollo.	X
Incentivar, respetando la autonomía de las universidades, la revisión de los mecanismos de ingreso a fin de fomentar la inclusión.	X
<b>Consolidar la integración, sistematización y análisis de la información del Sistema Educativo Nacional de manera oportuna, confiable y pertinente, a fin de fortalecer la gestión educativa</b>	
Consolidar el Sistema de Información y Gestión Educativa con la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación integral y <b>sostenible del Sistema Educativo</b> , con la concurrencia de las autoridades educativas locales	X
Establecer el Sistema de Información y Gestión Educativa como el canal de comunicación entre docentes y personal directivo con las autoridades educativas para coadyuvar en la descarga administrativa de las escuelas	X
Integrar los mecanismos adecuados para llevar un control puntual y actualizado del estado que guardan las condiciones físicas de los planteles por medio del Sistema Nacional de Información de la Infraestructura Física Educativa	X
Actualizar los indicadores del Sistema Educativo Nacional, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género para contar con información relevante para la toma de decisiones	X
Articular la interoperabilidad entre los sistemas de información y gestión de los distintos niveles de gobierno e instituciones educativas	X
Definir mecanismos para asegurar el desarrollo integral y la inclusión de las y los alumnos, a partir del seguimiento puntual de sus necesidades, formación, trayectoria y desempeño.	X
Generar las condiciones para la oportuna emisión, validación, registro y disponibilidad de certificados, diplomas, títulos o grados académicos para su consulta	X
Consolidar los sistemas de gestión del personal docente y con funciones directivas para optimizar los procesos de nómina, incidencias y trayectoria laboral	X
Crear un sistema de información integral de la educación superior que apoye la evaluación de todos los subsistemas, soporte la toma de decisiones.	X
Simplificar la regulación y fomentar la automatización de los procesos de control escolar para la descarga administrativa del personal directivo y docente de las escuelas de educación básica	X
<b>Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la protección de datos personales, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno abierto.</b>	
Establecer reglas claras para determinar las atribuciones y obligaciones de quienes participan en la vida escolar y la rendición de cuentas, entre otros, las asociaciones de madres y padres de familia, Consejos de Participación Escolar y los Comités Escolares de Administración Participativa.	X
Coordinar el Sistema Abierto y Transparente de Asignación de Plazas para la ocupación de las vacantes de personal con funciones docente, técnico docente, de asesoría técnica pedagógica, de dirección o supervisión en la educación básica y media superior.	X
Consolidar mecanismos de pago de nómina eficientes y transparentes con miras a mejorar los procesos administrativos y simplificar la estructura programática del sector central	X
Desarrollar, de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes, los criterios de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia, aplicables a los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas	X
Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de actividades y rendición de cuentas a cargo del director del plantel	X
Transparentar la gestión del Sistema Educativo Nacional mediante la difusión de la	X



información de manera oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral, fomentando su uso por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, docentes y personal directivo	
Optimizar la comunicación y cooperación con los órganos de fiscalización locales y federales para que los procesos de auditoría se realicen considerando la naturaleza jurídica y académica de las instituciones de educación superior.	X
Fomentar en los educandos el uso de la información disponible en los portales de datos abiertos como medio para apoyar el pensamiento crítico, la toma de decisiones informada sobre sus trayectorias educativas, así como su participación en la vida escolar.	X
Fortalecer el uso de las tecnologías de la información y comunicación para los procedimientos de autenticación de documentación académica que expiden las instituciones educativas.	X
<b>Fortalecer la coordinación vertical y horizontal para la puesta en marcha del nuevo Acuerdo Educativo Nacional</b>	
Crear mecanismos eficaces de participación y colaboración entre la Autoridad Educativa Federal y las locales para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación inicial, media superior y superior, con calidad, equidad, inclusión e integralidad	X
Vincular la coordinación y planeación estratégica para gestionar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno a fin de incrementar, de manera gradual y sostenible, la cobertura de educación media superior y superior.	X
Asegurar la eficacia en la coordinación intersecretarial y de los tres órdenes de gobierno para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia asegurando una oferta de calidad, incluyente, pertinente, flexible y diversificada de los servicios otorgados por el Estado	X
Establecer acuerdos para reducir las brechas de cobertura y calidad entre las diversas regiones y entidades federativas del país	X
Generar mecanismos eficaces de coordinación entre los diferentes niveles educativos en aspectos administrativos, pedagógicos y financieros para asegurar la pertinencia, inclusión, continuidad, eficacia y eficiencia global del proceso educativo	X
Definir mecanismos eficaces de vinculación estatales entre las Instituciones de Educación Superior, instancias gubernamentales, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil para la pertinencia de la oferta educativa, la innovación científica y tecnológica y su aplicación en los territorios	X
Consolidar la coordinación eficaz con las instituciones de bienestar y seguridad social para fortalecer la atención al desarrollo infantil temprano, con énfasis en las necesidades educativas y afectivas de las niñas y niños de los grupos históricamente discriminados.	X
Coordinar esfuerzos con las Instituciones de Educación Superior en todo el país para incrementar la matrícula en todas las modalidades, mediante el aprovechamiento óptimo de la capacidad instalada	X
Articular acciones interinstitucionales que faciliten la incorporación al Sistema Educativo Nacional de las niñas, niños y jóvenes repatriados, solicitantes de asilo o migrantes extranjeros, con pleno apego a sus derechos humanos	X
Alentar, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y las Instituciones de Educación Superior, el incremento y mejora de la calidad de los programas de posgrado en las regiones del país con menor desarrollo, en particular las regiones Centro-Sur y Sur-Sureste.	X
<b>Impulsar el compromiso y la responsabilidad social para detonar un cambio de paradigma en la gestión del Sistema Educativo Nacional</b>	
Consolidar la corresponsabilidad a partir de la participación activa de la comunidad escolar en el proceso educativo, así como en el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos públicos en las escuelas y centros educativos de tipo básico y medio superior	X
Articular la capacidad de gestión de las escuelas con la participación social para la mejora continua del servicio educativo, con base en una visión compartida.	X
Dotar de mayor autonomía a las escuelas que cumplan con criterios de calidad y rendición	X

de cuentas, con énfasis en la implementación de planes de mejora participativos	
Consensuar un compromiso nacional de responsabilidad con la participación de las Instituciones de Educación Superior , las autoridades gubernamentales y representantes de los sectores social y productivo acerca del papel y la contribución de la educación superior para el desarrollo local, regional y nacional sostenible	X
Apoyar buenas prácticas de responsabilidad y compromiso social de los centros educativos de educación básica y media superior; así como de las Instituciones de Educación Superior	X
Impulsar que el servicio social en la educación media superior y superior contribuya a la atención sostenible de los problemas prioritarios sociales, educativos y productivos en los ámbitos local y regional, mediante la convergencia de recursos y programas de los sectores público, privado y social	X
Incentivar la participación de las Instituciones de Educación Superior en el rediseño de los mecanismos de evaluación, acreditación y certificación de programas e instituciones educativas.	X
Construir mediciones sobre el uso del tiempo lectivo en las escuelas y por entidad federativa para mejorar la planeación y organización en el proceso educativo	X
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP (2022).	

En general, se puede decir que las acciones son eficaces en *términos de organización administrativa*, y en lo relativo a una gobernanza regional por las propuestas que realiza la reforma de coordinaciones entre Estados con el poder central. Sin embargo, de las 47 acciones que se plantean, solamente 15 de ellas, es decir, el 31.9% son realizadas directamente por la comunidad escolar, y aún ese porcentaje esta regido por lineamientos y procedimientos que diseña el Estado central.

*Las actividades están demasiado cargadas de protocolos* y normativas federales, las acciones están regidas por lineamientos a nivel central, que representan una carga administrativa para la comunidad escolar, y finalmente un recurso que convierte a los actores educativos en aplicadores de normas, porque finalmente siempre terminan resolviendo y presentando lo que administrativamente se les exige, y de esta manera es coartada la creatividad de la comunidad escolar.

En *términos de trabajo colegiado*, se nombra solamente una vez la red de profesores que anteriormente funcionó con las reuniones de academias por escuelas. Al respecto, sería importante especificar más, sobre los espacios para generar ambientes colaborativos, para realizar diagnósticos, compartir experiencias y sugerir modificaciones para que esa autonomía curricular, que se propone, no se quedara en el simple papel. Un ejemplo, es la importancia de las academias por asignatura y sus espacios para el dialogo pedagógico, que en términos de modificaciones a los planes, programas y materiales educativos, esas voces son las que realmente importan y no se reflejan en el programa.

Evidentemente, el modelo educativo que está regulado por el Estado, dentro del eje de Gobernanza, establece un sistema coordinado entre los Estados a nivel regional mediante reuniones con el Secretario de la SEP y los gobernadores para determinar acciones de implementación de la reforma educativa. No obstante, si bien, representa el mecanismo de coordinación y participación regional, que es importante e indispensable, nuevamente se deja en un segundo plano, el ámbito local para la participación de la comunidad escolar, que debería tener su prioridad y especificaciones dentro del programa.

Al igual que la reforma anterior, se dejó para el último lugar la implementación de la parte pedagógica de la reforma. Existen aspectos relevantes de estas implementaciones precoces a nivel pedagógico de las reformas, el primero es la temporalidad, recordando que cualquier cambio substancial educativo es un proceso que requiere de participación plural, un diagnóstico, pronóstico, experimentación, implementación y consolidación, y todo esto necesita tiempo para regresar a cualquier punto del proceso, si la situación así lo requiere. En el caso de México, los procesos de participación a través de la historia han representado una parodia, algo que se confirma en esta última reforma. De hecho, el nuevo modelo educativo con su propuesta del Plan de estudios de la educación básica y el plan curricular, inició este 2022 apenas la parte de la consulta participativa, con las propias acciones de urgencia para su implementación, porque en sólo dos años se termina el periodo de gobierno –y urgen resultados para las próximas promesas de campaña-, por lo que todo el ciclo escolar 2022-2023, se encontrará en discusión, lo que representa un avance en términos de intervención plural de los actores, con una propuesta de una relación directa entre la escuela y su comunidad.

Sin embargo, para Gil Anton (2022), el documento aún presenta “una deuda analítica de aclarar qué se entiende por lo comunitario, por “lo común”. Este tema es crucial, so pena de quedar atrapados en una visión reducida de la ubicación de las escuelas y su entorno social” (p. 1), es decir que la voz de la escuela se convierta en la voz del poder central y no de los profesores de cada escuela.

Esta temporalidad no toma en cuenta la importancia de realizar pruebas piloto, donde las propias escuelas puedan verificar la puesta en práctica, esto es, acercar los programas propuestos a la realidad escolar de manera paulatina para una óptima

asimilación, sin embargo los nuevos planes de estudios se pondrán en marcha en el ciclo escolar 2023-2024, a un año de que termine el periodo del actual gobierno, por tanto este proceso antes de ser participativo, es más bien de difusión, con algunas pequeñas modificaciones que no provienen directamente de las escuelas.

En el caso de México, se continúan haciendo grandes esfuerzos por entrar en ese camino global de sistemas educativos competitivos (como sucede en otros países), en busca de la excelencia. Las estrategias gubernamentales siguen apostando por “la modernización de la gestión del sistema cuyo diseño y propósito responde al paradigma de la NGP, y la apuesta por la gestión basada en la escuela, como parte de la adopción del movimiento de escuelas eficaces”, en palabras de Villalaz et. al (2020), sin embargo, los diagnósticos continúan siendo reducidos. Y lo que es más importante, se sigue sin advertir la heterogeneidad de la población y los trabajadores del sistema educativo mexicano.

El gravísimo error de dejar la implementación del modelo educativo al sector del profesorado, representa para Gil Antón (2018), una falla estructural a la política educativa, que se ha repetido constantemente en la historia del sistema educativo en México, en donde, los modelos educativos son implementados precozmente en las últimas etapas de los gobierno, el resultado sin duda es la poca o nula continuidad de lo implementado, además el problema añadido de siempre dejar al último o en lugar secundario las adecuaciones pedagógicas de las reformas, es que los profesores y directivos finalmente, siempre se quedan con la gran labor de implementar esas nuevas adecuaciones, para que el siguiente sexenio empiecen de cero.

## 7.5. Apuntes Finales Capítulo Séptimo

Después de un extenso periodo de relativa continuidad de la políticas educativas en México dentro del periodo de 1992 a 2012, a la administración educativa mexicana le siguieron una reforma ansiosa por recuperar el poder del sistema educativo mediante una legislación autoritaria, impositiva y de sanción, posteriormente la reforma actual de 2019, con mayor apertura al dialogo, pero finalmente una contrarreforma. Los hechos históricos revelan, que los retos y las brechas de equidad en términos de educación siguen siendo profundas, complejas y diversas y todavía “se requiere mejorar la gestión de las escuelas y trabajar de manera más cercana con los padres de familia y los alumnos para abatir el grave rezago de los estudiantes y para retenerlos en el sistema” (Martínez y Navarro, 2018, p. 286).

Evidentemente, “no se puede reformar un sistema educativo si se hacen reformas continuamente, pues no maduran, en su caso, los procesos que importa modificar en serio, esto es, las tendencias a mejorar lo que toda nueva forma pretende” (Gil Antón, 2012, p. 160). Es decir, el propósito prioritario de mejorar, dinamizar y potenciar lo que ocurre en el aula, no llegan a concretarse, si todos los esfuerzos se centran en las estructuras administrativas desde el ámbito federal y si siempre se inicia de cero.

A pesar de que, ambas reformas plantean una reorganización del sistema Educativo con la finalidad continua de mayor descentralización, finalmente ambas terminan siendo centralistas y aún burocráticas; también ambas plantean reformas al currículo y los planes y programas, la capacitación de profesores y personal directivo y un organismo encargado de la evaluación, ambas son reformas educativas dirigidas a la gestión administrativa.

Consideramos que es lamentable que ninguna de las dos reformas hayan priorizado el modelo educativo. En ambas se efectuaron los proyectos educativos en los últimos años de gestión gubernamental. Ambas reformas contienen elementos sumamente valiosos en términos de gestión y autonomía, pero el error estructural de estas políticas, como pudimos evidenciar con este análisis, en primera instancia se encuentra en los diagnósticos escuetos que niegan o no advierten de la heterogeneidad de las características humanas, sociales, lingüísticas, geográficas, económicas, materiales, etc. de las escuelas mexicanas. En segundo lugar, la constante relegación de propuestas

educativas generadas en el entorno local desde la comunidad escolar mediante una verdadera creación de espacios de colaboración para los proyectos escolares, y por último la temporalidad de las reformas, que no permite la continuidad en las propuestas educativas con un horizonte lejano posible, el diseño de acciones educativas que inician desde la centralidad en vez de realizarlo desde local, lo que implica una incongruencia cuando ambos modelos sugieren a la escuela como el centro neurálgico de las acciones, pero en realidad ambas nacen del poder absoluto y son presas del vaivén político.

Evidentemente, las reformas son muy distintas en sus perspectivas y objetivos educativos, pero ambas desecharon las propuestas anteriores, lo que representa un error. De hecho, la reforma de 2012 sobre la integración de la educación que tuvo continuidad en el siguiente sexenio por ser del mismo partido político, continua trabajándose. Nos referimos a la falta de las políticas públicas que no consideran que la sociedad y el contexto que rodea a las escuela tiene expectativas de lo que fue, es, y lo que necesita la educación, por lo que, se necesita tiempo y procesos de adaptación mayores que un sexenio. Indudablemente la capacitación de unas semanas o meses no cambiará en un corto tiempo la docencia realizada durante años. Se tiene que aceptar que las reformas educativas tienen un horizonte de aplicación educativa lejano, que necesita periodos largos, persistencia, continuidad y coherencia, por tanto un sexenio no es suficiente para transformar y menos si se ha construido desde cero.

