

La gestión educativa en México: una política sin consenso de la base

Martha Josefina Franco García*

Recibido: 05/04/2017

Aceptado: 28/06/2017



Resumen

La política educativa en el nivel básico en México plantea la autonomía de gestión como un aspecto central. Para ello, el Estado normó y estructuró una serie de mecanismos de control para verificar su operación. En este trabajo se realiza un análisis documental para identificar las tensiones que dicha política presenta al advertir ciertas contradicciones, entre la autonomía de las escuelas y un fuerte control estatal. Para dicho análisis recuperamos, como herramientas teóricas, las nociones de la política y lo político. Como hallazgo encontramos que las normas y la operatividad posicionan con gran fuerza la *forma* (los lineamientos administrativos) superando e invisibilizando el *fondo* (la propia autonomía de gestión). Con ello, dicha política aparece como una imposición que los colectivos escolares deben cumplir y, de esta manera, la acción democrática en las escuelas, donde se inscribe lo político (que reconocemos como parte con-sustantiva del ejercicio educativo), es negada en lo fundamental, por el dispositivo de control instaurado por el Estado.

Palabras clave

Control estatal, política educativa, escuela pública, autonomía de gestión, democracia.

Educational management in Mexico: a policy without consensus of the basis

Abstract

The educational policy at elementary level in Mexico states, as a central aspect the autonomy of management. For this purpose the State regulated and structured a series of mechanisms to verify its operation. We develop a documentary analysis in this work to identify the tensions that such policy presents as we realized certain contradictions between the autonomy of the schools and a strong state control. For such analysis we recover as theoretical tools, the notions of policy and political. As a finding we discovered that the regulations and application positioned with great force the *form* (the administrative regulations) exceeding and making invisible the *basic premises* (the very autonomy of management). As a result, such policy appears as an imposition that the collectives must fulfill, and in this way, the democratic action in the schools, where the political is placed (which we recognize as a fundamental part of the educational development) is denied in its essence, by the tools installed by the State.

Key words

State control, educational policy, public school, management autonomy, democracy.

* Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 211, Puebla, México. E-mail: marthafranco@hotmail.com

1. Introducción

Las escuelas son espacios donde se gesta y gestiona la vida escolar, además, las organizaciones escolares constituyen sistemas naturales y abiertos (Scott, 1998) que permiten procesos propios donde se generan sentidos y significados en relación a lo que se asume como educativo. No obstante, la reglamentación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México, intenta definir y establecer los aspectos nodales de éstas, al grado que la propia gestión escolar y la autonomía de las escuelas se plantean como política pública determinada por la SEP mediante acuerdos que la norman (guías para directores, ajuste de tiempo para realizar las actividades sugeridas, formatos, evaluaciones y evidencias). Incluso la existencia de la «Contraloría Social» constituida por padres de familia, se rige por mandato de la SEP para vigilar a las escuelas y dar constancia de la realización de cada una de las indicaciones que sobre gestión señala la rectoría del Estado, quien ha incrementado sus funciones de supervisión y dirección, restringiendo con ello el ámbito de la participación y la responsabilidad (Popkewitz, 2004).

El control que subyace en el posicionamiento de la política sobre gestión escolar en México, nos insta a realizar un análisis de los documentos que establecen y dan lineamiento a la autonomía de gestión escolar. Para ello, recuperamos la noción de la política y lo político como herramientas de intelección, sosteniendo que *“la política es el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político”* (Mouffe, 2011, p. 16). En esta perspectiva, la política configura el espacio institucional normado y lo político tiene que ver con el nivel ontológico, es decir, con el modo en que se instituye la sociedad.

En el campo de lo político es importante considerar las relaciones de poder, conflicto y antagonismo.¹ Al respecto, Mouffe señala que *“lo político es la dimensión de antagonismo constitutiva de las sociedades humanas”* (2011, p. 16). La autora advierte lo político como una cualidad humana interrelacional en la que subyacen relaciones de poder que tienden a antagonizar el espacio institucional.

En este sentido, podemos reconocer a la escuela como espacio en que se condensa, articula y tensan la política y lo político. Y es que como refiere Marchart *“más que ser separables, lo político y la política se hallan en una relación paradójica”* (2009, p. 58). Y es en la conformación de instituciones donde se observan relaciones de poder a partir de normas y sanciones que rigen la vida social, pero también tácticas —intersticiales² de los sujetos involucrados— que se advierten como acciones que les permiten tomar decisiones, en este caso, en el ámbito de la vida escolar.

La escuela, como institución de Estado, condensa y organiza los postulados sociales, toda vez que *“los sistemas educacionales públicos han sido siempre espacios de tensión entre Estado y sociedad y al mismo tiempo espacios de vinculación”* (Puiggrós, 2010, p. 59). En esta relación compleja, se inscribe la institución escolar como espacio donde el discurso y la acción construyen fines, procesos y contenidos (Popkewitz, 2009).

En este marco, entendemos a la escuela inscrita en una institución que imbrica *“una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relaciones variables, un com-*

1 La distinción amigo/enemigo puede ser considerada como una de las formas de expresión posibles de la dimensión antagónica (Mouffe, 2011).

2 Recuperamos la noción de táctica intersticial de Buenfil (2003, p. 84) como modos estratégicos de actuar de los sujetos que buscan posicionarse con y ante los otros en una arena de lucha política.

ponente funcional y un componente imaginario” (Castoriadis, 2013, p. 211). Lo importante es advertir, desde lo funcional y simbólico, las tramas discursivas que permiten el juego desde lo instituido (que es posible desde una estructura, un deber ser, normas y sanciones de la Reforma Educativa) y el rejuego desde lo instituyente (que se establece en las prácticas escolares relacionadas con la autonomía de gestión planteadas en dicha reforma).

Y es que reconocemos que *“la escuela no puede ser considerada como una institución que transforma principios en roles, sino como una sucesión de ajustes entre los individuos”* (Dubet & Martucceli, 1998, p. 61). Esta posición sitúa a la escuela en el plano de lo político y nos permite reconocer al sujeto individual y colectivo con capacidad de decisión y actuación, en y desde la institución, apareciendo con ello la agencia³ como condición inherente a la escuela. Lo anterior nos sitúa en el plano ontológico para advertir que existen posiciones de sujeto que responden ante la estructura institucional hegemónica; en la relación jerárquica; en la interacción con el currículum; y con los otros (que se ubican fuera) a partir de la capacidad de decisión y elección del sujeto individual y colectivo.

Así, en la escuela se instituyen prácticas relacionadas con la política y lo político, debido a que la educación es, esencialmente política, por ser un bien común (Tomasevski, 2002) que se transmite como legado cultural, a través de un proceso social en el cual el Estado, como garante, determina prácticas en un ordenamiento social desde el interés histórico y social de reconocerla como pública; y también, valorar a las escuelas como *“lugares privilegiados de construcción de lo público”* (Puiggrós, 2010, p. 59). Esto, articulado a la idea de que la educación es un derecho (Tomasevski, 2002) que debe ser democratizado, no únicamente en su distribución, también en la participación de los agentes educativos (desde pensar y debatir, hasta hacer real el ideal educativo).

De esta forma, *“la diferencia de la política vis-à-vis lo político debe interpretarse como un signo de la temporalización que mantiene abiertos y posibilita los procesos de politización”* (Marchart, 2009, p. 86), procesos evidentemente constitutivos de toda institución. Sin embargo, actualmente otros agentes que se asumen como parte de la sociedad, intervienen en las decisiones de Estado —tanto organismos internacionales, como locales con poder económico— (Apple, 2001; Puiggrós, 2010), antes que los propios colectivos escolares y la comunidad donde está inserta cada escuela. Con ello, advertimos que, en el plano de lo político, otros agentes sociales disputan la toma de decisiones y con ello interpelan al Estado desde un enfoque neoliberal (Puiggrós, 2010), en la esfera de la toma de decisiones nacionales, disponiendo de lo que debe ser la autonomía de gestión y, más aún, señalando desde un enfoque técnico, paso a paso, el proceso que deben seguir los diferentes colectivos escolares.

Por ejemplo, el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase),⁴

3 Según Giddens (2006), la agencia se refiere a los eventos de los cuales un sujeto individual o colectivo es autor, en el sentido de tener la capacidad de decisión y elección de sus acciones. En este tenor, los sujetos de la decisión y acción se sitúan en el plano de lo político, cuestión que tensa el espacio de la política.

4 El Conapase se creó en 1999 por el Acuerdo Sectorial N° 260. En ese año se establece su normatividad general y sus lineamientos internos. Desde su origen, aparece como un órgano de carácter central. Un año después, por Acuerdo Sectorial N° 280, se crea el marco normativo de la participación social en los estados, municipios y escuelas de educación básica, articulándose y subordinándose las actividades de estos consejos a los lineamientos del Conapase. El objetivo de este consejo es contribuir con las autoridades en calidad y cobertura educacional. (SEP, s.f. a, p. 2), a través de opinar, proponer y plantear sus propuestas e inquietudes ante la SEP. Su estructura está integrada por 50 consejeros, de ellos uno es el Consejero Presidente, junto a una coordinación ejecutiva y siete grupos de trabajo. Es de señalar que en el consejo aparece la figura de Secretario Técnico nombrado por la Secretaría de Educación Pública, por lo cual se advierte que en el consejo hay una atribución directa de la SEP.

órgano creado y normado por la SEP, está constituido “*como espacio de deliberación que congrega a autoridades educativas, padres de familia y representantes de la sociedad civil*” (SEP, 2017a, p. 180) un grupo de élite a los que se subordinan los consejos estatales y municipales, quienes “*promueven el establecimiento y buen funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social de las escuelas*” (SEP, 2017a, p. 180). Observamos una estructura jerárquica, que limita las decisiones de quienes hacen posible hasta abajo, la construcción social de cada escuela.

Por ello, creemos que la política no es suficiente para la construcción de la vida social, a pesar de que las autoridades del Estado den por supuesto “*que el sistema puede dirigirse de forma útil y racional, es decir, que una política lógica y abstracta puede definir y orientar unas prácticas que tengan resultados medurables*” (Popkewitz, 2004, p. 137). Y es que la verticalidad genera que en el orden de lo político se exacerbe el antagonismo al no existir prácticas democráticas de participación directa y de responsabilidad social que permitan un consenso generalizado.

En el entendido que la democracia educativa, es una forma de organización social que atribuye el poder a los actores educativos, tomando en cuenta las voces y consensando el acto educativo, permitiendo la participación y la responsabilidad, sin que el papel del Estado como garante de la educación pública, pierda su función social legitimada precisamente porque conforma un sistema público que responde a las demandas de las sociedades, permitiendo el trabajo autónomo.

Considerando lo anterior, y en un intento por pensar a la escuela más allá de la camisa de fuerza que implican las normas y sanciones instituidas por el Estado y advirtiendo la complejidad de las relaciones de poder de los agentes sociales que conforman el campo educativo —como espacio de lo político— donde se generan disputas, posicionamientos y transformaciones; nuestro objetivo es identificar las condiciones que tensionan la construcción social de escuela planteada en la autonomía de gestión propuesta en la Reforma Educativa del año 2013 en México.

Para ello, realizamos una investigación analítico–descriptiva basada en documentos indicativos de la política educativa mexicana en relación a la autonomía de gestión de las escuelas. Revisamos los documentos emitidos en el mandato de Enrique Peña Nieto, productos de la Reforma Educativa de 2013, los cuales son: el Decreto de Reforma de los artículos 3 y 73 de la Constitución Mexicana (Cámara de Diputados, 2013a), la Ley General de Educación (Cámara de Diputados 2013b), el Programa Sectorial de Educación 2013–2018 (Cámara de Diputados, 2013c), el Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar (SEP, 2014), los Modelos Educativos 2016, 2017 (SEP, 2016a, 2017a), la Propuesta Curricular (SEP, 2016b) y la Ruta para la implementación del modelo educativo (SEP, 2017b).

Consideramos que realizar un registro de esta serie de documentos nos permite identificar el perfil que el Estado mexicano ha trazado en relación a la autonomía de gestión de las escuelas, por ello, al recuperarlos, intentamos descifrar su posicionamiento constitutivo, reconociendo el sentido que implica para el Estado la autonomía de gestión y las tensiones que puede provocar.

Iniciamos identificando discursivamente a los actores sociales que han debatido e incidido en la arena política sobre dicho tópico; posteriormente planteamos el contexto

histórico en que se instala la autonomía de gestión escolar; pasamos a analizar los documentos referidos y, finalmente, mostramos algunas respuestas alternativas y de resistencia a la política de estado sobre la gestión escolar, para concluir con algunas consideraciones producto de reflexiones emanadas del propio trabajo.

2. Actores sociales en torno a la gestión educativa mexicana

Las políticas educativas se han fraguado en relación y en tensión a discursos y acciones de diversos actores sociales que plantean críticas, posturas, recomendaciones, incluso resistencias y alternativas respecto a la gestión escolar —la forma en que se concibe la operación de la vida en las escuelas y la toma de decisiones en los diversos niveles del Sistema Educativo Mexicano (SEM)—, no obstante, no se ha logrado un consenso en la base social en torno a ellas.

La falta de consenso de las políticas educativas no es reciente: un momento clave es la respuesta crítica en los 80', del siglo recién pasado, que se conoce como la década perdida en la educación mexicana. A finales de ésta empiezan a publicarse textos sobre el SEM mostrando la crisis educativa que se vivía en el país.⁵ Por ejemplo, Fuentes (1989) publica un artículo periodístico sobre la realidad educativa y Guevara (1992) muestra un diagnóstico preocupante de la educación en México bajo el título de *La catástrofe silenciosa*. Por su parte, Arnaut (1992) hace referencia a la descentralización educativa en relación al sindicalismo mexicano; Martínez (1992) plantea la desigualdad educativa producto de la política de Estado y Ornelas (1995) muestra las facetas contradictorias del SEM desde la política educativa, haciendo visible las condiciones de la educación. Los aspectos más críticos para estos autores son la falta de calidad educativa, el centralismo, el burocratismo, el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la desigualdad educativa. Entonces los académicos plantean, en contrapartida al histórico centralismo del Estado,⁶ la necesidad apremiante de la descentralización y, con ello, la necesidad de democratizar la educación a partir de la participación real de otros actores sociales: estados, municipios y la comunidad escolar, rompiendo así el bipoder SEP–Dirigencia central del SNTE para que la rectoría del Estado se vincule a otros sectores institucionales.

En el campo de la investigación en política educativa se advierten dos tendencias: la investigación para la política educativa y la investigación de la política educativa (Zorrilla,

5 Latapí a finales de los años 70', periódicamente, publicaba una columna en la revista *Proceso* sobre la realidad educativa en México. Ésta se mantuvo hasta poco antes de su muerte en 2009, ocupando un lugar relevante en el posicionamiento de la academia empeñada en mostrar el debilitamiento de la educación pública en el país.

6 La SEP fue concebida por Vasconcelos en 1921 como parte de un aparato administrativo centralizado que, con el tiempo, transferiría sus recursos a los organismos locales. Este interés centralista tuvo la intención de organizar administrativa y financieramente la educación pública y en su operación, a través del tiempo, fue consolidando una estructura administrativa con injerencia normativa sobre estados y municipios. En este proceso advertimos que en 1940 Cárdenas establece la Ley Orgánica de Educación Reglamentaria que permitió mayor control de la SEP y crecimiento del aparato educativo. Más adelante, en 1959 el “Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria” o “Plan de Once Años” se crea con la intención de expandir, organizar y planear la educación nacional. Es en 1973, al instituirse la Ley Federal de Educación, que se hace referencia a la estructura educativa como Sistema Educativo Nacional (Cámara de Diputados, 1973). Como parteaguas, en 1992, se intenta descentralizar la educación, en un contexto de libre mercado que exigía que los sistemas educativos aseguraran la calidad de la enseñanza. Para ello, en México, se instaure la Ley General de Educación y el Programa Nacional para la Modernización Educativa.

2003). Y, desde la década de los noventa, se instalan temas como la descentralización, la gestión institucional, la participación y la democratización de la educación. Así, en el escenario interno, la academia como un actor legítimo, que producía insumos para la orientación en la toma de decisiones (Maggi, 2003) hace evidente la necesidad de la transformación educativa y, entre las recomendaciones, aparece el replanteamiento de la gestión escolar desde la participación de los colectivos escolares.

Por otro lado, tenemos a los organismos internacionales como actores externos que han impactado de manera fundamental en la orientación del modelo de gestión educativa en nuestro país. Estas instituciones proponen, a nivel mundial —sobre todo a los países pobres y en vías de desarrollo— un modelo descentralizado que descansa la responsabilidad financiera en educación, no sólo en la federación, sino también en los estados, municipios, organismos civiles y padres de familia, como una propuesta de hacer más ligera la carga federal. En este sentido destacamos que la descentralización educativa lleva implícita la autonomía de las escuelas, con ello, se intenta cortar la tradicional tutela del Estado en materia de recursos, para transitar a la responsabilidad compartida.

En 1992, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Tecnología (Unesco), con el propósito de incidir en los estados nacionales para formar una moderna ciudadanía y el desarrollo de la competitividad de los países, plantea como estrategia inicial la descentralización para favorecer una mayor autonomía de las escuelas y capacidad de gestión (Cepal–Unesco, 1992). El Banco Mundial (BM) en ese año sugiere lo mismo: la descentralización y la autonomía de gestión. En este período México instituye el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) que plantea y justifica la descentralización educativa. Este acuerdo señala en relación a la autonomía escolar: “*fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema —la escuela misma—*” (SEP, 1992).

Cuatro años después el BM⁷ vuelve a referir la necesidad de la descentralización para mejorar la calidad educativa, redistribuyendo responsabilidades y haciendo énfasis en la parte financiera y administrativa de la autonomía escolar. “*Las medidas financieras propuestas son entre otras: el uso de los impuestos del gobierno central y los gobiernos locales, compartir los costos con las comunidades locales, estimular la diversificación de los ingresos, certificados y préstamos educativos, y financiamiento basado en resultados y calidad*” (Torres, 1997, p. 13). La descentralización educativa mexicana se perfila claramente sobre dichas recomendaciones financieras.