Evidentemente las secuelas han sido graves en términos sociales, educativos, económicos y financieros; según el análisis de los indicadores de gobernanza en México, ponen en evidencia, la larga tradición burocrática, corporativa y clientelar con niveles por debajo de la media e incipientes transformaciones en términos de participación social y certeza de funcionamiento democrático, el resultado de este andar para Olivo et al. (2011) revela cuestiones importantes, sobre todo en cuanto al modo e intensidad en que se hacen evidentes mayores conflictos e inconformidades sociales que se exacerban, como en el caso de los sindicatos de profesores. Es ahí, donde las instituciones generalmente “muestran fallas en su objetivo más esencial: promover la democracia en su acepción más básica, la participación que se realiza a partir de que los diferentes grupos de la sociedad tengan interés y tomen acciones de lo que les afecta”. (p. 794 ).

Este pequeño acercamiento a las dos últimas reformas demuestra que en ellas existen elementos valiosos, pero si se desechan y no se consolidan estaremos condenados a empezar siempre de nuevo. Si los gobiernos continúan desde una esfera política muy jerárquica y vanidosa de poder central como dueños de una verdad única, refutando propuestas anteriores por pertenecer a otro partido político, las reformas educativas están condenadas a su fracaso como la historia nos ha evidenciado.

Por último en un país tan diverso, joven y aún tan poco equitativo como lo es México, es indispensable leer, atender, introducir, analizar y reconocer los datos específicos de cada centro escolar, es decir, diseñar las políticas educativas con los recursos tanto humanos como materiales reales con los que cuentan las comunidades escolares y no con aquellos que se quieren o pretende tener. Ante un contexto tan heterogéneo y con altas desigualdades sociales se necesitan proyectos educativos cercanos, directos que inicien desde lo local, desde lo básico y, la clave está en escuchar a los agentes más cercanos a los centros escolares, profesores, personal directivo y comunidad escolar, son quienes deben ofrecer el diagnóstico y el proyecto de necesidades y acciones urgentes; si no, continuaremos haciendo más grandes las brechas sociales y económicas de esa población eminentemente joven que se encuentra en desventaja en México.

## Capítulo Octavo

### Dimensión Micropolítica: Los Actores Implicados en la Gestión Escolar y su Actuación en la Implementación de la Autonomía en los Centros Escolares en México





## **Dimensión Micropolítica: Los Actores Implicados en la Gestión Escolar y su Actuación en la Implementación de la Autonomía en los Centros Escolares en México**

Los maestros y otros adultos aquí no son actores ingenuos, son creativos y sofisticados y se las arreglan como pueden; pero también están cansados y sobrecargados la mayor parte del tiempo. Están comprometidos, lidiando con lo significativo y lo sin sentido, a menudo auto movilizados en torno a patrones de enfoque y negligencia y divididos entre la incomodidad y el pragmatismo, pero la mayoría también están muy arraigados en los discursos de políticas prevalecientes. (Ball et al., 2011a, p. 625)

Desde el año 2000 las investigaciones internacionales confirmaban, que la calidad de los maestros junto con el liderazgo educativo, representaban dos de los factores determinantes para contribuir a mejorar el rendimiento de los estudiantes. La OCDE (2010), por su parte, publicó un informe sumamente completo sobre la profesión docente, su importancia y las políticas relacionadas a ese sector educativo, así, la calidad de la profesión docente y el liderazgo educativo, se erigieron como factores cruciales que influyen y apuntalan la excelencia educativa. UNESCO (2015), advertía de que los sistemas de alto rendimiento incluidos Finlandia, Corea, Canadá, Australia o los Países Bajos, invierten continuamente en tener una profesión docente de alta calidad y en esos países la enseñanza representa una profesión altamente valorada, así como la constante inversión que realizan sobre el ingreso, selección y estímulos de sus docentes, lo que los hace ser grandes potencias educativas.

Sin embargo, para otros países, sigue siendo un tema pendiente y como hemos expuesto anteriormente en el caso de México, los profesores han sufrido reformas que contrariamente desvalorizaron esa profesión. Para Egido et al. (2000), los docentes y el personal directivo, todavía siguen siendo considerados, de alguna manera, como eslabones del sistema y son imaginados como uno de los problemas a resolver dentro de la distribución de los recursos. De ahí que sea el Estado central el que se atribuya el derecho de decidir acerca de las políticas para su formación inicial, continua, su evaluación y sus estímulos, porque representan un recurso más del sistema y no un actor prioritario.

Dentro de este contexto centramos el siguiente apartado de la investigación en el análisis de la micropolítica educativa mexicana, enfocándonos en la participación local

como fenómeno que favorece y fortalecer los procesos consultivos dentro de la formulación de políticas educativas. En ese sentido, los actores directos para redirigir esos procesos y hacerlos menos jerárquicos son aquellos que se encuentran en la base de la pirámide del sistema educativo mexicano. Nos referimos a los centros educativos que representan las unidades de poder para un posicionamiento educativo local y, por tanto, más inclusivo.

Describimos el rol de los directores mexicanos, examinando la capacidad de autonomía institucional con la que gozan dentro del centro educativo en el nivel básico, para realizar sus funciones y el despliegue real y efectivo de las funciones de liderazgo pedagógico contrastando y sistematizando informes, legislatura e historia, con los ámbitos de intervención de autonomía para encontrar los niveles de autonomía que presentan los directores en las escuelas.

Posteriormente atendiendo a los dos mecanismos de procesos de participación con los que cuenta la gestión escolar en México, realizamos una mirada al recorrido histórico de los CTE y su intervención en la realización del Proyecto Escolar, con el objetivo de medir la estrecha relación de los procesos pedagógicos, administrativos y financieros que se relacionan de modo cercano, y estudiar su influencia tanto en la eficiencia como la justicia social y en la mejora de la calidad de la educación.

## **8.1. Los Directores Escolares como Apuesta Mundial de Liderazgo Escolar. Evaluando sus Niveles de Autonomía**

La formación para el ejercicio de la dirección es algo incuestionable, pero en la actualidad el énfasis se está poniendo en la necesidad de formarse en el liderazgo pedagógico, ya que son los estudiantes y sus logros el principal propósito de los centros y por ende, de sus responsables directivos. (Villa, 2015, p. 5)

A nivel mundial se esta apostando por potenciar el liderazgo escolar, México no es la excepción. La OCDE (2009, 2011, 2019 y 2021) ya advertía en sus recomendaciones de la importancia de potenciar el papel de los directores como elemento clave de liderazgo escolar, esto es, las mismas que se vieron reflejadas en las dos últimas reformas educativas, como hemos visto anteriormente, aspirando a que este actor educativo evolucione de su papel de administrador hasta priorizar una función más pedagógica.

Las nuevas exigencias mundiales, la complejidad de las deudas pendientes y la diversidad de objetivos por conseguir que presenta el sistema educativo mexicano, con toda su heterogeneidad y amplitud de sectores sociales sobre los que tiene incidencia en términos locales y globales, demandan que las soluciones se acerquen más a las escuelas. Ante este contexto, los directivos escolares representan, el actor más cercano a los profesores, a los estudiantes, a la comunidad escolar y por ende a las problemáticas cotidianas de las escuelas. En ese sentido, Egido et al. (2000), proponen dejar atrás la tradición en la que los centros educativos representaban el último eslabón de la compleja maquinaria del proceso de decisiones educativas, administrativas financieras y de cooperación.

Para este objetivo, Guevara (2021); Martínez y Navarro (2018) y Solís del Moral y Tinajero (2022), sugieren que es necesario generar ambientes de mayor autonomía en ese último pero importante eslabón que es la escuela, por tratarse de un espacio cercano y local donde se encuentra la clave para realizar cambios profundos.

Atendiendo a estos argumentos, a continuación, ponemos en el centro de nuestra tesis doctoral el rol de los directores, analizando la capacidad de autonomía institucional de la que gozan dentro del centro educativo para realizar sus funciones de dirección. Hecho que supone revisar el despliegue real y efectivo de las funciones de liderazgo

pedagógico frente a su posición tradicional de liderazgo administrativo. Contemplando que demográficamente el sistema educativo mexicano es gigantesco y robusto, nos concentramos en las características de funciones de los 192, 289 directores escolares que se desempeñan en la Educación Básica, según datos de la SEP - SIGED (2022), de los cuáles 86,669 son directores frente a grupo y 105, 62 sin grupo. De los cuales, el total de estos directores atienden las 228, 803 escuelas de preescolar, primaria y secundaria que acogen a 24, 13735 alumnos.

Respecto a la autonomía de la que goza ese sector de directivos de educación básica, en términos de gestión escolar específicamente en el caso de estudio: México, utilizamos los estudios e indicadores formalizados de las siguientes organizaciones y/o autores (ver Tabla 17):

**Tabla 17**

*Informes, Estudios e Indicadores de Autonomía en la Gestión Escolar en México*

Organismo/Autores	Año
OEI	2014, 2017 y 2020
OCDE	2021
UNESCO	2013
UNAM (Universidad Autónoma de México)	2018, 2020, 2021
COLMEX (Colegio de México)	2010
FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)	2017, 2010,
Duconing	2020
Arnaut y Giorgi	2010
Bertusi	2018
Rivas	2015
Martinic	2016
Ocampo y Gómez	2017
Bonilla y Sáenz	2013
Informes y estadísticas	
SEP y SEP - SIGED	2020 y 2021
INEE	2018
INEE- IPE UNESCO	2022
INEGI	2022
CONEVAL	2021
OCDE	2021
OIE	2020
<i>Nota.</i> Elaboración propia.	

El análisis y la síntesis de todo este material bibliográfico (Tabla 17) y estadístico, nos condujo a determinar cinco áreas de gestión para evaluar los niveles de autonomía que presentan los directores mexicanos para realizar sus funciones cotidianas en los centros escolares (gestión escolar):

1. *Gestión Administrativa del Centro Escolar.*
2. *Gestión Financiera dentro del Centro Escolar.*
3. *Gestión de Recursos Humanos dentro del Centro Escolar.*
4. *Gestión en la Estructura Pedagógica/Curricular del Centro Escolar .*
5. *Gestión en la Participación y Convivencia del Centro Escolar.*

Integramos a estos documentos analizados, los informes y estadísticas de organismos nacionales e internacionales como SEP (2020, 2021); INEE (2018); INEE-IPE UNESCO, INEGI (2022); CONEVAL (2021); OCDE (2021) y OIE (2020), referidos también en la Tabla 17, con la finalidad de recabar (y presentar) información sobre las actividades realizadas por los directores dentro de los centros escolares y específicamente las que influyen en la concreción de una independiente, relativa o limitada autonomía de gestión escolar, siguiendo los siguientes parámetros:

- La Gestión Escolar Completa, se describe cuando el director puede ejercer una autonomía al 100%, sin embargo,
- La Gestión Escolar Relativa, hace referencia a una intervención directiva que es compartida en un 50% con la autoridad Estatal o Central y por último,
- La Gestión Escolar Limitada, nos referimos a una gestión que es restringida con altos niveles de procedimientos burocráticos de seguimiento y rendición de cuentas.

Estos parámetros los recogemos como en las Tablas 18-22, contrastándolos con los cinco ámbitos de gestión para evaluar los niveles de autonomía en la gestión escolar, para lo cual, utilizamos las siglas: C para definir al Gobierno Central/Federal, E para el Gobierno Estatal y L que se refiere a la intervención Local/Director.

En consecuencia tenemos, en términos de gestión administrativa (ver Tabla 18), que los directores escolares en México son los representantes legales, administrativos y

de control escolar de los centros escolares, sin embargo, esto no se traduce en una autonomía de decisiones, sino en una cantidad enorme de informes y documentos que tienen que presentar a las autoridades superiores. Comparten este argumento Ocampo y Gómez (2017), reconociendo que esa situación no ha disminuido a lo largo de los años. En la Tabla 18, se constata que los directores comparten con el poder central, actividades sumamente importantes como:

- ✓ Apertura de nuevas secciones de grupos escolares.
- ✓ De las 23 actividades analizadas en este ámbito que muestra la Tabla 18, sólo el 34,7% tienen una intervención completa para los **directores** y son aquellas que esta relacionadas con:
  - procesos de rendición de cuentas,
  - la supervisión y control de documentos oficiales,
  - responder a la solicitud de documentos y/o información de las autoridades educativas, etc.
- ✓ Pero no así, para las decisiones educativas que conciernen al **centro escolar**, como la tarea tan importante de dirigir, liderar y coordinar la construcción del proyecto, propuesta o plan escolar, ese ámbito pedagógico tan importante es compartido y presenta una autonomía relativa.

**Tabla 18**

*Gestión Administrativa del Centro Escolar*

1. Gestión Administrativa del Centro Escolar			
Actividad	Completa	Relativa	Limitada
Representante legal de la institución	L		
Representante de la administración educativa en el centro escolar	L		
Autorización y firma de documentos y formularios	L		
Responsable de programas nacionales			
Dirige, lidera, coordina la construcción del proyecto, propuesta o plan escolar		L-E-C	
Coordina, opera, incluye un plan de gestión de riesgo de desastres, protección civil o seguridad		L-E	
Organización administrativa del centro escolar		L-E	
Supervisión y control de documentos oficiales	L		
Responder a la solicitud de documentos y/o información de las autoridades educativas	L		

Realiza informes periódicos para las autoridades correspondientes	L	
Solicita autorización a las autoridades educativas para la apertura de una nueva sección (grupo de estudiantes)		L-C
Registro y sistematización de la estadística del centro escolar		L-E
Mantener actualizada la información del centro educativo		L-E
Realiza procesos de control escolar		L-E
Cubre funciones de otras figuras educativas		
Inscripción, matriculación, pase, admisión y transferencia de los estudiantes	L	
Registro académico y estadísticas de los estudiantes	L	
Rendición de resultados educativos a los supervisores y superiores jerárquicos		L-E
Establecer canales de comunicación entre los miembros de la comunidad y las autoridades		L-E
Promover la evaluación y autoevaluación de su gestión y dar cuenta a la comunidad y autoridades superiores		L-E
Vinculación de la escuela y las instituciones, organizaciones o asociaciones de la comunidad		
Enlace entre instancias, superiores y subalternos 23		
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP/SIGED (2022).		

En lo referente al ámbito sobre la **gestión financiera** dentro del centro escolar, podemos observar en la Tabla 19, que este ámbito, también se encuentra regido por una serie de procesos de rendición de cuentas, que si bien, son indispensables por tratarse de temas que contemplan recursos financieros y el uso de estos, continua siendo una necesidad hacer estos procesos más eficientes y sobre todo en términos administrativos. Los datos revelan que en los procesos para la decisión de cómo y en qué se pueden distribuir esos recursos impera una serie de lineamientos y normativa sumamente estricta, restrictiva y administrativamente engorrosa que determinan donde, cómo y con qué proveedores adquirir los recursos. Este sistema evidentemente es un manejo de recursos relativo y el resultado es una carga administrativa para el **director**.

Otro aspecto que encontramos, es la inequidad en el caso de la educación básica, el **director** comparte la responsabilidad del presupuesto con el comité de padres de familia, quienes se encargan de la cuenta bancaria; este presupuesto al igual que en educación media superior, es la recaudación de las cuotas iniciales de inscripción de los estudiantes, por lo que naturalmente existe una gran diferencia en la recaudación de las escuelas urbanas y rurales. Por tanto, los directivos y la sociedad a través de los padres de

familia tienen que priorizar las necesidades de la escuela según los recursos que necesita y el director tendrá que estar atento a proyectos o programas alternos para conseguir más presupuestos. Una tarea esta más para el director y que indudablemente tendrá que estar sustentando administrativamente. En suma de las veinte actividades analizadas en la Tabla 19, sólo el 20% de estas son realizadas en completa autonomía por el **director**, pero nuevamente son las que representan **una supervisión, administración y rendición de cuentas**, el 80% de las actividades tienen una alta intervención Central y Estatal con controles y lineamientos para el uso del presupuesto, que no son orientaciones, son normativas estrictas para el presupuesto escolar.