En el plano administrativo se aconseja mayor autonomía para las direcciones escolares, como tener autoridad para asignar recursos, contratar o despedir personal y determinar cuestiones como el calendario y el horario escolar. Respecto a este punto, la SEP mantiene la rectoría por lo que las escuelas mexicanas no tienen la facultad de asignar recursos o contratar o despedir personal. Respecto al calendario, la SEP desde el ciclo escolar 2016–2017 dio a elegir dos tipos de calendarios: el tradicional de 200 días y el de 185 días que considera flexible. Las escuelas que opten por el segundo deben ampliar su

7 Las instituciones globales económicas y financieras como el BM, el FMI y la OMC, marcan el rumbo de las políticas de países deudores, a partir de sugerirles la puesta en marcha de reformas o paquetes de reformas que llevan implícitas un duro programa de ajuste estructural. De manera particular, como lo sostiene Chossudovsky (2002, p. 37), el BM presenta un «fuerte» compromiso con el cambio social y la superación de las desigualdades.

horario de clases y realizar trámites administrativos justificando por qué optan por él. El BM también recomienda a los gobiernos mantener a nivel central la autoridad para fijar estándares de desempeño, facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar, adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos; y monitorear el desempeño escolar (Torres, 1997).

La propuesta del BM es que los estados den línea en materia educativa y vigilen su cumplimiento y logros. En el caso de nuestro país, esto ya está establecido por la tradición de control centralista. La LGE, al referirse a las funciones de la autoridad educativa federal, emplea verbos que hacen referencia a acciones verticales desde una posición de poder como determinar, establecer, elaborar, autorizar, fijar, emitir, regular, vigilar; en cambio, para las autoridades educativas estatales emplea los verbos prestar, proponer, ajustar, participar (Cámara de Diputados, 2013b). Con esto y la armonización de las constituciones estatales a la federal, los estados realizan tareas subordinadas a las acciones de mandato federal.

Respecto a la gestión financiera diversificada que propone el BM, la gratuidad que históricamente ha constituido un postulado importante de la educación en México (planteada como bandera en el artículo 3° Constitucional y en la LGE), es maquillada para aceptar explícitamente la participación económica de los padres de familia como donación o cuota voluntaria.⁸ Las familias financian a la escuela para subsanar las necesidades básicas mediante un recurso directo. El artículo 6° de la LGE, referente a la gratuidad de la educación, señala incluso que *“las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de dichas cuotas voluntarias”* (Cámara de Diputados, 2013b, p. 2).

Otro actor que plantea la descentralización articulada a la autonomía de gestión es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en 1998 planteó que *“la autonomía escolar constituye el centro de importantes esfuerzos de reforma, con frecuencia respaldada por una mayor descentralización siendo subyacente a ésta, la rendición de cuentas”* (De Moura, Navarro, Wolff & Cabrol, 1998, pp. 3–4). Y refiere que, al darles mayor autonomía a los funcionarios escolares, éstos podrán responder a los desafíos de las escuelas y a las necesidades de alumnos y maestros.

Para no perder la rectoría, el Estado —según el BID— deberá determinar normas, diseñar las políticas educativas, evaluar y conformar sistemas de información. Es de señalar, que los cuatro aspectos referidos, son llevados a cabo por la SEP, incluso la reforma actual le da un peso sustantivo a la evaluación, al crear por decreto, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y respecto a la información, crea el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE),⁹ para contar con los datos necesarios y actualizados para conocer, operar y controlar todas las escuelas del país.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 2010, refiere para el caso de México que *“el primer punto clave de la reforma es la necesidad de poner a*

8 Las escuelas públicas han pedido cuotas a los padres de familia para el pago de luz, agua, teléfono, internet, mantenimiento del edificio escolar, compra de materiales didácticos y de higiene, etc.

9 Tanto la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa como el SIGE, fueron creados por el mismo decreto (Cámara de Diputados, 2013a).

las escuelas y a los estudiantes en el centro del diseño de las políticas educativas” (OCDE, 2010a, p. 63). Los aspectos que plantea para fortalecer a la escuela son: el liderazgo escolar eficaz, fortalecer el liderazgo instruccional, aumentar la autonomía escolar, garantizar el financiamiento para todas las escuelas y la participación social.

Es importante hacer notar que estos aspectos aparecen como acciones en el Programa Sectorial de Educación 2013–2018 (Cámara de Diputados 2013c): un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica (SEP, s/f c), en el Modelo Educativo 2016 (SEP, 2016b) y en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria (SEP, 2017a).

Como podemos observar los Organismos Económicos Internacionales son quienes, de manera puntual, presentan recomendaciones que, en su mayoría, acata el Estado mexicano mediante la formulación de programas, acuerdos y enmiendas; sin embargo, la tradición centralista de éste, no permite una real autonomía de gestión escolar, con ello advertimos una paradoja en el planteamiento de la SEP que, al mismo tiempo, que «exige» autonomía (recuperando el discurso de los organismos internacionales), impone las mismas actividades en torno a la gestión a todos los centros escolares del SEM.

Otro actor relevante es el movimiento magisterial radical que, de manera abierta, se ha enfrentado a la dirigencia del SNTE y a la SEP y se aglutina y organiza dentro del propio SNTE como Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) conformada desde los ochenta por bases magisteriales en varios estados (principalmente en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Morelos, Michoacán y Tlaxcala) y en la capital del país (CDMX) y, si bien, su lucha en principio tuvo que ver con aspectos laborales, fue creando con el paso del tiempo y en contrapartida primero al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992 y, posteriormente, a las subsecuentes reformas educativas, planteamientos y acciones en torno a los planes y programas educativos y a la gestión escolar. Es de señalar, que la organización y toma de decisiones de estos grupos parten de plenarios en torno a la vida sindical magisterial impactando en la toma de decisiones de la vida escolar.

La CNTE como actor educativo tiene dos formas de actuar: una de resistencia a los planteamientos de las políticas educativas del Estado, es decir, negándose a acatar las reformas educativas de la SEP (la CNTE abanderó el movimiento magisterial de resistencia a la actual Reforma Educativa del 2013 al 2016); y dos, con propuestas alternativas producto de las negociaciones con la entidad federativa correspondiente, como el caso de Oaxaca, que logró durante tres años operar un plan educativo propio: el Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO), que el actual Gobierno Federal desconoció al armonizarse las constituciones estatales a la constitución política nacional, y con planes alternativos de gestión a los de la SEP, como los implementados por la CNTE en algunas escuelas de Michoacán.

En 2005 entra a la palestra Mexicanos Primero, una organización no gubernamental, que a diferencia de la mayoría de las organizaciones no gubernamentales, en el ámbito educativo, no es regional sino nacional, está subsidiada por empresarios y ha tenido una fuerza inusitada proponiendo, vigilando y denunciando las acciones de la SEP. Esta agrupación se crea como una *“iniciativa ciudadana que tiene el propósito de impulsar el Derecho a la Educación de calidad a través de instrumentos para la exigencia y participación ciudadana”* (Mexicanos Primero, 2014).

Las actividades de esta organización no gubernamental se centran en la difusión y posicionamientos de sus iniciativas, la investigación y el activismo político. Su *modus operandi* les ha permitido instalarse en el ámbito de lo político y es de señalar que los aspectos por los cuales trabajan son, principalmente, las trayectorias completas y exitosas de los escolares, rectoría de la educación (para que el SNTE y la CNTE queden fuera de las negociaciones y toma de decisiones educativas), profesionalización docente (permanencia y mejora salarial a través del mérito), rendición de cuentas y autonomía y participación de las escuelas (para hacer corresponsables a los padres de familia del funcionamiento de las mismas). Estos aspectos rectores de la política educativa permiten advertir que hay una mirada común entre la agrupación y el Estado y que el espacio de disputa y negociación, a nivel nacional, se inscribe entre el Estado y organizaciones como ésta, posicionada fuertemente en el discurso de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esta organización es de élite y tiene un poder que ejerce a través de los medios de comunicación.

Al presentar un registro de los principales actores educativos insertos en la arena educativa, advertimos que éstos (académicos, Organismos Económicos Internacionales, la CNTE y Mexicanos Primero) tensan y confluyen en la política educativa de gestión escolar. Todos convergen en la necesidad de mejorar la educación, lograr igualdad educativa y hacer efectivo el derecho de las niñas y los niños a aprender; no obstante, la existencia de desavenencias se encuentra en la concepción que poseen sobre la organización de la vida escolar y con ello, en lo que asumen como toma de decisiones de los colectivos escolares. Al parecer se ubican en horizontes de intelección distintos.

Por otro lado, encontramos sin poder de negociación y gestión con el Estado, a los propios colectivos escolares (a ellos no se les pregunta ni se les escucha). Éstos no poseen poder de proposición ante la SEP, ni de decisión respecto al diseño curricular, elección de los libros de texto, contratación de personal y determinación de los aspectos administrativos que les permitan organizar, de manera adecuada, la vida escolar. Entonces, a qué se refiere la autonomía de gestión en el discurso de la SEP, cuando todo lo anterior está determinado por los lineamientos impuestos por dicha secretaría, de manera generalizada, a pesar de existir diferencias étnicas, culturales, contextuales y sociales en el país.

No obstante dichas restricciones, los colectivos escolares implementan, desde sus condiciones contextuales, la apropiación que realizan de las políticas y del grado de agencia que poseen, la denominada autonomía de gestión impuesta por la SEP, a partir de lineamientos y guías que les permiten realizar un plan escolar anual tomando en cuenta la realidad educativa del centro escolar y en el transcurso del año, mediante la ruta de mejora, realizan las acciones sugeridas por la SEP. La experiencia de cada colectivo permite construir desde abajo y de manera cotidiana una gestión escolar entre lo instituido y lo instituyente.