**Tabla 19**

*Gestión Financiera dentro del Centro Escolar*

2. Gestión Financiera dentro del Centro Escolar			
Actividad	Completa	Relativa	Limitada
Colaborar en la preparación y ejecución del presupuesto		L-E	
Manejo de los recursos existentes		L-E	
Distribución de los recursos asignados			
Aprobación de recursos complementarios o extemporáneos			
Apertura de cuentas bancarias			
Facultad para suscribir contratos de arrendamiento (tiendas escolares, cafeterías, librerías, etc.)			
Alquiler de terrenos y espacios			
Contratación de obras, servicios y suministros			L
Autorizar gastos y pagos del centro educativo			
Comprobación de recursos otorgados al centro educativo		L-E	L
Gestionar el financiamiento de proyectos de programas			
Administración de la infraestructura y equipamiento	L		
Supervisión del uso y conservación de la infraestructura, mobiliario y equipamiento	L		
Llevar el inventario de los bienes materiales	L		
Llevar el archivo de la escuela y control de la biblioteca	L		
Búsqueda del mejoramiento y calidad del centro educativo y su servicio		L-E	
Impulsar la construcción de nueva infraestructura			L-C
Supervisar las labores de aseo, conservación y del abastecimiento de los servicios básicos		L-E	
Gestión Financiera dentro del Centro Escolar			L-E-C
Entregar al final de su gestión, conforme al inventario, los bienes materiales.			L

*Nota.* Elaboración propia, adaptado de SEP/SIGED (2022).



Una de las áreas más importantes en términos de autonomía que tiene enormes ventajas para el logro de objetivos escolares, como hemos mencionado en capítulos anteriores es la **gestión de recursos humanos** dentro del centro escolar, sin embargo como nos revela la Tabla 20, en el caso de México está en manos del **control central**, limitando a los directivos a ser espectadores de las decisiones de sus escuelas. Los directores no tienen el poder de seleccionar y motivar a su personal escolar. Una vez más se muestra como el administrador envía los informes sobre necesidades de personal, pero no tiene potestad para la contratación, permanencia o estímulos sobre los profesores. Su acción en este ámbito se limita a la gestión administrativa de tiempos de trabajo y permisos

**Tabla 20**

*Gestión de Recursos Humanos dentro del Centro Escolar*

3. Gestión de Recursos Humanos dentro del Centro Escolar			
Actividad	Completa	Relativa	Limitada
Participación en el proceso de contratación, permanencia o cese de los docentes			
Participación en el proceso de contratación, permanencia o cese del personal a su cargo			
Responsabilidad sobre los docentes y el personal a su cargo incluyendo aspectos referidos a la estabilidad laboral			
Pago del salario del personal a su cargo			
Distribución del horario de trabajo, en algunos casos el control de permisos		L-E-C	
Asignación del personal para el desarrollo de la enseñanza aprendizaje			
Supervisión y control del cumplimiento de las funciones docentes y del personal a su cargo		L	
Apoyo técnico-pedagógico		L-E	
Trabajo colaborativo (en equipo) con los docentes y personal a su cargo		L-E	
Promover la actualización o capacitación de los docentes, directivos y personal a su cargo			L
Evaluación del desempeño de los docentes, directivos y administrativos a su cargo 11			
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP/SIGED (2022).			

Es cierto que México tiene una historia de trabajo colectivo dentro de los centros escolares que ha sido dirigida con el liderazgo del personal directivo, pero como nos

muestra la Tabla 21, estas *reuniones de trabajo colegiado* escolar no tienen repercusión en la modificación de la *estructura curricular de los planes y programas* que día a día se desarrollan en los centros escolares y no hay discusiones en los consejos escolares sobre la viabilidad de estos. Es lamentable que en este ámbito tan importante para la renovación educativa, no exista una autonomía para el diseño o la reorganización específica de cada centro escolar según el tiempo de enseñanza de cada una de las asignaturas, el tiempo y la organización de trabajo del profesorado, y/o la capacidad de autorizar evaluaciones extemporáneas según las necesidades del centro.

A pesar de que los modelos educativos indican una flexibilidad curricular, las propuestas de los centros escolares tendrían que realizar procedimientos administrativos de revisiones en instancias superiores y esperar la respuesta, para realizar las adecuaciones pertinentes, lo que se traduce en procesos engorrosos y burocráticos que se suman a la carga laboral cotidiana, por lo que los directivos y profesores deciden no realizarlo.

La nula intervención del personal educativo en esta área, reduce al personal directivo y los profesores a aplicadores de la estructura curricular impuesta desde el nivel central dejando aún lado la flexibilidad y pluralidad.

**Tabla 21**

*Gestión en la Estructura Curricular y Pedagógica del Centro Escolar*

4. Gestión en la Estructura Curricular y Pedagógica del Centro Escolar			
Actividad	Completa	Relativa	Limitada
Interviene en la modificación y adecuación para estructurar y garantizar el contenido curricular en su contexto			
Realiza reuniones para la discusión de la viabilidad de planes y programas de estudio			
Ejecuta libremente el Proyecto Escolar		L-E	
Informa sobre propuestas de modificaciones y adecuaciones al currículo			
Diseña y organiza el tiempo de enseñanza según las asignaturas.			
Reorganiza el tiempo de trabajo del profesorado		L-E	
Autorizar evaluaciones extemporáneas			
Controlar la capacidad y uso del aula de acuerdo con el número de estudiantes		L-E	
Planificación de las jornadas considerando las diversas actividades cotidianas que se desarrollan en los centros			L-E-C

escolares y los planes y programas	
Crea espacios para la discusión y el diseño de estrategias	L-E
Contrata personal extra por necesidades pedagógicas, psicológicas o de trabajo social	
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP/SIGED (2022).	

Así mismo, es importante resaltar los diversos programas en términos de *participación y convivencia escolar* que se han desarrollado en las escuelas mexicanas, y que representan un ámbito en el que tanto profesores como personal directivo están sumamente implicados. Este espacio de trabajo constituye un ejemplo claro de la importancia de confiar en las decisiones de la comunidad escolar, en tanto que realiza grandes esfuerzos por solucionar en el día a día los conflictos, llevando a cabo múltiples actividades sociales, culturales y de salud de forma constante y preventiva. La Tabla 22 nos muestra que el 50% de 12 actividades analizadas en esta área están en la manos de los directores escolares, lo que representa una evidencia de que cuando se otorga autonomía plena, se hace participe a la comunidad escolar y se reducen los procedimientos administrativos, los resultados se reportan en las dinámicas escolares y por ende a la calidad de enseñanza y aprendizaje de la sociedad.

**Tabla 22**

*Gestión en la Participación y Convivencia del Centro Escolar*

5. Gestión en la Participación y Convivencia del Centro Escolar			
Actividad	Completa	Relativa	Limitada
Establecer canales de comunicación con la comunidad escolar	L		
Impulsa el acercamiento con las familias	L		
Fomenta la participación de la comunidad educativa en la elaboración de planes y proyectos		L-E	
Evalúa las relaciones interpersonales con la comunidad como parte del desempeño docente			
Promover la participación de la comunidad escolar	L		
Favorecer la convivencia y buen clima escolar	L		
Mantener informados al personal a su cargo y la comunidad escolar de las disposiciones de las autoridades educativas		L-E	
Prevención de conflictos con los miembros de la comunidad escolar	L		
Organiza, dirige, promueve actividades y desarrollo de conocimientos culturales, cívicas y sociales		L-E	
Resolución de conflictos	L		

Aplicación de sanciones al personal a su cargo	L-E
Garantizar adecuadas relaciones de trabajo con organismos y organizaciones a través de convenios y su cumplimiento	L-E
Conformación de redes y alianzas con la comunidad local	
<i>Nota.</i> Elaboración propia, adaptado de SEP/SIGED (2022).	

Evidentemente el director escolar, como el principal representante y responsable de la organización y gestión, se ocupa de controlar todos los recursos, estrategias y acciones tanto pedagógicas como administrativa y económicas, y así como fortalecer las relaciones del centro con los padres de familia, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente. Esto en consecuencia, representa una multitud de variadas funciones, aunque no podemos olvidar que está subordinado jerárquicamente a las disposiciones y lineamientos del poder Central al cuál tiene que rendir cuentas minuciosamente. El resultado es que el sistema educativo mexicano tiene directores asfixiados por múltiples tareas y procesos de rendición de cuentas que dejan poco espacio para un liderazgo pedagógico.

Las Tablas 18-22, evidencian dos aspectos sumamente reveladores:

- ✓ **El primero** es la necesidad de que *la figura Central y Estatal* tengan intervención en todas las actividades educativas, dejando a la sombra al liderazgo directivo,
- ✓ **El segundo aspecto** que nos descubren el análisis de tablas, es la serie de lineamientos que recaen en *procedimientos burocráticos* de control de rendición de cuentas, que nulifican la acción directa y autónoma de los directores escolares, y que se traduce en un sentimiento de desconfianza para dejar las manos libres a actuaciones desde lo local.

Indudablemente, México regresa continuamente al establecimiento de severos controles administrativos que imposibilitan el cambio o generan la continua realización de prácticas tradicionales, por lo que la anhelada descarga administrativa no ha llegado a ser una realidad factible, sino que sigue siendo el sueño anhelado, la utopía constante.

El sistema educativo en México se enfrenta con su inmenso tamaño, por un lado, a flexibilizar el sistema para mejorar sus resultados y ser más plural y equitativo, porque es claro que sigue sin resolver importantes compromisos en el plano social. Por otro lado,

se encuentra con la necesidad de administrar y controlar los recursos en un contexto desigual y con graves problemas a nivel financiero y económico. Del mismo modo, mantiene una trayectoria histórica de clientelismo y burocracia que ha caracterizado al sistema educativo, prácticas que siguen estando muy arraigadas y, lo que es peor, que generan desconfianza para la apertura a la autonomía escolar. Esta dualidad, supone un desafío significativo a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas, ya que, la viabilidad de las mismas puede verse seriamente amenazada, en tanto que, al hablar de cuestiones de carácter económico, tanto la escasez de los recursos asignados a los centros, así como el control administrativo que de ellos se realiza, limitan la capacidad de decisión institucional y el resultado, como hemos evidenciado, es que la autonomía asignada a los centros escolares es prácticamente inexistente o limitada, porque los factores determinantes para una verdadera autonomía de gestión siguen estando en manos de otros niveles de la administración escolar.

Así, los directores mexicanos, siguen luchando por ser más que administradores con escasa intervención en los aspectos de carácter de gestión pedagógica, de recursos humanos escolares y en la adecuación de la estructura curricular que afecta a su centro de trabajo.

Como podemos observar en la Figura 25, los ámbitos de la autonomía escolar en México tienen factores limitantes que no han permitido que los contextos locales influyan en el cambio educativo. Para construir un escenario de esa autonomía escolar mexicana, estructuramos los ámbitos de la autonomía en 4 niveles:

- ✓ ***El primero, el de la responsabilidad a nivel de recursos humanos***, que hace referencia a la contratación, incentivos e incremento salarial del personal del centro educativo, en México. Como determinamos anteriormente, no hay intervención en este ámbito por parte de los directores escolares en la educación básica y en cuanto al nivel medio superior la intervención es relativa, el director sólo puede hacer contratos temporales y la contratación depende del presupuesto total del centro escolar que ya es limitado.
- ✓ ***El segundo ámbito sobre la importancia de la responsabilidad en la formulación del presupuesto***, si bien, los directores son los responsables del presupuesto otorgado a sus centro, es bajo una serie de limitaciones

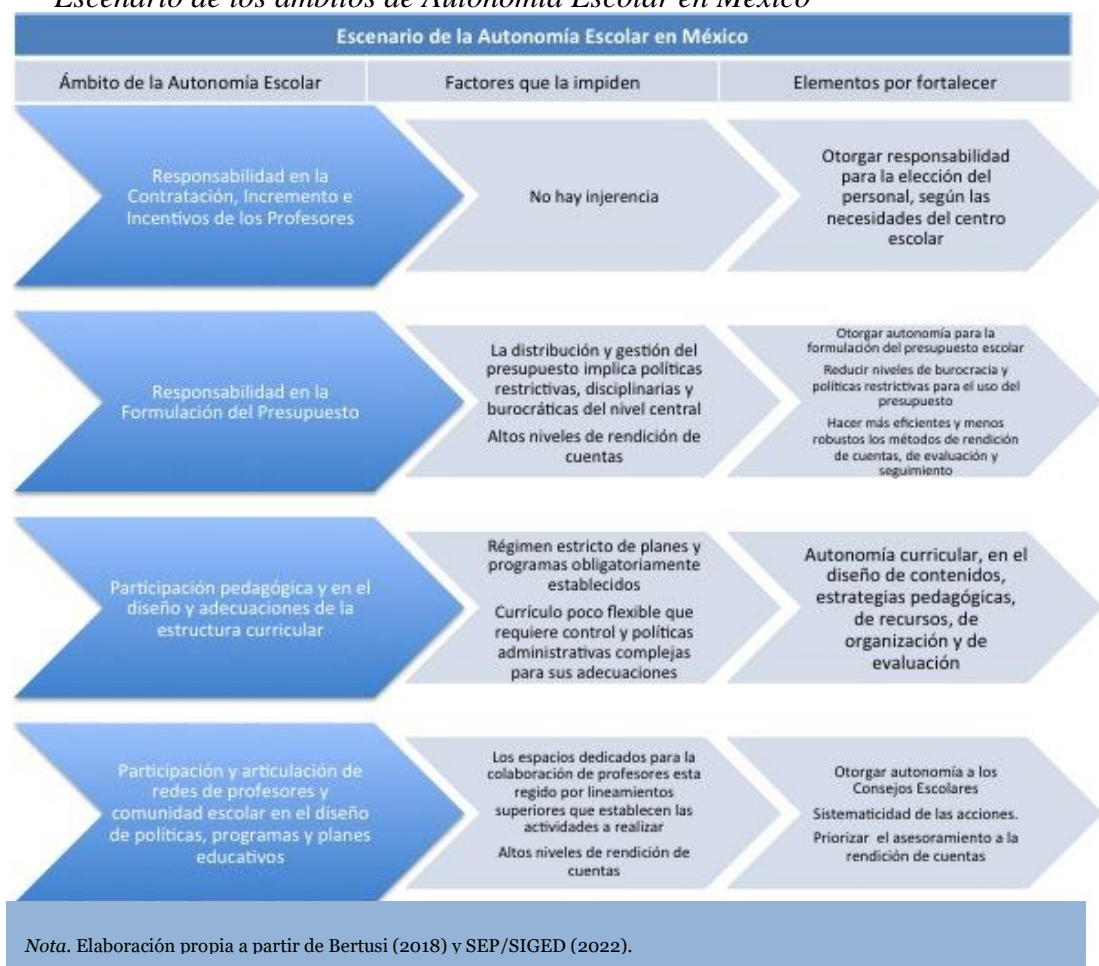
restrictivas para su aplicación con diversos controles para hacer uso del presupuesto y con un proceso con altos niveles de rendición de cuentas, que se traduce en un proceso administrativo sumamente burocrático. Así, existe una brecha entre las decisiones administrativas y las decisiones pedagógicas, en la articulación de esa división en términos de decisiones relacionadas con los recursos tanto humanos como materiales y financieros. Para Bow et al. (1992), la verdadera autonomía escolar está incrustada una en estas dualidades entre lo financiero y lo pedagógico” (p. 161).

- ✓ Ese tipo de procesos administrativos altamente rígidos, largos, burocráticos y tediosos se repite cuando hablamos de *flexibilidad curricular*, a pesar de que las reformas educativas en México señalan la flexibilidad del currículo en planes y programas escolares, la realidad de los directivos es que si se requiere hacer adecuaciones, innovaciones o ajustes a la estructura curricular según las necesidades del centro se opta por hacerlo internamente para evitar los procedimientos administrativos tan engorrosos o simplemente prefieren no hacerlo.
- ✓ En el último ámbito de la Figura 25, analizamos la participación activa de la red de *profesores y la comunidad escolar* y encontramos que nuevamente se encuentra pervertido por lineamientos de seguimiento de control del poder Estatal, a pesar de que, dentro de los centros escolares se cuenta con la fortaleza de un ya desarrollado trabajo colaborativo entre todos los actores escolares, así como de intercambio de experiencias entre centros, como se hizo evidente en apartados anteriores, se continúan exigiendo excesivas cuestiones administrativas a nivel normativo que originan sobrecarga administrativa a los directivos, que los lleva a preocuparse más por dar cuentas, que por poner en práctica la innovación en la gestión. México aún tiene líderes instructivos, es decir que sólo se pueden limitar a la elaboración y llenado de formatos o cuadernillos que emite la autoridad central, olvidándose de la autonomía para generar un verdadero Proyecto Escolar dentro del centro, aunado a la carencia de competencias que presentan los directivos en el área

de gestión y presentan severos problemas para adecuar los procedimientos pedagógicos y administrativos en plena concordancia.