Existen colectivos escolares y organizaciones sociales que, a contracorriente, han conformado planteamientos alternativos respondiendo a necesidades contextuales; sin embargo, estos proyectos de gestión escolar se encuentran diseminados a lo largo del país representando experiencias aisladas, considerándose mínimas en contrapartida al número de escuelas regulares del SEM (Gómez & Corenstein, 2013). Estas experiencias de organización y gestión, no representan una fuerza política capaz de interpelar al gobierno en la toma de decisiones, quedando atomizadas; aun cuando, han generado formas distintas de concebir y hacer gestión escolar.

A continuación se presentan los antecedentes que fundamentan la actual autonomía de gestión que la SEP ha determinado para las escuelas de educación básica y por las cuales los colectivos escolares han transitado como parte de la puesta en marcha de diversas Reformas Educativas en las últimas décadas en México.

3. Contexto histórico en que se sitúa la autonomía de gestión en México

La génesis de la gestión educativa como campo disciplinar, *“data de los años sesenta en Estados Unidos, en los setenta en el Reino Unido y en los ochenta en América Latina”* (Tello, 2008, p. 1). Este campo va a tener una importancia trascendente en la organización de la educación pública. En México se inscribe como un instrumento modernizador de la vida escolar, asumiendo sobre todo *“la perspectiva clásica anglosajona, que se sustenta en un fuerte carácter técnico instrumental asociada al direccionamiento y a los resultados”* (Tello, 2008, p. 1).

En México se recupera esta tradición de manera tardía en el discurso y lineamientos del Estado rector. Su antecedente lo identificamos en los años 90's, en ese entonces innovador e inscrito, al igual que en el resto de América Latina, en planteamientos internacionales de carácter económico (Torres, 2006) que planteaban *“acciones legales y administrativas, con la intención de propugnar mejorar la eficiencia de dicha gestión”* (Puiggrós, 2010, p. 20) y la corresponsabilidad.

Así, en los años 90' con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) —precisamente cuando los organismos internacionales impulsan la descentralización y la gestión, y México se inscribe como miembro de la OCDE—, se señala que el nuevo modelo de escuela estimula la creación de estructuras administrativas flexibles que facilitan la experimentación en la organización del trabajo escolar, la gestión, el aprovechamiento de recursos humanos, mayores niveles de autonomía institucional e identifican el papel del directivo y del supervisor como líderes para tal fin (Gobierno Federal, 1992). Además, reconoce a la escuela como el centro del quehacer educativo y refiere que *“el sistema escolar habría de poseer una estructura que partiera de la escuela y se extendiera a la comunidad municipal, la entidad federativa y por último, al conjunto de la Federación”* (Gobierno Federal, 1992, p. 10), con el interés de que otros actores se sumaran, responsabilizaran y resolvieran las necesidades educativas de los centros escolares.

En principio, el Estado no dejó claro que entendía por autonomía institucional y las escuelas transitaron a una nueva forma de planear y administrar. Por otro lado, la participación social se redujo a ser una práctica burocrática vertical, contraria al discurso de posicionar a la escuela como el primer espacio desde donde se reflexionara y recuperaran las demandas de la vida educativa. La verdadera participación de las familias fue y sigue siendo la económica, instaurada con anterioridad, la cual se ha mantenido porque permite sufragar los gastos de mantenimiento a la infraestructura escolar, pagar servicios básicos (agua, luz, teléfono, internet), material de limpieza y papelería. Para ello, los directivos de cada escuela organizan a los comités de padres quienes, por medio de cuotas, atienden las necesidades de infraestructura de las escuelas, más allá del Consejo de Participación Social.

Más adelante, en el 2001, con la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad (PEC), aparece la idea de gestión pedagógica planteando que el colectivo escolar construye su plan anual a partir de un diagnóstico y sobre él trabaja de manera colegiada. En este programa, los gobiernos estatales se vuelven copartícipes en el financiamiento de las

escuelas, mediante el Fideicomiso Estatal de Escuelas de Calidad (con base en la articulación y alineación de programas federales, estatales y municipales). El propósito del PEC fue *“contribuir al mejoramiento de los resultados educativos, a partir de la transformación de las formas de gestión de las escuelas”* (SEP, s. f. b, p. 3). Con este programa, las instituciones educativas trabajaron de forma voluntaria en *“un modelo de gestión escolar con enfoque estratégico en un marco de decisiones”* (SEP, s. f. b, p. 3) relativas, circunscritas a los lineamientos del PEC.

Precisamente, el Modelo de Gestión Educativa Estratégica del PEC plantea el concepto de gestión escolar como:

El conjunto de labores realizadas por los autores de la comunidad educativa (directores, maestros, autoridades locales, padres de familia y alumnos) vinculadas con la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones y procesos necesarios para que los estudiantes aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica. (Rendón, 2009, p.46)

El PEC¹⁰ fomentó la práctica de la planeación a nivel escuela bajo la rendición de cuentas; sin embargo, la autonomía que tiene que ver con la agencia del colectivo escolar de manera integral, no se logró debido a que este modelo posicionó un planteamiento con enfoque técnico y ajeno a la escuela, aunado a ello, se mantuvo la injerencia en la operación de agentes externos. Un aspecto a resaltar es que las escuelas necesitaban apoyos económicos para sus funciones básicas y éstos sólo se otorgaban de manera limitada en monto y tiempo, y bajo un proyecto aprobado y la posterior rendición de cuentas. A eso se redujo la Gestión Educativa Estratégica del PEC. Lo que ponemos en tela de juicio en este programa no es el modelo, sino la forma en que se impuso y operó.

Tras reconocerse que el PEC tenía a fortalecer la gestión institucional en tanto se entendió como al conjunto de *“interacciones entre los organismos gubernamentales, a través de nuevas formas de gestión pública y mecanismos de sistematización para la transparencia y rendición de cuentas entre las instancias federales, estatales y municipales”* (Banderas, 2006, p. 12), se señala como problemática que *“algunas actividades del PEC han representado una sobrecarga administrativa como la comprobación de los recursos financieros y la elaboración de informes trimestrales”* (Banderas, 2006, p. 90), Además, se advierte que en la puesta en marcha del PEC, existieron algunas inconsistencias entre las reglas de operación del programa con la realidad de las escuelas.

Revisando las Reglas de Operación del PEC (SEP, 2013), advertimos que el programa seguía vigente, pero subordinado al Acuerdo 717, específicamente en la Ruta de Mejora Escolar y haciendo corresponsables a otros órganos de gobierno y a los padres de familia de la gestión financiera en las escuelas.¹¹ En el ciclo escolar 2014–2015, el PEC operó en

10 El PEC fue opcional. La escuela diseñaba su plan anual de trabajo a partir de los lineamientos del programa (ahora el Plan anual de la Ruta de Mejora) y entraba a revisión. Si era aceptado se le otorgaba a la escuela un apoyo económico y al final el director rendía cuentas ante la SEP. Este programa con el tiempo se fue consolidando; sin embargo, el diseño del plan escolar se vinculó al proceso de revisión y evaluación por parte del PEC para el otorgamiento del recurso económico y a la rendición de cuentas. Todos, aspectos externos a la escuela, que condicionaban la ejecución del plan y la propia organización escolar.

11 Las reglas de operación del PEC señalan que los apoyos a las escuelas que, por más de cinco ciclos consecutivos han participado, pueden seguir siendo beneficiadas si cumplen con los requisitos administrativos, pero el monto que recibirán del PEC será una cantidad igual a la que la escuela pueda gestionar a nivel municipal o por donación de padres de familia y hasta por 50 mil pesos. De esta manera, se obliga a directivos y familias, a buscar recursos económicos.

su etapa XIV siendo el último registro que aparece en el portal de la SEP.

Lo descrito en este apartado ha conformado el telón de fondo a la actual autonomía de gestión. Ahora con la actual Reforma Educativa lo que se observa son lineamientos y reglas de operación que se han generado para que las escuelas de educación básica funcionen bajo una concepción racional que les permita mejorar sus resultados.

4. La autonomía de gestión planteada por la SEP: un análisis documental

En el marco de las políticas internacionales respecto a la descentralización y autonomía escolar planteadas desde los 90's y replanteadas en esta década, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) refiere que *“para mejorar las escuelas mexicanas, se requiere fortalecer la gestión y la supervisión”* (p. 25) además de pugnar porque se definan claramente los requisitos que deben cumplir los docentes y directivos. En este escenario, donde los organismos internacionales se muestran con poder de dictar líneas de acción, México instaura el Acuerdo 717 en la vida de las escuelas con una fuerza inusitada, posicionando la Ruta de Mejora y los Consejos Técnicos como ejes mediante los cuales se va a regir el colectivo escolar y para operar la autonomía de gestión planteada en dicho documento.

Esta autonomía de gestión aparece como un término recurrente en el texto del artículo tercero constitucional, en la LGE y en diferentes documentos articulados a la actual reforma y es definida por el Estado como *“la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la capacidad del servicio educativo que ofrece. Que centre su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes atendidos”* (SEP, 2014, s.p.); esto, a partir de los lineamientos establecidos por el Acuerdo 717 y el conjunto de acciones de operación que, de manera procesual, se han emitido.