**Figura 25**

*Escenario de los ámbitos de Autonomía Escolar en México*



Lamentablemente la autonomía de gestión escolar es limitada y dentro de los CTE, que sería el espacio propicio para llevarla a cabo en plenitud, mediante el Proyecto Escolar o Plan de mejora Educativa, no hay una verdadera articulación y este espacio de colaboración y participación plural, se convierten en sesiones dirigidas a nivel central y con reportes administrativos que limitan la creatividad de la comunidad escolar.

Para avanzar en una mayor autonomía escolar en México, los elementos indispensables por fortalecer en los centros escolares, son *otorgar la responsabilidad a los directores de los recursos humanos y materiales, autonomía en la formulación del presupuesto escolar y curricular; reduciendo los procesos administrativos burocráticos y*

jerárquicos y *priorizando más el asesoramiento técnico pedagógico* y no la rendición de cuentas (ver Figura 25), en suma confiar en la gestión escolar que permita a los directivos perseguir metas asumidas de forma colectiva. Para Palacios (1994), esta es la única forma para caminar hacia la autonomía, la vía está en el funcionamiento del equipo directivo como órgano colegiado autónomo.

Como hemos mencionado anteriormente la historia clientelar, burocrática y estructuras administrativas pesadas de la gestión educativa en México, es uno de los factores que determina la poca confianza para la apertura a una autonomía escolar. También es relevante, recordar el perfil de los directores en México, en tanto que, este elemento conlleva automáticamente al logro de un verdadero liderazgo idóneo y eficaz para gestionar procesos de cambio en los centros escolares. Lo cierto es que, el grueso de la población directiva que hoy sostiene el sistema educativo, es el resultado de profesores que ascendieron atendiendo a requisitos poco exigentes que no contemplaban precisamente evaluar habilidades de gestión, de esta manera, desde el 2012 se ha puesto en marcha una serie de cursos con temáticas dirigidas al liderazgo educativo y exámenes de oposición para el ascenso a puestos directivos atendiendo a las exigencias mundiales. Pero sobre todo son requisitos esenciales para contribuir a acabar con la lógica burocrática que ha impregnado tradicionalmente las iniciativas de reforma y que aún sigue presente en los actuales proyectos, coincide con esta reflexión Santizo (2009), haciendo hincapié en la importancia de preparar adecuadamente a los directores escolares para hacer frente a las nuevas demandas organizacionales de los centros educativos es necesario que estos posean una serie de competencias técnicas, administrativas y pedagógicas como requisito esencial.

La importancia de que los dirigentes de los centros escolares tengan la capacidad para organizar, negociar y motivar el trabajo colaborativo, sin duda son actividades que exigen habilidades tales como detectar motivaciones, consecuencias, problemáticas, áreas de oportunidad, proporcionar incentivos, manejar conflictos, negociar, etc. La OCDE (2018b), destaca el rol que deben presentar los directivos insistiendo en reorientar la actividades de los directores hacia el ámbito pedagógico, hacia el logro del aprendizaje de los estudiantes, así como distribuir todas las funciones y responsabilidades con todo el



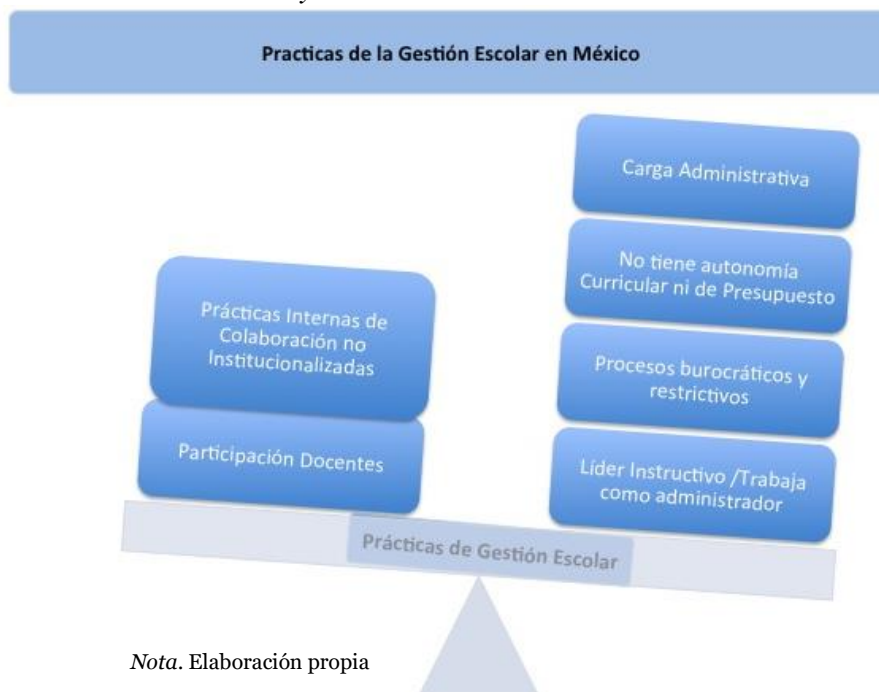
personal de la escuela que también es hacer que todos se sientan parte del Proyecto Escolar.

En el caso de México existen dos elementos que han sido un gran soporte del sistema educativo mexicano y es precisamente ese **trabajo colaborativo** que los centros escolares realizan, desde las reuniones de profesores, las reuniones con otros centros escolares y hasta los acuerdos internos que realizan en los centros para atender los aspectos específicos de cada escuela. Hablamos de esas prácticas no institucionalizadas que Guzmán (2022) define como las acciones que identifican a la comunidad escolar, esas actividades escolares y pedagógicas que realizan a la sombra para hacer más eficiente y sobre todo más valioso su trabajo del día a día. De esta manera, se realizan adecuaciones curriculares internas, análisis de casos específicos y acciones pedagógicas y sociales internas, etc. Se trata de convenios entre profesores y directivos internos, en beneficio de la escuela y teniendo en cuenta las múltiples carencias con que cuentan sus escuelas y el poco presupuesto con el que trabajan y con esos procesos sumamente pesados de rendición de cuentas. Sin embargo aunque esas actividades existen, si se continua sobrecargando a directivos y profesores, la balanza hacia una autonomía escolar nunca se podrá hacer realidad (ver Figura 26).

La Figura 26, representa las dificultades a las que se enfrentan los directores, que recaen en procedimientos burocráticos de control de rendición de cuentas, analizando dos ejemplos de áreas de oportunidad para la autonomía de gestión que presentan las últimas reformas educativas en México y que fueron descritas anteriormente: los CTE y el Proyecto Escolar. Por una parte, dentro de estos existen prácticas de participación internas no institucionalizadas y una colaboración por parte de los profesores. Sin embargo, por otro lado se enfrentan a una lógica de organización profesional burocrática, donde la presión normativa los ahoga con las exigencias administrativas, procesos burocráticos y poco presupuesto y recursos, así el resultado es una balanza desequilibrada en la práctica de la gestión escolar donde evidentemente, aún pesa más la rendición de cuentas.

**Figura 26**

*Los Directores Escolares y la Rendición de Cuentas en México*



Compartimos la idea de la OCDE (2010 y 2013), que aboga por el centro escolar como unidad básica de cambio. En México el personal directivo y los profesores han desarrollado una cultura colaborativa con compromisos reflexivos que han contribuido a mejorar sus prácticas docentes en un contexto social, cultural, económico y político altamente complicado. Esa precisamente es la fortaleza del sistema educativo, por tanto, tendría que preservarse, potenciarse y fortalecerse. La dirección está en “ligar lo pedagógico con lo organizativo, realidades diferentes pero imbricadas y necesarias ante la necesidad de mejora educativa en general, ligando las necesidades de cambio interno-mejora institucional con las necesidades de cambio externo-mejora social” (Guevara, 2021, pp. 79-80).

Es decir, la propia institución educativa se convierte en cualquiera de sus dimensiones en objeto directo de innovación. En ese sentido, también Tejada (1998), considera que los centros pueden resultar así mismo un obstáculo para la innovación por su histórica falta de gestión, porque generalmente los directores están más preocupados por hacerlos funcionar que por cambiarlos o mejorarlos. La falta de información y

formación para el cambio de los agentes implicados en ello, la escasa autonomía con la que se cuenta, el individualismo imperante, la falta de incentivos para innovar, el conservadurismo institucional, la falta de recursos y apoyo externo, la falta de espacio y tiempo para la innovación son tan solo algunos aspectos que obstaculizan el proceso.

Como hemos descrito anteriormente resulta de suma importancia la autonomía y la descentralización de la educación, pero ambos procesos requieren una mayor responsabilidad en la rendición de cuentas, como explica Gil Antón (2012).

Es necesario redefinir y ampliar las funciones de los directivos, esto es: ofrecer apoyos necesarios, mediante la formación y capacitación adecuada para desempeñar las nuevas funciones para conseguir un liderazgo eficaz, es preciso que éste no resida en una única persona si no que recaiga en todo un equipo, por que sólo así se conseguirá una administración eficaz que redundará en la mejora de la educación en términos globales. (p. 314)

Para la OCDE (2014), la figura del director y los profesores como agentes de innovación en la promoción, facilitación y gestión efectiva del cambio escolar que asumen la responsabilidad voluntaria de ese cambio, produce un éxito mucho más probable a nivel educativo. Tejada (1998), explica que hay un rol específico que, desde el principio, va a ver condicionada la actuación de los directores por la amplitud de la red en la que se inscribe y por el inevitable surgimiento de sucesivos tipos de conflictos en el curso de sus desempeño, lo que sitúa al directivo en una comprometida situación desde la que va a resultar difícil, no sólo la innovación como tal, sino también la propia gestión institucional.

En este punto, entendemos que es necesario contraponer la diferencia de gestionar cambios que vienen impuestos por los sistemas educativos de una forma estandarizada y que rigen de manera externa a los centros, con los cambios que se van a producir desde el interior de las escuelas mediante el diagnóstico de problemas detectados en la práctica educativa por parte de un conjunto de profesores (y la evaluación/autoevaluación interna). Este segundo aspecto, se traduciría en un verdadero cambio central gestado desde el origen mismo de la problemática real y apoyado en la autonomía, la colaboración y la colegialidad, con condiciones básicas en los procesos de cambio. Así entendida esta gestión se traduciría en un liderazgo encaminado a la búsqueda de una gobernanza local.

Evidenciar las problemáticas con que se enfrenta la figura de los directores y que imposibilitan un cambio profundo para una nueva gestión en los centros educativos, desvelan que continúan realizando funciones como líderes instructivos, como gestores burocráticos, pero con grandes esfuerzos por gestionar los cambios y sin resultados eficientes, porque se encuentran asfixiados por las exigencias, presiones normativas y burocracia central. Las relaciones jerárquicas aun son muy verticales y según Martínez y Navarro (2018), “los directivos no son expertos en todas las áreas, carecen de competencias y acumulan una gran carga de responsabilidades administrativas en detrimento de la gestión de la innovación” (pp. 120-121) por lo que, el liderazgo va en conjunto con un órgano de gestión técnica y pedagógica que conforman los profesores y padres de familia. La resolución de los retos que enfrenta el funcionamiento del centro escolar es tarea de todo ese equipo.

## **8.2. Los Consejos Escolares: Espacios Olvidados de Participación y Autonomía Escolar**

“Los intelectuales más importantes de un país son los profesores de la escuela básica, porque son los que construyen la capacidad de aprender; después, los que estamos en otros niveles, nos montamos sobre esos hombros de gigantes para poder hacer que avance el conocimiento de la sociedad”. (Gil Antón, 2016, p. 200)

En México, se ha olvidado la labor titánica que los profesores han realizado a través de los años, desconociendo que finalmente ellos construyen sus propias medidas al implementar las políticas educativas en contextos sumamente desfavorables. Así, se crea ese sentimiento de lucha que viven los profesores sobre el significado que tiene su labor. Este aspecto representa un cambio radical de valores para Ball et. al (2011b), una performatividad de la profesión, que transforma la práctica docente y la pervierte cuando se vuelve un producto o se dirige específicamente al rendimiento, perdiendo de vista los principios y la naturaleza del profesor como profesional.

En esta línea, Ball et al. (2011b) siguen apuntando que tener resultados educativos profundos, “solo será posible si los maestros pueden reconocerse a sí mismos en el lugar que esperan, y pueden expresarse a sí mismos y a su práctica como intelectuales públicos, y no sólo ser números” (Ball, 2016, p. 1057). Wiseman y Stevens (2017), coinciden en que “los maestros que colaboran más, especialmente participando en actividades de alegría en el aula o participando en el aprendizaje profesional colaborativo tienen un mayor sentido de autoeficacia y satisfacción laboral” (p. 106).

Otro elemento que también se olvida, es que los maestros en servicio y los nuevos egresados de las normales, “han sido educados y capacitados en un régimen particular de responsabilidad y diseño”, y es posible que no puedan imaginar una forma diferente de ser maestros por tanto de educar”(Ball et al., 2011a, p. 635) Por tanto las reformas, los modelos y programas educativos necesitan mayor tiempo para verdaderamente ser incorporados con plena confianza por los profesores, que finalmente los integrarán con su práctica diaria anterior a las nuevas exigencias.

Ante este escenario de potenciar la figura de los profesores, la OCDE en PISA 2015, incluye un cuestionario opcional para maestros, la encuesta internacional de enseñanza y aprendizaje (TALIS), este cuestionario cubre temas que van desde los antecedentes del maestro, la capacitación y las oportunidades de desarrollo profesional, el

clima escolar y en el aula y la frecuencia y el tipo de prácticas docentes aplicadas en el salón de clases. El enfoque del tema PISA cambia en cada ciclo de tres años, así también las prácticas pedagógicas específicas cubiertas por la encuesta a profesores también cambian. TALIS, “permite al equipo de analistas de la OCDE explorar la asociación de las prácticas de los maestros y los resultados de los estudiantes” (OCDE, 2018a, p. 15).

El resultado de toda esta situación en México ha sido que las fuerzas sociales, hayan discutido y defendido nuevamente la profesión docente, para devolver paulatinamente “el respeto al magisterio nacional y donde podamos impulsar una sólida educación pública que se sume al necesario proyecto nacional de construir una sociedad más justa e igualitaria” (Casanova et al., 2017, p. 199). Esta vez los discursos mundiales han coadyuvado a legitimar medidas para restaurar la imagen tan deteriorada de la profesión docente después de la reforma educativa de 2013. En la reforma educativa de 2019, continua prevaleciendo el control central, en ella se observan tímidos tintes de participación plural y un esfuerzo para estructurar asambleas de colaboración de toda la comunidad educativa, a pesar de la magnitud del magisterio educativo. Lo cierto es que ha trabajado enormemente en reivindicar la figura de los profesores y rescatar espacios para su participación.

En el caso específico de México, el órgano colegiado institucionalmente más importante en los centros educativos, donde el personal directivo, profesores y padres de familia, pueden plasmar sus propuestas y tomar decisiones con la finalidad de mejorar las condiciones de su plantel educativo, *es el Consejo Técnico Escolar* (del que hemos venido hablando como CTE). El CTE tiene su origen en 1992, no obstante para Latapí (2008), un par de años antes, la SEP ya había creado el precedente de participación local, con la figura del consejo consultivo de enseñanza en cada centro escolar. En sus inicios esta figura estaba conformada por grupos de profesores según su especialidad. En el caso de secundaria se denominaban reuniones de academia y eran específicas a cada asignatura.

La Ley General de Educación 1993 (DOF, 1993), determina las disposiciones respecto a la participación de los padres de familia y la sociedad civil en los llamados *Consejos de Participación Social en la Educación* (CPSE); además de los CTE, esta Ley promovió la creación de un *Consejo Nacional de Participación Social en la Educación* o

(CONAPASE) y los *consejos Estatales y Municipales* que es el órgano equiparable al CTE actual.