Normativamente, la autonomía de gestión aparece planteada en el Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 73º constitucionales, en el apartado quinto, señalando su importancia y objetivo en la educación básica, como se lee a continuación:

Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta (Cámara de Diputados, 2013a).

Referida la autonomía de gestión de esta manera, parece centrarse en el ámbito de los recursos materiales; no obstante, encontramos otros documentos más explícitos, que sin perder el eje referido, precisan en dónde se inscribe la idea de la autonomía de gestión.

La LGE en el artículo 28 *bis* plantea otros aspectos como el pedagógico y el administrativo:

Las autoridades educativas federal, locales y municipales (...) deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas para formular los programas de gestión escolar que tendrán como objetivos: I.—Usar los resultados de la evaluación...; II.—Desarrollar una planeación anual de actividades...y III.— Administrar en forma transparente y eficiente los recursos... y propiciar condi-

ciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. (Cámara de Diputados, 2013b)

Lo anterior nos remite a identificar a la escuela como eje–espacio de las acciones que la nueva reforma plantea y, de manera contradictoria, la autonomía tiene que ver con el cumplimiento de los tres lineamientos propuestos en los objetivos antes mencionados que giran en torno a la toma de decisiones a partir de la evaluación interna y externa.¹² Con ello, únicamente los buenos resultados y los concursos, serán tomados en cuenta para beneficiar con recursos económicos a la escuela.

En el Acuerdo 717, advertimos que en el discurso del Estado, las escuelas de educación básica, son recuperadas como un genérico: «la escuela». En este sentido se instituye como un significante que condensa las prácticas comunes determinadas en los planteamientos y normativas de la SEP. De esa manera, la diversidad y la multiplicidad de realidades educativas se dejan a un lado, invisibilizando la complejidad que esto implica, y con ello, la SEP dicta como fin el logro de los aprendizajes planteados en el plan de estudios de educación básica, con un margen limitado de acción de las escuelas, bajo lineamientos específicos (control)¹³ y rendición de cuentas (evaluación a docentes y alumnos y transparencia en el uso de recursos). Y es hasta el 2016, por las presiones de varios sectores, que el Modelo Educativo reconoce que existe una diversidad de contextos y realidades socio–educativas por lo que plantea cierta autonomía curricular, pero bajo control y con limitados recursos.

En el Acuerdo 717, el Estado considera que la función de la escuela es brindar un servicio, con esto, el binomio autonomía de gestión se reduce a «gestión» como tarea de un servicio (término empresarial–administrativo) que conlleva preponderantemente la organización, la planificación y la administración del plantel educativo (Tello, 2008). También advertimos en este documento la relación entre la capacidad de la escuela como capacidad–logro. En este vínculo, la primera determina la segunda, con ello se le otorga un peso sustantivo a las escuelas (colectivos escolares) como gestoras y responsables de subsanar sus problemáticas, a pesar de que éstas se determinan más allá de sus muros y es producto de las grandes desigualdades sociales existentes en nuestro país.¹⁴

También podemos reconocer en el documento, que la intención de la SEP es el vínculo directo con las escuelas bajo una relación de autoridad y subordinación, mediante el cumplimiento de éstas a los lineamientos de operación. Para ello, la información y rendición de cuentas queda establecida de manera vertical: se crea por ley el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE); se aplica una evaluación a nivel nacional a directivos, docentes y alumnos (también por ley); se piden evidencias de la evaluación interna (instrumentos de evaluación, gráficas de resultados, videos, fotografías, etc.);

12 En el capítulo III “Del uso de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora escolar” del Acuerdo 717, se hace mención de los resultados de la evaluación externa que debe conocer la escuela y, de la interna, considerada como insumos para la planeación anual.

13 En nuestro caso, antes de referirnos a escuela en singular, reconocemos que cada una de estas instituciones educativas tiene una singularidad y, en torno a ello, nos referimos a éstas en plural: las escuelas.

14 Al respecto pueden revisarse autores como Ezpeleta & Rockwell (1983), INEE (2007), Muñoz (1996), Reimers (2000), Salinas (2013).

además de la vigilancia de instancias intermedias (estados y municipios) y padres de familia, actualmente piezas fundamentales para la transparencia en el manejo y aplicación de los recursos financieros.¹⁵

De esta manera, padres y madres por normativa (no por responsabilidad y decisión comunitaria), se encuentran agrupados en varias tareas: las correspondientes a la asociación de padres de familia, las de participación social y las de contraloría social (esta última con funciones de fiscalización). En este contexto el Estado se muestra como policía¹⁶ y despliega, como nunca antes, operativos de control y vigilancia de manera vertical y desde la misma base.¹⁷

Es así como México trata de alinearse a las demandas de la OCDE y es, precisamente, la gestión una pieza fundamental como política pública, debido a que esa institución de carácter económico señaló, tras un análisis de los resultados académicos de los estudiantes mexicanos, que *“fortalecer la gestión y el financiamiento de las escuelas es factor clave para el logro de resultados educativos adecuados”* (OCDE, 2010, p. 27).

Así, «la escuela al centro» lo que estipula es una gestión, desde un esquema de organización y acompañamiento que, lejos de posibilitar la autonomía del colectivo escolar desde la agencia con la intención de decidir sobre lo educativo, arma vía una normatividad legal sin precedente (acuerdos que en el 2013 y 2014 proliferaron, para que posteriormente la SEP presentara el Modelo Educativo para la educación obligatoria en el 2017), el comportamiento de las escuelas. De esta manera, la escuela se convierte en el punto donde se concentra todo el esfuerzo del sistema educativo bajo líneas de operación definidas y especificadas.

El esquema de autonomía de gestión planteado en la Reforma, se centra en mejorar la infraestructura de los centros educativos¹⁸ enviando recursos a las escuelas (desde la participación diversificada) y la rendición de cuentas, la formación continua de los profesores (que intenta identificar las debilidades formativas de los docentes vía exámenes) y asegurar que la práctica docente sea altamente eficiente (es decir, más con menos). Todo esto bajo líneas de acción precisas: *“1. Menos burocracia, 2. Recursos para las escuelas, 3. Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares, 4. Participación social efectiva, 5. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar”* (SEP, s.f. c, p. 5), aspectos que marcan el rumbo de cada una de las escuelas mediante la obligatoriedad y vigilancia.

En el plano pedagógico, el Acuerdo 717 refiere que *“una escuela con autonomía de gestión genera las condiciones para que se haga efectivo el derecho a la educación garantizado por el artículo 3º*

15 Pero también se pretende que éstos conozcan y aprueben la ruta de mejora y la planeación global de la escuela; de esta manera, se intenta que los padres participen en la vida escolar, pero por designio del SEN y no por un acto de interacción desde la base.

16 Empleamos el término en el sentido que lo hace Rancière (1996), como la fuerza del orden establecido, incluso naturalizado, ley implícita que permea los modos de hacer, ser y decir.

17 El artículo 14 de la LGE, señala que las autoridades educativas federales y locales deben promover la transparencia, vigilando que el director de cada plantel educativo rinda, ante toda la comunidad escolar, un informe de actividades y rendición de cuentas al finalizar cada ciclo escolar (Cámara de Diputados 2013b).

18 La evaluación realizada a los edificios escolares en el 2013 mediante el Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial (Inegi, 2014) mostró el olvido de la SEP en torno a la infraestructura de los centros educativos.

Constitucional y la LGE” (SEP, 2014, s.p). Esta consideración transfiere la responsabilidad del Estado a las escuelas, obligándolas a ser eficaces y eficientes.

Para ello, los CTE definidos por la SEP como “*los órganos de mayor decisión técnico pedagógica de cada escuela, cuya función básica es diseñar y aplicar alternativas de mejora continua de los resultados educativos*” (SEP, 2014, s.p.), constituyen espacios de trabajo del colectivo que instrumentan de manera reglamentaria la Ruta de Mejora Escolar.¹⁹ No obstante, los CTE lejos de determinar acciones, ritmos de trabajo, métodos y recursos; focaliza su planeación estratégica a los lineamientos de la SEP y a la asesoría del apoyo técnico pedagógico y los supervisores, figuras que deben “*desarrollar habilidades de observación en el aula con rigor técnico y profesionalismo ético, así como tener capacidades de supervisión para que de ellas deriven recomendaciones específicas*” (SEP, 2017a, p. 111). Esto nos lleva a pensar que “*aunque la retórica apela a una política pública de participación, las prácticas de reforma contradicen tales intenciones. Por tanto, el problema no son las normas, sino sus supuestos básicos, implicaciones y consecuencias*” (Popkewitz, 2004, p. 133). Estos supuestos básicos, son las pautas de regulación social de la escolarización.

El control instaura entre los maestros un lenguaje y acciones comunes (diseño, seguimiento, evaluación, evidencias, gráficas, etc.) y se focalizan las acciones en los aprendizajes de los alumnos en torno a Español, Matemáticas y Convivencia Escolar, operando desde la idea de la mejora continua. Los acuerdos en CTE influyen en el trabajo de cada profesor. Todo esto se lleva a cabo en tiempos cortos determinados por los programas y vigilados por los directores y supervisores que operan bajo guías de observación y seguimiento impuestas por la SEP y, por supuesto, por evaluaciones nacionales e internacionales que miden el desempeño de los estudiantes de manera homogénea a nivel nacional: los logros en tiempo determinan el éxito de la escuela.