Posteriormente, después de un periodo de estancamiento y poca difusión de los CTE, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se reconocen las condiciones poco propicias para el trabajo colegiado. Es en este momento cuando la gestión escolar comenzó a recibir una mayor atención a través de diversos programas y en políticas educativas dirigidas hacia la transformación de la escuela mediante la participación social a través de la creación de los consejos de participación social y la reactivación de los CTE.

También López (2013), asegura que en ese momento los CTE fueron verdaderamente rescatados y tienen un nuevo cambio en 2010, año en el que se formulan los lineamientos generales para la operación de los CTE, intentando colocarlos en el centro de las políticas públicas en el ámbito educativo mexicano, con la finalidad de otorgarles protagonismo y mayor poder “sobre procesos pedagógicos y de evaluación, teniendo intervención en los resultados de la escuela, maestros y alumnos”, sin embargo el propósito continuó siendo un escondido control “a través de la vigilancia y fiscalización del trabajo docente y directivo” (p. 58).

Para Olivo et al. (2011), los CTE aunque son creados como espacios para la coordinación, cooperación, participación y trabajo colegiado entre la comunidad escolar con el propósito de fortalecer y mejorar las condiciones y la calidad de los procesos educativos en los centros escolares, aún les falta un largo camino para lograr este objetivo. Pese a ello, esta ley representa un avance histórico. Constituye el principio en la apertura hacia una participación micro de la comunidad escolar, en la que los padres de familia empezaron a tener mayor intervención dentro de la organización escolar. No obstante, subraya que aún queda mucho para que los CTE exploren los enormes potenciales de participación que este órgano puede implicar. Aún están sumamente influenciados por el nivel central y político, de manera que no será posible avanzar hacia una participación plural y una autonomía digna para los centros escolares.

Posteriormente, la modificación que presentan los CTE en 2013, en la que se reforman el Artículo 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una

fracción IX al Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se sientan las siguientes condiciones para ofrecer mayor apertura a la sociedad en la participación escolar:

Artículo 1o.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los lineamientos generales a que deberá sujetarse la constitución, organización y el funcionamiento de:

- a) El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación;
- b) Los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación;
- c) Los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, y
- d) Los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación.

Artículo 2o.- Los Consejos son instancias de participación social en la educación, de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información, según corresponda, con el propósito de participar en actividades tendientes a fortalecer, ampliar la cobertura y elevar la calidad y la equidad en la educación básica. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

Actualmente dentro del DOF (2019b), se establece que:

el Consejo Técnico Escolar (CTE) es el órgano colegiado de mayor decisión técnico pedagógica de cada escuela de Educación Básica, encargado de tomar y ejecutar decisiones enfocadas a alcanzar el máximo logro de los aprendizajes del alumnado de la misma. Está integrado por el o la directora y el personal docente frente a grupo, incluido el de Educación Física, Especial, Inglés, Cómputo y de asesoría técnico pedagógica, entre otros, así como el que se encuentra directamente relacionado con los procesos de enseñanza y aprendizaje del alumnado. (p. 1)

Dentro del capítulo segundo de Ley General de Educación DOF (2019b) sobre la mejora escolar establece en su Artículo 108 establece que:

se constituirán Consejos Técnicos Escolares en los tipos de educación básica y media superior, como órganos colegiados de decisión técnico pedagógica de cada plantel educativo, los cuales tendrán a su cargo adoptar e implementar las decisiones para contribuir al máximo logro de aprendizaje de los educandos, el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.

La Secretaría emitirá los lineamientos para su integración, operación y funcionamiento. Las sesiones que, para tal efecto se programen, podrán ser ajustadas conforme a las necesidades del servicio educativo. (p. 28)



También queda establecida la participación de mayores actores de la comunidad en DOF (2019b) por el que se crea el:

Consejo Escolar de Participación Social (CEPS). Órgano colegiado constituido en cada escuela pública de Educación Básica, integrado por madres y padres de familia y representantes de sus asociaciones en las escuelas que las tengan constituidas, docentes y representantes de su organización sindical quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, personal con funciones de dirección de la escuela, exalumnos (as), así como los demás integrantes de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. Consejos análogos deberán operar en las escuelas particulares de Educación Básica. (p. 1)

Así, los CTE, según sus lineamientos, pretenden atender y centrar sus tareas, tanto en el nivel básico, como medio superior en tres aspectos claves:

- ✓ La gestión de los procesos de enseñanza aprendizaje en el aula.
- ✓ La gestión escolar.
- ✓ La participación social a favor de los aprendizajes.

Sin embargo para Guevara (2021) y Martínez (2018), los enfoques de intervención de los CTE, si bien, han tenido muy buenas intenciones, aún no han presentado verdaderos resultados. Para Olivo et al. (2011), la respuesta de esa falta de efectividad de los CTE, está en que aún no se ha concretado una verdadera participación democrática.

Rescatamos dos aspectos que revelan este argumento, el *primero* se encuentra en los lineamientos estrictos con los que los CTE funcionan y trabajan limitando su autonomía y el *segundo*, en la existencia de relaciones de horizontalidad, esto es, existe un poder jerárquico que presupone que los profesores estarán interesados en ese modelo organizativo general que se convoca en los CTE, sólo por abrir los espacios regidos y diseñados desde el nivel central. De esta manera “han fungido más bien y predominantemente, como instancias de mediación formal por parte de las autoridades” (Olivo et al., 2011, p. 779). Lamentable que un recurso tan valioso en términos de participación local y autonomía esté limitado por políticas, procesos, lineamientos y normas impuestos formalmente desde el poder central resulta una disfunción importante en las dinámicas institucionales.

Como hemos podido evidenciar en apartados anteriores, las reformas educativas en la historia del sistema educativo mexicano, muestran el esfuerzo por introducir y posteriormente por reforzar el papel de la gestión escolar en términos de autonomía y participación. Ahora bien llegado a este punto, seguimos preguntándonos ¿cuál es la raíz de los constantes obstáculos que presenta el pleno desarrollo de estos órganos para el consenso participativo?

Para Ocampo y Gómez (2007) la respuesta se encuentra en las pesadas estructuras clientelares, burocráticas y corporativas que han caracterizado a los procesos educativos en México, así ocurre algo similar en los partidos políticos y sus aspiraciones de cambio, que “desde la formalidad de la norma se decretaba su apertura a la nueva competitividad, en los hechos no se daba. De manera semejante, al depositarse en los CTE una tarea tan ambiciosa, acaban por vaciárseles de sentido” (p. 847). De esta manera, las buenas intenciones de los CTE se diluyen ante las exigencias normativas y de control que de por sí ya pesan sobre los hombros de profesores y personal directivo.

Basándonos en el minucioso estudio realizado por Olivo et al. (2011), en tres Estados representativos de México: Colima, Zacatecas y Puebla y contrastándolos con los informes de INEE (2006); OCDE (2015a); OCDE (2015b); OCDE (2018a); OCDE (2018c), resumimos tres aspectos que destacan la descripción de los CTE en México y los factores que limitan el verdadero proceso de una autonomía local en términos de participación colaborativa:

### **1. Excesivamente burocratizados y con alta prescripción normativa**

Presentan muchos requisitos administrativos de seguimiento para la realización de las reuniones, con agendas para las actividades por realizar, y en segundo plano, requisitos de rendición de cuentas del trabajo realizado en el interior de los consejos, es decir presentan actividades sumamente ambiciosas y el resultado es la ausencia de metas y objetivos claros que sean específicos del centro escolar, por tanto, no se genera un diseño creativo a la hora de plantear líneas de acción para su propio Proyecto Escolar.

Existe una normativa muy amplia en cuanto a la forma de dirigir el CTE, si bien es cierto que resulta indispensable para el buen desarrollo de los mismos que existan lineamientos que permitan dar cuenta de su funcionamiento. Algunos de sus elementos representan o han sido asumidos solo como procedimientos administrativos, lo que

limitan una verdadera oportunidad de diseño y propuestas pedagógicas, para convertirse en un proceso de rendición de cuentas con el famoso y coloquial “cumpli - miento”, en donde el personal directivo y los profesores se enfocan en seguir el guion establecido y trabajan por complementar los informes y evidencias requeridas para cumplir con el proceso de rendición de cuentas de sus actividades en el CTE.

A pesar de que en los CTE se elabora un plan de mejora escolar, la SEP imprime los cuadernos de trabajo que contienen las acciones y actividades para la realización de las reuniones mensuales, convirtiendo las sesiones en un proceso de actividades autodirigidas demasiado ambiciosas.

Existe también una falta de libertad en selección de materiales y no hay flexibilidad curricular, incluso en el nivel medio superior, donde podrían hacerlo, los profesores terminan por utilizar los planes impuestos a nivel central y a estos se suman una serie de programas alternos que los maestros se ven obligados a agregar a sus planeaciones didácticas.

## **2. Usos y costumbres para disfrazar la operatividad**

Los resultados de los estudios revelan que los CTE tienen prácticas propias muy arraigadas con diversos matices que implementan de manera emergente y fuera de los lineamientos normativos. El objetivo no es otro que solucionar de forma coordinada las situaciones de cada centro escolar que son específicas según cada contexto local, esto es una evidencia de la fortaleza que tiene la cooperación de los consejos escolares. Lamentablemente este hecho no se plasma o se previene en dichas reuniones. Estas son actividades, decisiones y acciones que se realizan a la sombra. En las reuniones formalizadas se recurre, como mencionamos anteriormente a cumplimentar “cumplimiento”, los guiones establecidos por el nivel central, pero “no siempre funcionan con agendas preestablecidas entre la autoridad y los actores educativos ni lo hacen alrededor de temas centrales para el mejoramiento de la calidad; en realidad, saturan su agenda con temas técnico-administrativos” (Olivo et al., 2011, p. 79).

Nos referimos a usos y costumbres consolidados de coordinación en cada escuela que han desvirtuado el propósito de acción práctica colaborativa de los espacios para los CTE, en que los propios profesores se han acostumbrado a seguir o percibir la agenda de los CTE como una prescripción normativa, reduciendo la autonomía escolar a un discurso

superficial. Se ha generado una rutina administrativa con una mega estructura administrativa altamente burocrática, que será difícil desarraigar.

### **3. Desconfianza central en la comunidad escolar local**

Es evidente que la historia de un sistema clientelar y burocrático ha causado estragos en el sistema educativo y afecta directamente la credibilidad de los directores y profesores que tienen que dar cuentas constantes de su actuar educativo. Así que la labor de redefinir los procesos de interacción, las malas relaciones de poder escolar, la construcción de agendas y propuestas en la resolución de problemas escolares, la búsqueda de acuerdos de colaboración, entre otras cuestiones será un proceso muy largo porque no se debe olvidar que hay “entre ellos diferentes referentes culturales y diversas formas de diálogo y conflicto intersubjetivo” en cada centro escolar (Ocampo y Gómez, 2017, p. 7). La voz de la comunidad escolar ha estado silenciada por años, asistiendo a esas prácticas que no definen a todos los directivos ni a todos los profesores, pero esa historia les ha quitado credibilidad y los deja al margen de un proceso de rendición de cuentas de su propio espacio de participación.

Así, la gestión escolar en términos de autonomía en el caso de México, está dirigida principalmente a los aspectos administrativos con la formulación y exigencias de formatos para la rendición de cuentas, como una excesiva normativa y seguimiento burocrático, lo que obstruye la construcción de una verdadera red colaborativa escolar donde participen todos los actores del proceso educativo. Aunado a este control externo, como evidenciamos en el apartado anterior, los centros educativos no deciden sobre sus recursos financieros y humanos, sin embargo también es rescatable que “al pasar de los años se ha logrado una interiorización de esta práctica en los actores escolares, con lo que se ha llegado a constituir una práctica social en sí misma” (Guzmán, 2022).

En los informes estadísticos de OEI (2020, 2017 y 2014b) argumentan, que en general los países de América Latina necesitan reorganizar la gestión educativa para establecer una mayor autonomía escolar, coinciden en que su autonomía es sólo relativa y sigue existiendo una necesidad enorme de descentralizar la estructura institucional y burocrática y otorgar más facultades de decisión a los centros escolares.

Uno de los factores cruciales que han limitado los resultados educativos efectivos asociados con la participación autónoma en los centros escolares es que no tengan

autonomía para generar sus propios proyectos escolares. Para Cruz (2007) las escuelas deberían contar con espacios de colaboración para realizar un diagnóstico de su situación, “un Proyecto Escolar de mejora y un programa anual de trabajo en donde, atendiendo a sus necesidades y capacidades, dirijan sus acciones” (p. 873).

En teoría este argumento está contemplado en las estrategias del sistema educativo y está establecido en la Ley General de Educación en su DOF (2019b) dentro del Artículo 109, donde determina que,

cada Consejo Técnico Escolar contará con un Comité de Planeación y Evaluación, el cual tendrá a su cargo formular un programa de mejora continua que contemple, de manera integral, la infraestructura, el equipamiento, el avance de los planes y programas educativos, la formación y prácticas docentes, la carga administrativa, la asistencia de los educandos, el aprovechamiento académico, el desempeño de las autoridades educativas y los contextos socioculturales. Dicho programa tendrá un carácter plurianual, definirá objetivos y metas, los cuales serán evaluados por el referido Comité. (p. 28)

En el caso de México ese Proyecto Escolar es denominado en la Ley General de Educación en su DOF (2019b) como la Ruta de Mejora Escolar y se refiere al,

sistema de gestión que permite a la escuela ordenar y sistematizar sus decisiones con respecto al mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

El detalle se encuentra, en que este proceso existe, pero evidentemente se encuentra custodiado por mecanismos de rendición de cuentas, normatividad para su realización y una evaluación del mismo. Los CTE cuentan con un espacio, diseñado para la elaboración de la Ruta de Mejora Escolar, que representa el Proyecto Escolar que guía el funcionamiento de los centros escolares mexicanos y aunque la ley establece que no estará sujeta a controles administrativos, se utiliza para realizar reportes que conformen el amplio informe que es requerido para todas las escuelas, sumado a los otros informes que son los formatos que estatalmente a nivel de supervisión y el informe de la asociación de padres de familia lo que representa una mayor carga administrativa para el director.

Todo esto origina que los directivos y profesores perciban que, la oportunidad de autonomía que tienen, represente sólo trabajo administrativo extra, que se acumula al que normalmente tienen y aún más preocupante que no perciban ningún nivel de autonomía

en su labor y teniendo un sentimiento de que trabajan solos, en condiciones muy adversas, que el sistema educativo les pone, ante esto (Guzmán, 2022), descubre en su investigación que a los profesores, se les dificulta tener claro la importancia de lo que realizan como CTE en términos de colaboración y “ese desconocimiento devela una falta de capacitación para ejercer su autonomía, un andar a ciegas entre las rutinas y también una sensación de ser abandonados por parte de la autoridad educativa” (p. 876).

Indudablemente es evidente que, la descentralización como cualquier otro cambio institucional por sí solo, no da respuesta al problema del mejoramiento de la gestión escolar altamente burocratizada en México, ya que al estar acompañada de un gran número de otras medidas concentradas en el establecimiento de normas. Rendición de cuentas y vaivenes políticos, al final las responsabilidades siempre están regidas por el gobierno central y los Estados y no en manos de las escuelas o municipios entonces no es asumido como cambio cultural. Para Ball (2016), la importancia sobre la necesidad de aumentar la autonomía de los centros educativos a partir de la construcción colegiada de un proyecto que dé identidad, es primordialmente que exista un consenso generalizado a nivel escolar de que son ellos quienes deciden su quehacer y la dirección, objetivos metas y practicas de su propio centro, sino se genera esa sentimiento poco se puede hacer por la autonomía escolar .

Como en apartados anteriores se menciona, la importancia de los centros educativos como unidades fundamentales del sistema educativo y la necesidad de dotarlos de iniciativas de su comunidad escolar y fuera de un sometimiento burocrático del gobierno central. En México aún esas soluciones que exigen atender circunstancias específicas en donde los centros escolares asuman, no la responsabilidad propia, mejor expresado aún, el empoderamiento de ser los actores principales, reconociendo que en su Proyecto Escolar o ruta de mejora escolar, se encuentra una valiosa herramienta tanto de política educativa como de gestión escolar para hacer posible la autonomía en gestión escolar, generando nuevas y mejores condiciones internas de trabajo colaborativo, donde se compartan responsabilidades y desafíos, para que, directivos y equipo docente puedan definir y asumir la responsabilidad de los aspectos académicos administrativos y financieros de su propio proyecto, sumados a los demás miembros de la comunidad como padres de familia y alumnos para comprometer a todos los actores con el Proyecto

Educacional de la escuela, ese sentimiento es imposible generar si ellos no diseñan su proyecto, lo rediseñan, se equivocan y vuelven a empezar; además es imposible si lo realizan en un ambiente de exigencias, que convierte al personal educativo en administradores, implementadores de un guion central diseñado a nivel mundial muy lejos de ellos de sus anhelos, necesidades y aspiraciones educativas.

Así, Guzmán (2022), encuentra “una desarticulación entre la política educativa como eje de control personificado en las autoridades educativas y los intereses de los actores al interior del CTE; esto plantea una tensión importante que promueve el conflicto entre ellos en lugar de dirimirlo” (p. 877). Por este motivo, Cruz (2007), considera que el ideal es que, cada centro educacional debería ser concebido y administrado como un Proyecto Escolar que es indispensable dotar de una inminente “libertad de iniciativa para materializarla, esto partiendo de que la identidad institucional es uno de los factores más comúnmente asociados al éxito educativo debido a que la conexión administrativa debe estar lo más cerca posible de la localización de la escuela” (p. 733), lejos de la supervigilancia y los requisitos burocráticos.

Y aunque Bonilla et al. (2015), afirman que es una ventaja para un Sistema Educativo tan grande como el mexicano a la hora de configurar mega estructuras descentralizarlo en unidades más pequeñas, para que pueden administrarse en forma más flexible y poder responder con relativa prontitud a los cambios en las condiciones de cada contexto, así un sistema educativo con las magnitudes del sistema mexicano, es idóneo para funcionar como una maquinaria ágil, flexible y adaptable; lo contradictorio es que, en la práctica continúe en términos de autonomía en la gestión escolar siga siendo un sistema educativo hipervigilante, rígido administrativamente, burocrático, lento, medianamente cercano, producto de su mediana descentralización, burocratización y encapsulamiento corporativo.

Si bien, la gestión implica un proceso rendición de cuentas, puede producir y recurrir a muchas malas prácticas de gestión, sobre todo en estructuras administrativas tan viciadas a lo largo de la historia, como es el caso de México. Entonces, cambiar hábitos de exigencias, funcionamiento de trabajo sumamente enraizadas durante décadas tanto a nivel central como a nivel escolar, es un reto titánico que exigen “oportunidades

más cómodas de procesos administrativos que cierran cauces a un ficticio proceso de autonomía escolar” (Astiz, 2015, p. 663).

Evidentemente queda un largo camino por descender en ese sistema educativo mexicano aún tan vertical, pero la historia nos revela datos que vislumbran el futuro positivo, demuestra que los CTE como espacios de participación escolar ha sobrevivido a los vaivenes políticos y esas prácticas tímidas y ocultas de toma de decisiones que día a día realizan los directores junto con su equipo de profesores para dar respuesta a las múltiples necesidades educativas, económicas, sociales que presentan sus estudiantes; así cada que hay una reunión de CTE:

imaginemos titanes luchando contra un monstruo sobre el río Estigia y analicemos quién es quién en esa faena, y, sobre todo, de qué lado del río queremos que termine el futuro de nuestras niñas, niños, adolescentes y jóvenes (Guzmán, p. 885)



### **8.3. Apuntes Finales Capítulo Octavo**

Los directores de los centros escolares en México, realizan grandes esfuerzos para convertirse en un verdadero líder pedagógico, sin embargo es evidente que aún queda un camino largo por recorrer en términos de autonomía escolar, principalmente por la subordinación de la figura escolar en decisiones cruciales para el centro escolar en las que este no tiene ninguna intervención en ámbitos pedagógicos sumamente cruciales como la organización de instrucción que determina por ejemplo la organización del tiempo y de enseñanza el ratio de alumnos por profesorado; la planificación de la estructura curricular es un ámbito en el que los directores están sumamente limitados, sin tener responsabilidad directa, real y flexible sobre adecuaciones al curriculum, tiempo en las asignaturas. En cuanto al ámbito de la gestión de personal, evidentemente la participación del los directores se reduce a informar sobre la necesidad de personal que requieren, pero no tienen autonomía para decidir en la contratación, permanencia o estímulos o salarios de los profesores. A esta limitada autonomía se suman los severos controles administrativos que imposibilitan el cambio, mientras ellos siguen luchando por ser más que administradores con escasa intervención en los aspectos de carácter de gestión pedagógica, de recursos humanos escolares y en la adecuación de la estructura curricular que afecta a su centro de trabajo a nivel pedagógico.

Este panorama define también la participación de los CTE en la formulación de sus Proyectos Escolares, que a pesar de que en las escuelas mexicanas tienen una historia de participación activa de los profesores, sus espacios de colaboración están excesivamente burocratizados y con altas prescripciones normativas, una tradición de rendición de cuentas que sólo disfraza una operatividad institucional y por último existe aún una desconfianza central en la comunidad escolar local que limita el desarrollo de una cultura colaborativa con compromisos reflexivos que les permita llegar a una construcción colegiada de un proyecto que dé identidad a su centro, desde la sencillez y regresando a lo básico, a responder ¿qué educación quieren para su escuela?.

## Capítulo Noveno

### Conclusiones y Recomendaciones Finales



## **Conclusiones y Recomendaciones Finales**

Es difícil, por no decir casi imposible, sintetizar un estudio en el ámbito de la política educativa, sin embargo, intentamos reflexionar acerca de los aspectos más relevantes que desencadenó esta investigación, también nos atrevemos a sugerir algunas recomendaciones y líneas de acción futuras.

Indudablemente estamos frente a un contexto global que ha modificado la forma de relacionarnos, vincularnos y comunicarnos socialmente y además, ha transformado la forma de organizar y gestionar las instituciones públicas y privadas.

Actualmente, las políticas públicas no sólo deben ser eficaces, también deben incluir la participación democrática con nuevas relaciones entre Estado y sociedad, que sean más democráticas, más locales, más participativas, más plurales y por tanto, menos excluyentes.

Numerosas políticas educativas, han fallado porque no se toma en cuenta la heterogeneidad de la sociedad contemporánea, que además se encuentra frente a una homogeneidad de decisiones globales que, limitan, restringen o anulan la participación social.

Pudimos corroborar, que la globalización como fenómeno y como contexto, con su carácter multifacético y omnipresente, forma parte de la construcción de una semántica mundial, que promueve ideas, retórica, modelos y reformas educativas, difundiendo el sentimiento de no quedarse atrás.

Coexisten tres factores característicos del contexto global que influyen en las decisiones sobre políticas educativas, la intercomunicación fluida, el conocimiento como sinónimo de progreso y la exigencia por competencias mundiales específicas. La retórica global navega para promover la competencia entre países y entre individuos.

La capacidad de la globalización de fragmentar o dispersar, genera a su vez nuevas formas de exclusión y marginalización, donde los beneficios se ven reflejados sólo en segmentos muy reducidos de la humanidad, dejando a miles de millones de personas atrás.

Se han efectuado reformas o políticas educativas pese a la falta de recursos económicos, físicos, tecnológicos y humanos en los centros escolares. Obviamente, sin

resultados trascendentales, pero sobre todo perdurables, por perder el enfoque local y centrarse en una educación que forme individuos competitivos.

Resulta imperante, alejar los procesos de decisión educativa del poder central, esto no significa la relegación, sino más bien la flexibilidad y cercanía del proceso. Cualquier proceso político requiere también de la colaboración del Estado, pero desde una dimensión social de bienestar y participación. Una cogestión, que inicie desde abajo, desde la cercanía de las unidades descentralizadas, más gestionables, pero sobre todo más autónomas y más directas.

Comprender y usar las políticas educativas en beneficio de la micro política de la escuela requiere tener como eje central un proceso sociopolítico que se ampare en una perspectiva falibilista y en los procesos de participación democrática de las comunidades, es decir, priorizar las interacciones y los canales de comunicación abiertos y plurales, para alejarse de las respuestas únicas, acercándose cada vez más a los escenarios dinámicos y alterables, es decir, a los centros escolares como entidades integrales con aspectos y recursos humanos, técnicos, estratégicos, únicos, diferenciados y versátiles.

Podemos corroborar que la metodología utilizada, en esta Tesis Doctoral, presenta una triangulación sistematizada de las principales teorías conceptos, proceso y contextos relativos a la formulación de las políticas publicas en el ámbito educativo. Este proceso nos facilitó estructurar una categorización teórica de los canales de las políticas educativas, sus niveles de implicación e intervención y de esta manera, desarticular los elementos propios de la autonomía de gestión de los centros, así mismo, permitió exitosamente identificar cómo determinadas políticas, reformas o programas funcionan o no.

Por su parte, la categorización utilizada para el caso de estudio, dividiéndolo en unidades de análisis, permitió encontrar los vínculos entre el diseño de políticas educativas y su influencia en dentro de las reformas, así como también, evaluar los niveles de participación y autonomía en la gestión escolar, de una forma organizada, comparativa y específica.

Esta parte del proceso, es sumamente reveladora porque esclarece y evidencia un diagnostico de las características e implicaciones de las políticas educativas y las reformas implementadas entre los años 2012 y 2019 en México, en cada ámbito detectado

y contrastándolo con los niveles de autonomía en la gestión escolar y de la participación local.

De esta manera, encontramos que ambas son reformas educativas que están influenciadas por OOII, utilizan excesivamente lineamientos expedidos por la OCDE, que no esta mal, sin embargo a nivel de centro escolar, resultan muy generales por las especificidades en términos de recursos humanos y materiales de las escuelas mexicanas.

Ambas advierten una reorganización del sistema educativo hacia una mayor descentralización, pero los análisis demuestran que se trata de reformas altamente dirigidas a la gestión administrativa y poco a la gestión y autonomía escolar.

Se trata de reformas ansiosas por desechar la decisiones políticas anteriores, lo que produce:

1. Reglamentos y legislación en el ámbito educativo excesivamente autoritarios e impositivos.
2. Derroche de tiempo en diseñar nuevas propuestas excluyendo las anteriores.
3. No se priorizó la implementación del modelo educativo (cuestiones e implicaciones pedagógicas).
4. Diagnósticos poco concluyentes y específicos.
5. Modelos de participación escuetos o nulos.

Estos aspectos, fueron confirmados mediante el análisis de contraste crítico realizado sobre la NGP y la caracterización de la política educativa en México con los informes e indicadores estudiados en esta Tesis Doctoral, que demuestra que se trata un sistema educativo que realiza reformas continuamente, sin dejarlas afincarse, entrando en un bucle que no responde a demandas. Consideramos que es sumamente lamentable que ambas reformas hayan implementado los proyectos, programas y modelos educativos en los últimos años de gestión gubernamental.

Se recomienda, dejar madurar las propuestas educativas, permitir que los profesores y directivos las vivan, las asocien a su práctica docente, las socialicen, las analicen, etc.; todos estos procesos, requieren tiempo y, en seis años de periodo de gobierno, es insuficiente. Hacemos un llamado a la sencillez de la política intelectual,

para aceptar trabajar y analizar una propuesta política de un partido anterior, claramente, no nos referimos a no proponer innovaciones, es válido aplicar cambios, pero desde la sensatez y sobre resaltamos la importancia de tomar en cuenta la temporalidad de las políticas educativas.

Nuestro análisis también evidencia, que las dos reformas educativas comparten un error estructural en el diseño de sus políticas, ambas carecen de diagnósticos contundentes, categóricos y sobre todo más específicos y locales. Ninguna de ellas realiza diagnósticos específicos que pongan en evidencia la heterogeneidad, las características, sociales, lingüísticas, demográficas, geográficas, económicas, materiales, etc. y, mucho menos las carencias y limitaciones de las escuelas mexicanas.

Aunque la reforma educativa de 2019, implantó algunos ejercicios de consenso sociales en diferentes etapas de desarrollo de la reforma, estos, presentaron muchas críticas por su poca transparencia y por ser excluyentes. Admitimos que realizar procesos de participación social, representa una tarea titánica sobre todo en países como México sumamente poblados pero también es verdad que estos consensos representan algunas de las soluciones para generar y contribuir a generar entornos educativos menos excluyentes y más cercanos a la comunidad escolar. Por lo que, sugerimos aprender de estos primeros acercamientos a procesos decisionales más participativos y que no sean descartados, porque de otra manera estaremos destinados a seguir equivocándonos en las grandes decisiones educativas, regresando siempre a que las decisiones surjan desde una cúspide vanidosa, poderosa y totalmente influenciada del nivel central y peor aún a nivel global.

Apostamos por propuestas educativas concebidas en el entorno local desde y para la comunidad escolar, y esto sólo se puede hacer realidad si se continua luchando por crear, abrir y mantener espacios de colaboración para los proyectos escolares. Se trataría de alejar este tipos de decisiones de los vaivenes políticos y regresarlos a manos de profesores, directivos, estudiantes, investigadores, padres de familia y comunidad.

Sin embargo, nuestro análisis nos muestra que en términos de autonomía, México aún tiene grandes desafíos que trabajar, los resultados al examinar la áreas de gestión para evaluar los niveles de autonomía, con que cuentan los directores mexicanos para realizar sus funciones cotidianas en los centros escolares, fueron los siguientes:

- A. Gestión administrativa del centro escolar, los directivos mexicanos, según los datos arrojados con nuestro análisis, tienen una gestión escolar limitada, altamente restringida y con altos niveles de burocracia en los procedimientos administrativos y de rendición de cuentas. A pesar de que legalmente son los representantes institucionales son reconocidos como líderes educativos, esto no se traduce en que puedan decidir autónomamente en beneficio de su centro escolar, sino más bien en una cantidad descomunal de documentación que tienen que presentar a las autoridades superiores aunado a procedimientos de rendición de cuentas altamente engorrosos y burocráticos.
- B. Gestión financiera dentro del centro escolar, los resultados desvelan que, en las decisiones referentes al cómo y en qué se pueden distribuir los recursos financieros, tienen una autonomía limitada, porque se encuentra inmersa en normativas sumamente restrictivas además de tratarse también de procedimientos burocráticos y controles sumamente estrictos.

Pretendemos resaltar las siguientes tres áreas de gestión analizadas, no sólo por su importancia en términos de autonomía, sino también por su inmensa influencia para el logro de objetivos escolares:

1. Gestión de recursos humanos dentro del centro escolar, lamentablemente nuevamente presenta un nivel limitado, los directores escolares, no tienen el potestad a la hora de seleccionar y motivar a su personal escolar, tampoco tienen intervención en la contratación, permanencia o estímulos sobre los profesores.
2. Gestión en la estructura pedagógica/curricular del centro escolar, las reuniones de trabajo colegiado del director para estos propósitos, no tienen repercusión en la modificación de la estructura curricular de los planes y programas y las agendas de estas reuniones están diseñadas a nivel central. b
3. Gestión en la participación y convivencia del centro escolar, tanto personal directivo como profesores, están sumamente implicados y cuentan con diversos programas en términos de participación y convivencia escolar que se han desarrollado dentro de las escuelas con grandes esfuerzos para solucionar y

prevenir conflictos, realizando múltiples actividades sociales, culturales y de salud.

Este último ámbito de gestión, representa una evidencia de que cuando se otorga autonomía plena y se hace participe a la comunidad escolar y se reducen los procedimientos administrativos, los resultados se podrán percibir directamente al contexto escolar. Es un grave error creer que todos los centros escolares se pueden dirigir de la misma manera. Es innegable que pertenecen a entornos culturales, sociales y económicos diversos y muy arraigados que tienen impacto en las prácticas diarias escolares y por tanto en cómo y con qué recursos resolver las problemáticas de cada uno.