En el CTE, se trabaja con el Modelo de Gestión Regional (MGR), que define la gestión pedagógica como:

La razón de ser del sistema educativo, partiendo del hecho de devolver autonomía a la escuela, considerándola la unidad primaria de mejora, por lo que es ella misma quien debe de tomar decisiones que le permitan atender de manera pertinente las necesidades identificadas y fortalecer sus propios procesos de autogestión (SEP, 2016a, p. 9)

Es de resaltar, que la estructura organizativa que norma y opera la gestión escolar es jerárquica. En la escala superior se encuentran el Secretario de Educación, los directores de nivel y modalidades (Preescolar, Primaria, Secundaria, Educación Física, Educación Especial, Educación Indígena) y el Director de Planeación. En el segundo nivel, de gestión escolar se encuentran todos los supervisores, jefes de sector, el Secretario de

19 Los profesores de las escuelas de educación básica realizan la Ruta de Mejora que tiene que ver con la construcción de un plan de trabajo durante el ciclo escolar. Por ello inician elaborando su «Plan de Mejora Escolar» y, posteriormente, llevan a cabo reuniones mensuales en Consejo Técnico para informar, analizar y evaluar los avances respectivos. Sin embargo, a pesar de que el plan es realizado a partir de las necesidades educativas de cada institución, éste se estructura bajo lineamientos muy puntuales que determina la SEP; por ejemplo, el formato es único, y en el plano académico, solamente se toman en cuenta Matemáticas, Español y Convivencia Escolar (dejando fuera las otras áreas de conocimiento); además, sólo hay una forma de valorar avances, y es mediante la evaluación a los estudiantes. Así mismo, las reuniones de Consejo Técnico, se realizan según el calendario y horario establecidos por la SEP, en ellas los profesores se limitan a efectuar las actividades planteadas por la guía, suscrita por esta entidad.

Educación y directores de los niveles educativos y modalidades estatales; y en el tercer nivel de Gestión Pedagógica, se encuentran los directivos, docentes, alumnos, padres y madres de familia, integrantes de la comunidad, así como personal de apoyo a la educación y de asesoría. La región se establecería a partir de la regionalización de entidades federativas y vuelve a mostrarse la verticalidad, ya que el primero es el que plantea las políticas a nivel nacional y el tercero es donde se sitúan quienes operan las normas de antemano establecidas.

Este esquema forma parte de la «gobernanza²⁰ del sistema educativo» (término empleado por la SEP) quien *“reconoce la pluralidad de actores involucrados en el proceso educativo”* (SEP, 2017b, p. 16) para *“aprovechar un conjunto de relaciones que, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental, permiten tratar de manera global a la educación como asunto público”* (SEP, 2017a, p. 169). Se señala, en este aspecto, que los principios normativos siguen siendo materia de la federación, mientras que la prestación de servicios educativos corresponde a las autoridades locales en coordinación con los municipios y se hace referencia a la relación con organizaciones de la sociedad civil, academia y sector productivo (SEP, 2017a, p. 169). En esta corresponsabilidad, encontramos que, en principio, *“el gobierno quiere pluralidad pero con una lógica de poder”* (Zemelman, 1998, p. 69), donde lo político se instaura en las altas esferas del Estado con agentes que se denominan sociedad civil fuertemente sustentados en el poder económico como Mexicanos Primero y la propia iniciativa privada, actores que entran a la palestra en el campo de la política educativa con una fuerza inusitada a debatir con el Estado el rumbo de la educación.

En el ámbito de la construcción curricular, el Estado ha planteado la posibilidad del diseño de asignaturas desde las propias escuelas, pero de manera muy limitada, ya que son al margen de los aprendizajes básicos y deberán *“basarse en los lineamientos expedidos por la SEP”* (SEP, 2016c, p. 63) en cuanto a tiempo, temáticas y orientaciones.

En la Ruta para la implementación del modelo educativo (SEP, 2017b), se señala que como innovación, *“se establece la autonomía curricular que permite la flexibilidad para que la comunidad escolar tome sus propias decisiones curriculares”* (SEP, 2017b, p. 17), pero para ello la SEP *“definirá lineamientos para que las escuelas la ejerzan”* (SEP, 2017b, p. 17). Con ello, la normatividad puede sobreponerse a la toma de decisiones del colectivo escolar limitando su agencia.

La autonomía curricular aparece como un componente aparte del académico y la SEP lo delimita en cinco ámbitos: *“Profundización en la formación académica, ampliación del desarrollo personal y social, nuevos contenidos relevantes, contenidos regionales y locales e impulso a proyectos de impacto social”* (SEP, 2017a, p. 76) y el tiempo para trabajar dicho componente será en una escuela regular de 2,5 horas semanales.

Sin presentar a la fecha las características del componente «autonomía curricular», los

20 La gobernanza puede ser comprendida como un ejercicio de toma de decisiones en corresponsabilidad. En ésta, los actores sociales y económicos tienen una fuerza política que les permite intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. El riesgo en los estados débiles es que el grupo económico detenta mayor fuerza política en la toma de decisiones que el Estado y la sociedad civil, asumiendo el control de la vida pública, posicionando con ello, los principios neoliberales en contraposición del bienestar social. Cuestión que, en las sociedades con grandes desigualdades sociales, torna difícil que los históricamente marginados y excluidos, puedan tomar la palabra y ser agentes en la toma de decisiones (Aguilar, 2010; Cerillo, 2005).

datos que la SEP ha dado a conocer son generalidades que apuntan a un elemento subordinado al de formación académica, con tiempos muy cortos para ser operado en las escuelas y determinado por lineamientos que planteará la SEP en detrimento de la democratización escolar.

Por otro lado, se señala en la Propuesta Curricular 2016 (que es antecedente a los documentos del 2017), que *“la SEP convocará a entidades públicas y particulares para que presenten propuestas para apoyar, con materiales y acompañamiento, la puesta en funcionamiento de estos espacios curriculares”* (SEP, 2017a, p.186). Con esto, la autonomía curricular no conlleva a una verdadera libertad para las escuelas, pero sí da entrada a organismos privados para que diseñen cursos y materiales contextualizados previa autorización de la SEP.

Es de señalar que la SEP, al mismo tiempo que plantea pautas de regulación social y abre las puertas al concurso de la iniciativa privada, también propicia la desigualdad educativa, ya que entre sus postulados plantea:

Reconocer de manera gradual mayores niveles de autonomía a las escuelas que acrediten mejores resultados educativos, medidos en función de su contexto y de gestión a partir de los parámetros e indicadores que se establezcan para la autonomía de gestión escolar y de un sistema de incentivos para las mismas. (SEP, 2014, s.p.)

Con ello, el Estado pone la zanahoria frente a los colectivos escolares y echa andar el reloj. Sólo los más aptos cubrirán las expectativas y recibirán los incentivos. En este escenario, la autonomía de gestión se restringe y no posibilita del todo la agencia.

5. Resistencia y alternativas: una respuesta comunitaria

Ante la hegemonía de la SEP que mantiene las pautas de regulación del profesorado mediante la normatividad realizada en el actual sexenio (mediante reformas y acuerdos), los profesores han intensificado su labor para responder a las exigencias actuales: resolver las problemáticas educativas que presentan sus escuelas y mejorar los resultados obtenidos en las evaluaciones internas y externas, todo, bajo un ordenamiento central de coerción, con ello difícilmente experimentan otras formas de concebir y organizar las escuelas. De esta manera, sin un conceso de la base magisterial se impone una única forma de autonomía escolar que, de una u otra forma, acatan la mayoría de los docentes de educación básica.

Es importante señalar que en México existen dos formas de financiamiento a la educación, la pública y la privada, pero en ambos casos, todas las escuelas de educación básica se rigen por los planes, programas y normatividad de la SEP, por ello las escuelas privadas, donde asisten uno de cada diez estudiantes del país (Olivares, 2014, p.33), también se rigen por los estatutos de gestión escolar implantados por dicha secretaría, aunque de manera vedada implementan programas y libros de texto adicionales.²¹

También existen proyectos alternativos que, desde otra lógica de sentido, impactan la gestión escolar. Entre los programas educativos más importantes se encuentra el Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO) impulsado por los maestros disidentes de la CNTE. Este es un plan estatal puesto en marcha en el 2012 que plantea

²¹ Las escuelas de educación básica privadas en México son muy diversas en la calidad de la enseñanza y las investigaciones sobre éstas reportan resultados confrontados (Blanco, 2009, p. 676).

la autonomía de gestión desde el colectivo—proyecto:

El componente que recorre transversalmente toda la propuesta es el colectivo—proyecto que permite focalizar en la extensa base del sistema educativo estatal de educación básica todas las acciones y efectos del Programa. Lo anterior significa, que el colectivo—proyecto, tiene como objeto de transformación la unidad básica del sistema educativo estatal: la escuela inscrita en una zona escolar. La relación escuela pública—zona escolar está estrechamente vinculada con el territorio de su jurisdicción (IEEPO & SNTE, 2012, p. 5).