En suma, en términos de autonomía escolar la figura de los líderes educativos en México, se encuentra subordinada a las decisiones jerárquicas, siguen teniendo una carga administrativa burocráticamente excesiva imposibilitando el cambio y restringiendo la creatividad, limitándolos a ser espectadores, administradores y aplicadores de decisiones centrales.

Es tiempo de reducir y hacer más eficientes los procesos administrativos, para que los directivos como líderes escolares tengan mayor intervención en ámbitos pedagógicos, y por ende en estos aspectos que tiene que ver con una autonomía escolar plena. Si los directivos y profesores continúan sin tener verdadera participación en el diseño, propuestas, adecuaciones y tiempos de la planificación de la estructura curricular, continuarán estando limitados en aspectos trascendentales que afectan directamente a su centro de trabajo.

En cuanto a los resultados del análisis de los niveles de autonomía en la gestión escolar del órgano de participación colegiado CTE, de los centros educativos, donde el personal directivo, profesores y padres de familia, pueden plasmar sus propuestas y tomar decisiones para mejorar las condiciones de su plantel educativo, encontramos lo siguiente:

1. Excesivamente burocratizados y con alta prescripción normativa
2. Usos y costumbres para disfrazar la operatividad
3. Desconfianza central en la comunidad escolar local



Los resultados muestran, que los centros escolares tienen una limitada autonomía para generar sus propio proyecto escolar, en el caso de México, el espacio idóneo para este fin son las reuniones de CTE, sin embargo, la SEP elabora la agenda de trabajo que dirige las acciones y actividades para la realización de las estas reuniones mensuales, convirtiendo las sesiones en un proceso de actividades autodirigidas demasiado ambiciosas.

A pesar de estas características, los datos analizados también nos revelan que los CTE como espacios de consenso, discusión y participación escolar han sobrevivido a los vaivenes políticos a través de los años. Sin embargo, no se les ha potenciado y continúan con decisiones y prácticas que aún son tímidas y ocultas, pero que se aplican en el día a día de los centros escolares para dar respuestas a las múltiples dificultades, tanto educativas, sociales y financieras, con las que se enfrentan profesores, directivos y comunidad escolar.

Es tiempo de redirigir las miradas, las acciones y sobre todo la disposición política para brindar plena autonomía a estos órganos de participación, que son el eslabón clave. La apuesta no fallará, si dejamos de silenciar la voz de los profesores con implementaciones y discursos globales que los tienen agobiados, otorguemos valor a nuestros profesionales más valiosos en ámbito educativo.

Insistimos en establecer lineamientos claros y marcos legales de participación activa y plural de las comunidades escolares, revalorando los consejos escolares, estudiantiles, asambleas de centro y todas esas instancias independientes ,y sobre todo una revaloración profunda de los directores y profesores escolares.

Una de las vías más eficientes para contribuir a erradicar los modelos de gobierno hegemónicos, es construir procesos consultivos y participativos más plurales y dinámicos con relaciones horizontales, encaminadas hacia una nueva gobernanza más abierta, participativa y auto-organizada, aplicada a contenidos, didácticas, evaluaciones, etc., que sea diseñada para escenarios escolares en contextos más democráticos, más versátiles, de adversidad, de incertidumbre y de escasez, es decir, en contextos escolares reales.

Justamente ahí encontramos la primera limitación de este estudio que por cuestiones de tiempo y datos, se estructuró el análisis de la dimensión macropolítica en directores escolares y CTE (como modelo de participación del profesorado), el siguiente

elemento sugerido, sería un análisis específico de la autonomía de los profesores en términos de gestión escolar.

Finalmente, otra limitación es la concerniente al gigantesco sistema educativo mexicano, por lo que se insiste para estudios posteriores que continúen con esta línea de investigación, realizarlo con cada uno de los niveles educativos por separado.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. (2015), *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Albi, E., González-Páramo, J., y Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y caso*. Ariel Economía.
- Álvarez, B., y Ruiz-Casares, M. (Eds.). (1997). *Evaluación y Reforma Educativa. Opciones de política*. Informe Técnico 3. PREAL.  
[https://www.researchgate.net/profile/Monica\\_RuizCasares/publication/260228565\\_Evaluacion\\_y\\_Reforma\\_Educativa\\_Opciones\\_de\\_Politica/links/56a7fd8408aede\\_d22e371e40.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Monica_RuizCasares/publication/260228565_Evaluacion_y_Reforma_Educativa_Opciones_de_Politica/links/56a7fd8408aede_d22e371e40.pdf)
- Álvarez, M. (1998). *El liderazgo de la calidad total*. Escuela Española, S.A.
- Álvarez, M. (2001). *El liderazgo de los procesos de mejora. La implantación de la calidad en los centros educativos*. Editorial CCS.
- Andrade, D. (2015). Nova Gestao Publica e Governos Democratico-Populares: Contradições. Entre a busca da Eficiencia e a Ampliação do Direito à Educação. *Educ. Soc., Campinas, 36(132)*, 625-646.
- Angulo, R. (2016). Lo público y lo privado en Educación. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 30(1), 17-24.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27446519002>
- Arnaut, A., y Giorguli, S. (Eds.), (2010). *Los grandes problemas de México*. El Colegio de México.
- Arnove, R., Torres, C., y Franz, S. (1999). *Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local*. Rowman & Littlefield Publisher, Inc.

- Astiz, M. (2015). Autonomía Educativa en la Provincia de Buenos Aires, Argentina: comparación entre dos distritos escolares. Una perspectiva Neo- Institucionalista. *Educ. Soc., Campinas*, 36 (132), 647-673.
- Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130. <http://dx.doi.org/10.1080/03050069828225>
- Ball, S. (2010). New Voices, New Knowledges and the New Politics of Education: the gathering of a perfect storm? *European Educational Research Journal*, 9(2), 124-135. <https://doi.org/10.2304/eej.2010.9.2.124>
- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 22(41), 1-16. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Ball, S. (2016). Neoliberal education? Confronting the slouching beast. *Policy Futures in Education*, 14(8), 1046-1059. <https://doi.org/10.1177/1478210316664259>
- Ball, S., Maguire, M., Braun, A., y Hoskins, K. (2011a). Policy actors: doing policy work in schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 625-639. <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2011.601565>
- Ball, S., Maguire, M., Braun, A., y Hoskins, K. (2011b). Policy subjects and policy actors in schools: Some necessary but insufficient analyses. *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 611-624.
- Ball, S., Maguire, M., Braun, A., Hoskins, K., y Perryman, J. (2012). *How schools do Policy enactments in Secondary Scholls*. Routledge. <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.601555>

- Ball, S., y Youdell, D. (2009). Privatización encubierta en la educación pública. *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*, (220), 54-92.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets editores.
- Bautista, E. (2012). Una reflexión en torno a la Alianza por la Calidad de la Educación. *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, 9(22), 19-31.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. PAIDÓS.
- Bertussi, G. (2018). *Anuario educativo mexicano visión retrospectiva*. MAPorrúa-UPN
- Betancur, N. (1997). El Estado Evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-Universidades. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 117-132.
- Blanch, J. (2011). Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España. El caso de Cataluña. *Italian Journal of Sociology of Education*, 62(1), 345-350.
- BM. (2021). Indicadores por país. Banco Mundial.  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.0714.ZS?locations=MX>
- BM. (2022). Worldwide Governance Indicators.  
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Bolívar, A. (2001). Los centros educativos como organizaciones que aprenden. *Revista Argentina Contexto Educativo*, 18, 117-129.
- Bolívar, A. (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. *Psicoperspectivas*, 9(2), 9-33.

- Bonifacio, J. (2019). Artículo Tercero Constitucional Génesis, transformación y axiología. *Revista Mexicana de Investigación*, 24(80), pp. 287-316 (issn: 14056666) Educativa
- Bonilla, A. Sáenz, E., y Morales, F. (2015). *Iberoamérica : miradas estratégicas en el siglo XXI*. FLACSO.
- Bowe, R., Ball, S., y Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Scholls. Case studies in policy sociology*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315412122>
- Brunner, J. (2000). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos y estrategias. Seminario sobre prospectiva de la educación en la región de América Latina y el Caribe*. UNESCO.  
<http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/brunner.pdf>  
<http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2011.6015654>
- Canto, R. (2000). Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, IX(2) 231-255.
- Carbonell, J., (1996). *La escuela: entre la utopía y la realidad*. Eumo-Octaedro.
- Caride, J. (2003). El pluralismo teórico como argumento epistemológico en el quehacer pedagógico-social. *Pedagogía Social. Revista interuniversitaria*, (10), 123-159.
- Carney, S., Rappleye, J., y Silova, I. (2013). Entre la fe y la ciencia: la teoría de la cultura mundial y la educación comparada. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(1), 243-267.
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform: what planners need to know*. UNESCO. [https://doi.org/10.1016/S0272-7757\(01\)00023-1](https://doi.org/10.1016/S0272-7757(01)00023-1)
- Casanova, H. (Ed.). (2018). *La educación y los retos de 2018*. UNAM.

- Casanova, H., Díaz-Barriga, Á., Loyo, A., Rodríguez, R., y Rueda, M. (2017). El modelo educativo 2016. *Perfiles Educativos*, 39(155), 1994-228.
- Castells, M. (2000). Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Isegoría*, (122), 5-17.  
<https://doi.org/10.3989/isegoria.2000.i22.518>
- Castro, C., y Carnoy, M. (1997) *La Reforma educativa en América Latina*. Inter-American Development Bank. Department of Social Program and Sustainable Development.
- CLADE. (2014). *Mapeo sobre tendencias de la Privatización de la Educación en América Latina y el Caribe*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
- Colapietro, V. (2013). Peirce and education: contemporary reflections in the spirit of a contrite fallibilist. *Foro de Educación*, 11(15), 65-82.  
<http://dx.doi.org/10.14516/fde.2013.011.015.003>
- Collete, J., y Tort., A. (Eds.). (2016). *La gobernanza escolar democrática*. Ediciones Morata.
- CONEVAL. (2021). Evaluaciones por rezago educativo.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ CPP\\_2022/Rezago\\_educativo.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/_CPP_2022/Rezago_educativo.pdf)
- Cruz, F. (2007). El Consejo Técnico Escolar como ritual en la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (34). 841-865
- Cuéntame INEGI. (2020). Datos de población.  
<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

- Da Silveira, P. (2016). ¿Qué hay de público y qué hay de privado en la educación?.  
*Revista Colombiana de Educación, 70*, 201-2019.
- Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educacao y Sociedad, Campinas, 31*,(113), 1099-1120.
- Davis, G., y Thomas, M. (1992). *Escuelas eficaces y profesores eficientes*. Editorial La Muralla.
- De Francesco, F., y Guaschino, E. (2020). Reframing knowledge: A comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. *Policy and Society, 39*(1), 113-128.
- Del Castillo, G., y Azumba, A. (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*. FLACSO.
- Dewey, J. (1998). *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación*. Ediciones Morata, S.L.
- Ducoing, P. (2020). *Sistemas Educativos Latinoamericanos*. UNAM
- Egido, I., Alvarez, A., y Figueiredo, F. (2000). *Organización y gestión de los centros educativos en Iberoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- Elmore, R. (2009). *Building a New Structure for School Leadership*. The Albert Shanker Institute.
- Espejo-Villar, L.B. (2022). Los procesos de importación y exportación de la privatización educativa. La gobernanza blanda como marco político de las transferencias internacionales. En A.V. Martín-García y L.B. Espejo-Villar (Ed), *Educación en la sociedad global: Lecturas de la agenda política y social* (pp. 73-99). Octaedro.



- Espejo-Villar, L.B., y Lázaro-Herrero, L., y Álvarez-López, G. (2022). UNESCO Strategy and Digital Policies for Teacher Training: The Deconstruction of Innovation in Spain. *Journal of New Approaches in Educational Research*, 11(1), 15-30.
- EURYDICE. (1997). *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)*. Unidad Europea de EURYDICE
- Falabella, A. (2015). El Mercado Escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la Política entre la dictadura Neoliberal y los Gobiernos de la Centro izquierda (1979 a 2009). *Educ. Soc., Campinas*, 36 (132), 699-722.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, 219-235.
- Flamand, L., Arriaga, R., y Santizo, (2020). Reforma Educativa y Políticas de Evaluación en México ¿Instrumentos para abatir al rezago escolar y promover la igualdad de oportunidades?. *Foro Internacional (FI)*, 60(2), 717-753.
- Flores, G. (2006). Falibilismo y razonabilidad en la filosofía de la ciencia y en la hermenéutica filosófica. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 2(4), 181-200.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.  
<http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2015/08/Libro-foucault-m-el-nacimiento-de-la-biopolitica-espanol.pdf>
- Fundación Santillana. (2006). *Políticas educativas de éxito: análisis a partir de los informes PISA. XX Semana Monográfica de la Educación*. Fundación Santillana.

[http://fundacionsantillana.com/wpcontent/uploads/2020/04/xx\\_semana\\_monografica.pdf](http://fundacionsantillana.com/wpcontent/uploads/2020/04/xx_semana_monografica.pdf)

- Gajardo, M. (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. PREAL.
- García, J. (1992). *Problemas mundiales de la educación. Nuevas perspectivas*. Editorial Dykinson, S.L.
- García., D., y Gradin., A. (2017). *El neoliberalismo tardío : teoría y praxis*. Flacso Argentina.
- Gento, P. (1994). *Participación en la gestión educativa*. Santillana.
- Gil Antón, M. (2012). Hacia una reforma educativa desde la perspectiva de las aulas. *Perfiles Educativos*, 160-163.
- Gil Antón, M. (2016). Reforma educativa y evaluación docente: el debate. *Perfiles Educativos*, 38 (151).
- Gil Antón, M. (2018). La Reforma Educativa. Fracturas Estructurales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 23 (76), 303-321.
- Gil Antón, M. (2022, Junio 13). Escuela y Comunidad en la Nueva Escuela Mexicana. Educación Futura. <https://www.educacionfutura.org/escuela-y-comunidad-en-la-nueva-escuela-mexicana/>
- González, T., Nieto, J., y Portela A. (2003). *Organización y Gestión de Centros Escolares: Dimensiones y Procesos*. Pearson Education Prentice Hall.
- Gorostiaga, J., y Tello, C. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, 16(47), 363-388.

- Gorrochotegui, A. (1997). *Manual del liderazgo para directores escolares*. Editorial La Muralla, S.A.
- Grabendorff, W., y Serbin, A. (Eds.), (2020) *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*. Icaria Editorial
- Grimaldi, E., Serpieri, R., y Taglietti, D. (2015). Nova Gestão Pública e a Modernização do Sistema Educacional Italiano. *Educ. Soc., Campinas*, 36 (132), 759-778.
- Guevara, G. (Eds), (2021). *La Regresión Educativa*. Grijalbo
- Gutiérrez, A. (2020). Saldos de la reforma educativa en México, nuevas regulaciones de la gestión y el trabajo docente en educación básica. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(37).
- Guzmán, A. (2022). El Consejo Técnico Escolar hacia la Construcción de una Educación Pertinente. *RMIE*, 27, 855-882.
- Hall, D., y Gunter, H. (2015). A nova Gestao Pública na Inglaterra: A permanente instabilidade da Reforma Neoliberal. *Educ. Soc., Campinas*, 36 (132), 743-758.
- Han, B. (2014). *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder
- Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Penguin Random House Group Editorial, S.A.U.
- Hargreaves, A., y Fullan, M. (eds.). (2009). *Change wars*. Solution Tree.
- Hartshorne, C., y Weiss, P. (Eds.). (1935). *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Harvard University Press.
- Held, D., y McGrew, A. (2003). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization*. Editorial Polity.
- INEGI. (2020a). Demografía y población. <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

INEGI. (2020b). Características educativas de la población.

<https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>

<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=e4f13406-0c21-4512-838f-cbffe76f751f&idrt=15&opc=t>

INEGI. (2020c, Mayo 13). Estadísticas a propósito del día del Maestro. Comunicado de prensa 215/20.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP\\_Maestro2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Maestro2020.pdf)

INEE- IPE UNESCO (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.* INEE

Jalife-Rahme., A. (2007). *Hacia la desglobalización.* Jorale editores, S.A de C.V.