El objetivo general de este Plan estatal, delinea la autonomía de gestión como aspecto básico para:

Transformar la educación pública en el estado de Oaxaca mediante la formación crítica de los involucrados, la comprensión y la modificación de su entorno recuperando los conocimientos, los saberes pedagógicos y comunitarios, a través de la construcción colectiva de programas y proyectos para lograr una educación integral de los niños, jóvenes y adultos (IEEPO & SNTE, 2012, p. 12).

En la actualidad pasó de ser un plan rector del Estado Oaxaqueño, a un proyecto marginal, incluso clandestino al ser abiertamente censurado por la SEP. De esta manera, las escuelas que siguen trabajando el PTEO son escuelas radicales, que mantienen una resistencia amparadas al cobijo de la lucha de la CNTE.

Otro proyecto educativo alternativo, puesto en marcha en el 2008, es el Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán (PDECEM) que posiciona el concepto democrático pues se fundamenta en *“la determinación y ejecución de los procesos sustantivos (planes, programas, políticas, normas, fundamentos) y de apoyo y de administración de la educación, ejercidas por decisión horizontal, participativa y consensual, de los sujetos de la educación”* (CNTE, s/f, p.17). Este programa lo trabajan más de 3500 escuelas en el Estado de Michoacán y su eje de gestión pedagógica es la planeación comunitaria.

Las decisiones se toman en Asamblea que es el máximo órgano y cuentan con planes y programas, libros de texto, formación y capacitación docente y emiten boletas diseñadas por el Consejo Nacional de Sistematización Pedagógica (CNSP).²² Es de señalar, que a través de las movilizaciones magisteriales y el respaldo de la comunidad, las escuelas que laboran con el PDECEM en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, están reconocidas por el SEM y el salario de los profesores lo paga el Estado, pero en el plano administrativo identificamos que, respecto a horarios y trámites, no responden a las demandas de la SEP.

Además de las alternativas del movimiento magisterial, encontramos otro proyecto importante, el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que, desde su propio enfrentamiento con el Estado, crea en territorio autónomo en las regiones de los Altos

22 Este consejo tiene su bastión en Michoacán, pero posee un impacto nacional, ya que en los estados de Querétaro, Quintana Roo, Baja California Sur, Michoacán, Guanajuato, Durango, Morelos, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Campeche y el Estado de México, existen escuelas que trabajan con el proyecto pedagógico implementado en Michoacán y cada año en verano los profesores se reúnen en el CNSP para revisar programas, elaborar materiales, ampliar actividades de aprendizaje, etc.

de Chiapas, las Cañadas de la Selva Lacandona y al norte de Chiapas, desde 1995, escuelas autónomas (actualmente son 500), que conforman, según su propia denominación, el Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista como propuesta educativa-política. De este modo:

Los procesos pedagógicos de las escuelas zapatistas dependen de los procesos endógenos de gestión, las comunidades están encaminadas a apropiarse del reto de la producción social del conocimiento y de métodos escolares multilingües, interculturales y críticos (...) La autonomía política educativa surge como una condición para la emergencia de una enseñanza más accesible y pertinente desde el punto de vista social y cultural. (Baronnet, 2015, p. 59).

Es importante señalar que los propios zapatistas refieren que este proyecto surge como resultado de la desatención, falta de pertinencia y mala educación brindada por el Estado. En respuesta y *“sin interés de disputar la hegemonía de la educación nacional, más bien de plantear un proyecto de carácter autónomo, proponen pensar otra democracia desde los referentes de la cosmovisión de los pueblos originarios”* (Pinehiro, 2013, p. 286).

Los ejemplos presentados nos muestran proyectos sociales alternativos, donde los actores educativos conciben la gestión escolar distinta a la de la SEP y, abiertamente, confrontan el proyecto nacional. Por otro lado, encontramos escuelas que, si bien cumplen con lo estipulado por la SEP en el plano administrativo, realizan un proyecto alternativo. Este es el caso del preescolar Tosepan Kalnemachtilyoyan de la Unión de Organización Indígena náhuatl-totonaca, del mismo nombre, en la Sierra Norte del Estado de Puebla. En esta organización, la toma de decisiones parte de la concepción de formación que quieren los cooperativistas para sus hijos: en este caso, la educación para la cooperación, el cuidado del medio ambiente, la transmisión de la cultura y valores indígenas y el plurilingüismo.

Otro ejemplo de proyecto de gestión autónoma es el Centro Educativo Tatutsi Maxakwaxi, «Nuestro abuelo cola de venado», una secundaria intercultural huichola donde se privilegian los saberes e identidad comunitaria articulados a los contenidos curriculares oficiales (Gómez & Corenstein, 2013, p. 616). Este proyecto de gestión surge por iniciativa comunitaria con el interés de tener una secundaria en ese territorio indígena recuperando la cosmovisión y el sentido de pertenencia étnica.

También podemos considerar a la escuela telesecundaria Tetsijtsilin, en la comunidad náhuatl de San Miguel Tzinacapan, Estado de Puebla, en el mismo rubro de la gestión autónoma. Esta institución educativa surge desde la crítica al SEM y por la necesidad de mejorar la enseñanza e: *“ir más allá de los programas establecidos de las telesecundarias que son deficientes e inadaptados”* (Almeida, 2012, p. 16) y se construye una propuesta alternativa a partir de cinco ejes: 1) la promoción de proyectos escolares para alternar la educación y la producción, 2) la adecuación e innovación curricular (las áreas de agricultura tradicional y de artes), 3) el fortalecimiento de la lengua materna, 4) la promoción de una convivencia intercultural y, 5) la gestión educativa participativa desde el seno de la comunidad escolar (Morales, 2012).

Del mismo modo cabe mencionar a la primaria semirural Paulo Freire, una escuela que nace de la organización política y social de una comunidad inmigrante otomí en la periferia de la ciudad de Toluca, que se organiza y toma decisiones a partir de asambleas (Gó-

mez & Corenstein, 2013, p. 630). Esta experiencia muestra la determinación comunitaria por mantener sus rasgos culturales en la diáspora.

En el área urbana también encontramos el preescolar Nezahualpilli, que posee un programa comunitario a partir de un proyecto autogestivo que opera con madres educadoras de la propia comunidad (Gómez & Corenstein, 2013, p. 629). Este proyecto surge a partir de la cohesión social de madres trabajadoras que se organizan para educar a sus hijos desde un currículo alternativo al de la SEP.

Es de señalar que si bien existen más proyectos de este tipo, donde la autonomía de gestión parte del interés de la comunidad y el colectivo educativo, estas experiencias son pocas y en su génesis y operación han tenido grandes dificultades administrativas para ser reconocidas por la SEP debido a que se crean fuera de los cánones legales, teniendo que realizar una serie de trámites para lograr un reconocimiento oficial que les lleva años realizar. Sin embargo, son valiosas porque han roto el cerco institucional y a base del apoyo comunitario y la gestión pedagógica autónoma construyen un tipo de educación alternativa precisamente donde la SEP los mantenía marginados.

Como es posible observar en los ejemplos expuestos, todas las experiencias de resistencia y alternativa a los lineamientos de la SEP (unas más radicales que otras), poseen un fuerte respaldo social, una amplia participación de la base y han conformado trayectorias de trabajo experimental en el campo social y pedagógico a través de un efectivo trabajo de agencia del colectivo escolar en consonancia con la comunidad, cuestión que se realiza por decisión de los agentes sociales más que por lineamientos institucionales.

6. Consideraciones finales

Pasar de la tensión histórico-contextual donde se reconocen los planteamientos de diversos actores sociales que han marcado el rumbo de la educación en México a advertir la paradoja existente entre la centralización-descentralización constitutivas del SEM que intenta ceñirse a las políticas neoliberales, nos inscribe en el plano de los procesos hegemónicos de la SEP que se adapta a los nuevos tiempos y a las nuevas demandas globales, tratando de hacer ligera su carga financiera y administrativa y permitiendo cierta autonomía pedagógica como lo refiere el Modelo Educativo 2016, pero llevando a cuentas la deuda histórica con los centros escolares que se ubican en las zonas más pobres del país. En esas condiciones, la autonomía requiere pensar sobre las múltiples realidades en las escuelas de todo el territorio mexicano²³ y democratizar el sistema educativo.

En este estudio advertimos que el Estado, al plantear su política sobre gestión, negoció, en la arena de lo político con agentes sociales de las altas esferas (organismos internacionales económicos y organizaciones nacionales con poder económico), antes que con quienes hacen posible y le dan sentido, día a día, a la vida en las escuelas (alumnos, profesores y padres de familia). Esto nos muestra como refiere Popkewitz (2004) que en el fondo, este acuerdo no es el problema, sino los supuestos que están implícitos y lo que implica para la vida en las escuelas, es decir, qué posicionamiento epistemológico subyace en el entramado social de cada escuela cuando actúa en torno al discurso de la autonomía

23 Royero (s.f.) refiere que no sólo en México, sino en toda América Latina, a diferencia de Europa o Asia, aparecen las reformas en los sistemas educativos orientados al área de gestión y equidad, debido a que es evidente que existen problemas en estos aspectos, cuestiones que no se presentan así, en países desarrollados.

de gestión que determina de manera vertical el Estado quien privilegia la parte administrativa como un ejercicio de control y coerción.