Jaramillo, C. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22(49), 177-200.

Karseth, B., Sivesind, K., y Steiner-Khamsi, G. (2022). *Evidence and Expertise in Nordic Education Policy A Comparative Network Analysis.* Palgrave Macmillan.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-91959-7>

Kehm, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios.* Educación Universitaria OCTAEDRO- ICE.

Kennedy, C. (1991). *Los urus del management. Ideas de los líderes más influyentes del pensamiento empresarial I.* Actualidad Económica.

- Laborie, M. (2020). Desglobalización y pandemia global. IEEE.ES  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO28\\_2020MARLAB\\_desglobalizacion.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO28_2020MARLAB_desglobalizacion.pdf) y/o enlace bie3 (consultado día/mes/año)
- Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 1992. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6(2), 1-16.
- Latapí, P. (2008). *¿Cómo aprenden los maestros?. Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica*. Secretaría de Educación Pública.
- Levi-Faur, D. (2012). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- López A. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*. (179). 55-76.
- Lorente, M. (2019). Problemas y limitaciones de la educación en América Latina. Un estudio comparado. *Foro de Educación*, 17(27), 229-251.
- Luzón, T., y González, J. (2019). Reactivar la democracia, un desafío ético y educativo: reflexiones urgentes a partir de la obra de John Dewey. *Arbor*, 195(792), a512.  
<https://doi.org/10.3989/arbor.2019.792n2013>
- Macri, M. (2009). Descentralización educativa y autonomía institucional ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de Buenos Aires? *OEI- Revista Iberoamericana de Educación*, (192), 487-504.
- Mariani, R. (Ed.), (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. PNUD.
- Márquez, A., Ordorika, I., Sacristán, A., y Cantoral, R. (2016). Claves. *Perfiles Educativos*, 38(151), 1-220.

- Marsh, D., y Stoker, G. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Versión española de Jesús Cuéllar Menezo. Alianza Editorial.
- Martínez, A. y Navarro, A. (Eds.), (2018). *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Andros Impresores.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141-164.
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G., y Ramirez, F. (1997). World Society and the Nation-State. *The American Journal of Sociology*, 103(1), 144-181.
- Meyer, W., y Schofer, E. (2006). La Universidad en Europa y el mundo: expansión en el siglo XX. *Revista Española de Educación Comparada*, (12), 15-36.
- Møller, J., y Skedsmo, G. (2015). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Education Administration and History*, 45(4), 336-353.
- Monterroso, E. (2005). Análisis del enfoque pluralista de la política pública de la enseñanza: la Ley de Calidad de la Educación. *Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos, económicos y sociales*, 3, 1-24.
- Moreno-Brid, J., Rivas, J., y Ruiz, P. (2005). “La economía mexicana después del TLCAN”. *Revista Galega de Economía*, 14(2), 1-20.
- Moreno, S. (2019). *El Sistema Educativo Nacional y las recientes reformas educativas*. Documento de trabajo núm. 302. CESOP

- Morrison, K. (2010). *Marx, Durkheim, Weber. Las bases del pensamiento social moderno*. Editorial Popular.
- Moschetti, M., Fontdevila, C., y Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e Pesquisa*, (45), 1-27.
- Moyado, F. (2014). *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública: Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Muñoz-Rodríguez, D., y Santos, A. (2017). Las cárceles del capital humano: trabajo y vidas precarias en la juventud universitaria. *RECERCA, Revista De Pensament I Anàlisi*, (20), 59-78.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 377-417.
- Neal, D. (2018). *Information, incentives, and education policy*. Harvard University Press.
- OCDE (2010). *Midiendo El Bienestar En Los Estados Mexicanos*. OCDE Publishing.
- OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2012). *Avances en las reformas de educación básica en México: Una Perspectiva desde la OCDE*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2013). *Panorama de Educación 2014*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2014). *Panorama de Educación 2014*. OCDE Publishing.
- OCDE. (2015a). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. Fundación Santillana.

- OCDE. (2015b). *Estudios Económicos de la OCDE en México, Visión General 2015*. OCDE Publishing.
- OCDE (2017). *Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE*. Fundación Santillana.
- OCDE (2018a). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. OCDE Publishing.
- OCDE (2018b). *Education Policy Outlook Mexico*. OECD Publishing.
- OCDE (2018c). *Políticas docentes efectivas: Conclusiones del informe PISA*. PISA, OCDE.
- OCDE (2019). *El Trabajo de la OCDE Sobre Educación y Competencias*. OCDE Publishing.
- OECD (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OEI. (1998). *Globalización, sociedad del conocimiento y educación. VIII Conferencia Iberoamericana de Educación*. OEI.
- OEI. (2014a). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Desarrollo profesional y liderazgo de directores escolares en Iberoamérica*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- OEI. (2014b). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica. Avances en las metas 2021*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- OEI. (2020). *Miradas sobre la Educación en Iberoamérica 2020. Competencias para el Siglo XXI*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



- Olivié, I. (2020). *La globalización en tiempos de pandemia*. Real Instituto Elcano.
- Olivo, P., Hernández, A., y Reyes, L. (Eds.), (2011). Crítica a los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 775-799.
- Olmeda, J. (2014). El Péndulo Descentralización-Recentralización y su Aplicación a la Reforma Educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), 143-164
- Ornelas, C. (2000), "The politics of the educational decentralization in Mexico", *Journal of Educational Administration*, 38(5), 426-442.  
<https://doi.org/10.1108/09578230010378331>
- Oxhorn, P. (2003). Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(187), 131-176.
- Parcerisa, Ll., y Verger, A. (2022). Reformas de nueva gestión pública en el sector educativo: El caso de las políticas de autonomía escolar con rendición de cuentas. In P. Rivera-Vargas, R. Miño-Puigcercós, E. Passeron (Coords.), *Educación con sentido transformador en la universidad*. Octaedro.
- Parente, J., y Espejo-Villar. B, Lázaro-Herrero, L. (2021). Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil: Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil. *Revista Portuguesa De Educação*, 34(2), 5-24.

- Pascual, R., Villa, A., y Auzmendi, E. (1993). *El liderazgo transformacional en los centros docentes. Un estudio en las comunidades autónomas del país Vasco y Castilla - León*. MENSAJERO, S.A
- Patiño, I., Galvan, C., Herrera A., y Ceja, J. (2012). Tipologías y resultados de los modelos de privatización de América Latina. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 17(7).
- Pelfini, A. (2010). *La crisis económica mundial: ¿fin de la globalización o fin de una globalización?*. FLACSO
- Pérez, M. (2017). Tres enfoques del pluralismo para la política del siglo XXI. *Ideas y Valores*, 66(163), 177-2012.
- Pérez, S. (2005). *Análisis de Políticas Públicas*. Universidad de Granada.
- Poggiese, H. (2000). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad*. FLACSO.
- Ponton, C. (2003). La descentralización de los sistemas educativos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8 (18), 283-290.
- Popkewitz, T. (1994). *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Ediciones Morata, S. L.
- Popper, K. (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós Surcos.
- Punset, E. (2011). *Excusas para no pensar. Cómo nos enfrentamos a las incertidumbres de nuestra vida*. Barcelona. Ediciones Destino, S. A.

- Ramió, C., y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB.
- Ramirez, M. y Jurado, Z. (Eds.). (2021). *La CNTE y el magisterio democrático en México: historia de una larga lucha*. UNAM
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. (3 de Febrero de 2020). <https://dle.rae.es>.
- Reimers, F. (2020). *Educación global para mejorar el mundo. Cómo impulsar la ciudadanía global desde la escuela*. SM
- Rinne, R., Kivirauma, J., y Simola, H. (2002). Shoots of revisionist 1 education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. *Journal of Education Policy*, 17(6), 643-658.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. CIPEEC
- Rivera, D. (1932). La maestra rural (Mural). SEP <https://murales.sep.gob.mx/>
- Rivera, L., González, R., y Guerra, M., (Coord.). (2019). *El cártel de la reforma educativa Redes conceptuales, institucionales y operativas*. UPN
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas en un Mundo Globalizado*. Morata.
- Santelises, A. (2003). *Descentralización educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana ¿Desafío posible?*. UNESCO
- Santizo, C. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del Contexto Mexicano*. OCDE
- Savater, F. (2003). *El valor de elegir*. Ariel.
- Schriewer, J. (2013). Cultura mundial y mundos de significado culturalmente específicos. *Educación en Revista*, (49), 275-297.

- Scott, J. (2014). Teorías sobre la globalización: corrientes filosóficas rivales. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(1), 22-34.
- Sellar, S., y Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *Br Educ Res J*, (40), 917-936.
- SEP - SIGED. (2022). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa. Gobierno de México. <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
- SEP- Subsecretaría Educación Media Superior. (2019). La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas.
- SEP. (2012). La estructura del Sistema Educativo Mexicano, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. México: Secretaria de Educación Pública.
- SEP. (2017). Ruta para la Implementación del Modelo Educativo. Secretaria de Educación Pública.
- SEP. (2019). La estructura del Sistema Educativo Mexicano, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas. SEP.
- SEP. (2020). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2021). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2020-2021. Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. SEP
- Serna, D. (2010). El concepto de gobernanza. Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público. Archivos jurídicos UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

- Solís del Moral, S., y Tinajero M. (2022). La reforma educativa inclusiva en México. *Perfiles Educativos*. 44(176), 120-136.
- Soto, A. (2013). El Artículo 3o. Constitucional: Un debate por el control de las conciencias. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (28).
- Spink, P., Longo F., Koldo E., y Stark, C. (2001). *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Steiner-Khamsi, G. (Ed.). (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. Teachers College, Columbia University Press.
- Subirats, J. (2016). *El Poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Sun, Tzu. (2018) *El Arte de la Guerra*. Artes Gráficas Cofás, S. A.
- Tello, C. (Compilador) (2015). *Los objetos de estudio de la política educativa hacia una caracterización del campo teórico*. (Libro digital ed.). Autores de Argentina.
- Tello, C., y Mainardes, J. (2015). Pluralismos e investigación en política educativa: Una perspectiva epistemológica. *Revista mexicana de investigación educativa*, 20(66), 763-788.
- Terigi, F. (2008). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. *Propuesta Educativa*, 15(29), 63 -71.
- The Telecommunication Development Sector. (3 de Octubre de 2018). Statistics. Individuals using the internet. 11 de Diciembre de 2019  
<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

- Torres, C. (2002). The State, privatisation and educational policy: a critique of neo-liberalism in Latin America and some ethical and political implications. *Comparative Education*, 38(4), 365-385.
- UNESCO. (2013). *Las Políticas Educativas De America Latina y el Caribe*. UNESCO
- UNESCO. (2015). *Educación para Todos el Imperio de la Calidad*. UNESCO
- UNESCO. (2021). México, actores no estatales en educación. <https://education-profiles.org/es/america-latina-y-el-caribe/mexico/~actores-no-estatales-en-la-educacion#State%20education%20provision>
- UNIÓN CDMX. (2008, Febrero 26). ¿Cuántos integrantes tiene el SNTE?. El Universal. <https://www.unioncdmx.mx/2018/02/26/cuantos-integrantes-tiene-el-snte/>
- Vega, G. (2011). *Gobernanza y políticas de formación inicial de profesores en la Europa mediterránea*. Tirant lo Blanch.
- Verger, A. y Parcerisa, Ll. (2018). Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa. Análisis de un fenómeno en expansión. *Con-Ciencia Social* (segunda época), 1, 59-73.
- Verger, A., Curran, M., y Lluís, P. (2015). La trayectoria de una Reforma Educativa El caso de la Nueva Gestión Pública en el Sistema Educativo Catalán. *Educ. Soc., Campinas*, 36(132), 675-697.
- Verger, A., Fontadela, C., y Zancajo, A. (2016). *The Privatization of Education. A Political Economy of Global Education Reform*. Teachers College, Columbia University.

- Verger, A., y Normad, R. (2015). Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos Teóricos y Conceptuales para el Estudio de un Modelo de Reforma Educativa Global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.
- Villa, A. (2015) El liderazgo pedagógico como factor clave para la renovación educativa en Aurelio Villa Sánchez los centros escolares. *Padres y Maestros*, (361).
- Villalaz, P., Moreno, B., y Ramírez, D. (2020). Concreción de políticas educativas. Las reformas educativas 2013 y 2019 en México. *Horizontes Pedagógicos*, 22(2), 13-24. <https://horizontespedagogicos.iberro.edu.co/article/view/1884>
- Wiborg, S. (2013). Neo-liberalism and universal state education; the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011. *Comparative Education*, 49(4), 407-423.
- Wieviorka., M. (2021). ¿Sigue vigente el pensar global?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 242, 35-47.
- Williamson, B. (1997). *Big data en Educación. El futuro digital del aprendizaje, la política y la práctica*. Ediciones Morata S.L.
- Wiseman, W., y Stevens, T. (2017). *The impact of the OECD on education worldwide*. Emerald Publishing.
- Wolhuter, C., y Wiseman, A. (2022). *World Education Patterns in the Global North: The Ebb of Global Forces and the Flow of Contextual Imperatives*. Emerald Publishing.
- Zancajo, A., Verger, A., y Fontdevila, C. (2021). *La concertada a debat. Reformes contra les desigualtats educatives des d'una mirada internacional i comparada*. Fundació Jaume Bofill.

Zancajo, A., Verger, A., y Fontdevila, C. (2022). Education privatization: Expanding spaces and new global regulatory trends in educational privatization. In F. Rizvi, Lingard, B. & Rinne, R. (Eds.), *Reimagining Globalization and Education* (pp. 105-119). Routledge.



## **Reglamentos Normativos**

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2021). Sumario de Reformas 28 de mayo de 202. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Constitución publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. Actualización DOF 10- 07-15. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/CPEUM\\_100715.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/transp/pdf/CPEUM_100715.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). ÚltimaReformaDOF 28-05.2021. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646405/CPEUM\\_28-05-21.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/646405/CPEUM_28-05-21.pdf)

Diario Oficial de la Federación (2002, 12 de Noviembre). Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130170.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130170.pdf)

Diario Oficial de la Federación (2012, 16 de Mayo). Decreto por el que se reforma el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5248688&fecha=16/05/2012#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5248688&fecha=16/05/2012#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (2013, 26 de Febrero). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción

IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación (2017, 10 de Octubre). Acuerdo número 12/05/19 por el que se modifica el diverso número 15/10/17 por el que se emiten los Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica. <http://www.sev.gob.mx/educacion-basica/wp-content/uploads/2020/01/Lineamientos-completos-ACUERDO-2019.pdf>

Diario Oficial de la Federación (2019a, 15 de Mayo). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, México. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019)

Diario Oficial de la Federación. (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (1993, 30 de Septiembre). Ley general de Educación. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge\\_1993/Ley\\_General\\_de\\_Educacion\\_1993-Abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lge_1993/Ley_General_de_Educacion_1993-Abro.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (2019b, 30 de Septiembre). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la

Infraestructura

Física

Educativa.

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_30sep19.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_30sep19.pdf)

Dirección General de Desarrollo Curricular (2022). Marco curricular y Plan de estudios 2022 de la Educación Básica Mexicana. Documento de trabajo-Version preliminar.

<https://drive.google.com/file/d/1hyx6lsBzcyLhyDe9NcEcLdZBH5xEbffY/view>

DOF-SEP (2020, 6 de Julio), Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Secretaría de Educación Pública de México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa\\_Sectorial\\_de\\_Educacion\\_2020-2024.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educacion_2020-2024.pdf)

Europa Press (2016, 20 de Mayo). Notimérica.

<https://www.notimerica.com/sociedad/noticia-despiden-mas-3000-maestros-mexico-manifestarse-contr-ley-educativa-20160520204430.html>

Gobierno de la República Mexicana. (2012). Reforma Educativa, resumen ejecutivo.

México.[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen\\_Ejecutivo\\_de\\_la\\_Reforma\\_Educativa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf)

Nueva Ley DOF (2019, 30 de Septiembre). Ley General Del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019#gsc.tab=0)

Pacto por México. (2012). Enrique Peña Nieto. México.

[https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)