Encontramos en los documentos revisados que, más allá del enfoque que se plantea sobre autonomía de gestión, la forma en que se ha instaurado, niega la posibilidad de que el colectivo docente tome decisiones desde su experiencia y formación, planea desde los tiempos y procesos que rigen la vida de cada escuela y se responsabilice realmente de transformar y mejorar su escuela. En este caso, la forma (los lineamientos administrativos) le ganan al fondo (la autonomía de gestión) y con ello, dicha política es una imposición que los colectivos escolares deben cumplir.

Al negar la SEP los mecanismos reales y legítimos para posibilitar la actuación de los profesores en la esfera de lo político, advertimos que *“la participación de ellos está confinada al aula y a la institución escolar”* y eso de manera controlada como lo hemos mostrado, por ello, *“para el grueso del magisterio, la política educativa permanece como algo ajeno y distante”* (Torres, 2006, p. 26).

Esto, evidentemente, no es cosa menor, ya que la acción democrática es parte constitutiva del ejercicio educativo y es que como refiere Torres, *“la participación en educación, no es un agregado o una opción, es condición indispensable del hecho educativo”* (2006, p. 26) y en el ámbito de la política, lo que permite legitimar las reformas y hacerlas realidad. Por ello es necesario que los colectivos escolares sean capaces de *“enfrentarse de manera crítica, responsable y democrática a su propia construcción histórica”* (Zemelman, 1998, p. 31) y tomar decisiones que permitan que la autonomía de gestión sea realmente la potenciación de las escuelas.

Es necesario escuchar a los colectivos escolares y consensar con ellos las líneas generales respecto a la autonomía de gestión, lo que permitirá articular la autonomía con la rendición de cuentas y la evaluación. Pero también posibilitar y respaldar la constitución de escuelas autónomas generadas bajo el respaldo comunitario.

Las experiencias de resistencia presentadas muestran la necesidad de democratizar la vida escolar, de descentralizar realmente la educación en los aspectos pedagógicos y administrativos, permitir y orientar la toma de decisiones reconociendo la diversidad cultural y compartiendo responsabilidades.

Los procesos autonómicos no son sencillos, pero una vez que se transita por ellos, se observa una fortaleza social entre escuela y comunidad. Desde la base y desde las aspiraciones sociales se responsabiliza el colectivo escolar, la dificultad aparece porque la SEP lejos de apoyar (con recursos y orientaciones) estas iniciativas, pone obstáculos administrativos difíciles de cumplir.

En el terreno institucional desde la rectoría del Estado, es necesario que se analicen las alternativas de gestión generadas fuera de la estructura para reconocer la fortaleza que tiene la escuela articulada a la comunidad y pensar mecanismos que puedan potenciar la triada escuela–comunidad–SEM. Esto se puede lograr cuando se permita que el colectivo escolar tome decisiones integrales y, en este sentido, el papel del municipio toma importancia asumiendo una corresponsabilidad por ser la institución política más cercana a las escuelas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México, DF: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Almeida, A. (2012). Tetsijtsilín: una experiencia de reflexión educativa y orientación vocacional. En G. Gutiérrez & E. Morales (comps). *Piedras que suenan. Tetsijtsilín 30 Aniversario*. (pp. 15–19). México, DF: SEP/CGEIB.
- Apple, M. (2001). *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- Arnaut, A. (1992). *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978–1988*. México, DF: CIDE.
- Banco Mundial. (1992). *La Educación Primaria. Documento de Política*. Washington, DC: BM.
- Banderas, A. E. (2006). *Análisis del programa escuelas de calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*. (Tesis de maestría). México, DF: Flacso. Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/banderas_am.pdf.
- Baronnet, B. (2015). El movimiento zapatista y la educación para la autonomía. En P. Medina (coord.). *Pedagogías insumisas. Movimientos político-pedagógicos y memorias colectivas de educaciones otras en América Latina*. (pp. 49–72). México, DF: JP.
- Blanco, E. (2009). Eficacia escolar y clima organizacional: apuntes para una investigación de procesos escolares. *Estudios Sociológicos*, 27(80), pp. 671–694.
- Buenfil, R. (2003). ¿Cómo nos posicionamos para mirar el campo? Herramientas de análisis político de discurso. En A. De Alba (coord.). *Filosofía, teoría y campo de la educación. Perspectivas nacionales y regionales*. (pp. 68–95). México, DF: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Cámara de Diputados. (2013a). Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Cámara de Diputados. (2013b). Ley Federal de Educación, *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Cámara de Diputados. (2013c). Programa Sectorial de Educación, *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- Cepal–Unesco. (1992). *Educación y conocimiento. Eje de la transformación educativa con equidad*. Santiago de Chile: Cepal–Unesco.
- Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. (s/f). *Programa Democrático de Educación y Cultura para el Estado de Michoacán*. Morelia: CNTE

- Cerillo, A. (2005). *La gobernanza hoy. 10 textos de referencias*. Madrid: Ministerio de Administración Pública.
- Chossudovsky, M. (2002). *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial*. México, DF: UNAM/Siglo Veintiuno Editores.
- De Moura, C., Navarro, J. C., Wolff, L. & Cabrol, M. (1998). *La educación como catalizador del progreso. La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*. Columbia, DC: BID.
- Dubet, F. & Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Barcelona: Losada.
- Ezpeleta, J. & Rockwell, E. (1983). Escuela y clases subalternas. *Cuadernos Políticos*, (37), 70–80.
- Fuentes, O. (7 de febrero de 1989). Las condiciones de la reforma educativa. *Perfil de la Jornada*.
- Giddens, A. (2006). *La constitución de las sociedades. Base para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gómez, M. & Corenstein, M. (coords.). (2013). *Reconfiguración de lo educativo en América Latina. Experiencias pedagógicas alternativas*. México, DF: UNAM.
- Guevara, N. (comp.). 1992. *La catástrofe silenciosa*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno Federal. (1992). Acuerdo Nacional de la Educación Básica, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca & Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (2012). *Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca 2013*. Oaxaca: IEEPO.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables*. México DF: INEE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Censo de escuelas, maestros y alumnos de Educación Básica*. Aguascalientes: Inegi.
- Maggi, R. (2003). Utilización de la investigación educativa en la toma de decisiones. En E. Weiss (coord.). *El campo de la investigación educativa*. (pp. 193–263). México, DF: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, F. (1992). La desigualdad en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 12(2), 99–120.

- Mexicanos Primero. (2014). *Mexicanos Primero. Solo la educación de calidad cambia a México*. Recuperado de <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/mexicanos-primero/nuestras-acciones>.
- Morales, C. (2012). *Educación indígena y resiliencia: el caso de los/as egresados/as de la telesecundaria Tetsijtsilin* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala.
- Mouffe, Ch. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, C. (1996). *Orígenes y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Olivares, E. (1 de abril de 2014). Inegi: en planteles básicos, 25 millones de alumnos y 2 millones de trabajadores. *La jornada*, p. 33.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010a). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. México, DF: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010b). *Perspectivas OCDE México. Políticas clave para un desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>.
- Ornelas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Popkewitz, T. (2004). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, T. (2009). *El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar*. Madrid: Morata.
- Puigrós, A. (2010). *La tremenda sugestión de pensar que no es posible*. Buenos Aires: Galerna.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30(2), 11–42.
- Rendón, J. (2009). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México, DF: SEP.
- Royero, J. (s.f.). *Los consensos mundiales en América Latina para la Reforma Educativa*. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos38/reformas-educativas-mundo/reformas-educativasmundo2.shtml#ixzz3ikMDsBkj>
- Salinas, B. (2013). Introducción. En B. Salinas (coord.). *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión 2002–2011*. (pp. 19–45). México, DF: ANUIES/COMIE.
- Scott, R. (1998). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice–Hall.

- Secretaría de Educación Pública. (2013). Acuerdo número 703 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Secretaría de Educación Pública. (2014). Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar, *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Secretaría de Educación Pública. (2016a). *La ruta de mejora escolar. Un sistema de gestión para nuestra escuela*. México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2016b). *Modelo Educativo 2016*. México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2016c). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017a). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*. México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017b). *Ruta para la implementación del modelo educativo*. México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (s.f. a). *Consejo Nacional de Participación Social en Educación. Misión, visión y estructura del CONAPASE*. SEP: México, DF: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (s.f. b). *Historia del Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado de http://docente.dtsepyc.gob.mx/system/files/historia_del_pec.pdf.
- Secretaría de Educación Pública. (s.f. c). *La Escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica*. México, DF: SEP.
- Tello, C. (2008). Gestionar la escuela en Latinoamérica: gestión educativa, realidad y política. *Revista Iberoamericana de Educación*. 45(6), 1–10. Recuperado de <http://rieoei.org/2367.htm>.
- Tomasevski, K. (2002). Contenido y vigencia del derecho a la educación. *Cuadernos Pedagógicos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/2_2010/AspecTeoMetodologico/Material_Educativo/Contenido-Vigencia.pdf.
- Torres, R. M. (1997). ¿Mejorar la calidad de la Educación Básica? Las Estrategias del BM. En J. L. Coraggio & R. M. Torres. *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CEM.
- Torres, R. M. (2006). *Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela*. Trabajo presentado en el Simposio Nuevos Retos, Nuevos Compromisos, Barcelona, España.
- Zemelman, H. (1998). *El conocimiento como desafío posible*. México, DF: IPN.

Zorrilla, M. (2003). Educación Básica. En M. Zorrilla & L. Villa (coords.). *Políticas Educativas*. (pp. 27–118). México, DF: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.