



**SEP**

SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
UNIDAD 096 CDMX NORTE  
MAESTRÍA EN EDUCACIÓN BÁSICA**



**ESPECIALIDAD  
GESTIÓN EDUCATIVA Y PROCESOS ORGANIZACIONALES EN  
EDUCACIÓN BÁSICA**

**LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR EN EL “PLAN ESCUELA AL  
CENTRO” COMO ESTRATEGIA DE CAMBIO ORGANIZACIONAL: ANÁLISIS  
DEL DISEÑO INSTITUCIONAL**

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN EDUCACIÓN BÁSICA**

**PRESENTA:  
ANGÉLICA ESPINOZA MORA**

**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. JOSÉ FRANCISCO MARTÍNEZ VELASCO**

**CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2018**



# ÍNDICE

Índice de tablas .....	4
Índice de ilustraciones .....	4
Introducción .....	5
Capítulo I Las instituciones y sus paradigmas explicativos aplicados en centros escolares .....	8
1.1 Sobre las instituciones y la teoría institucional .....	9
1.2 Enfoques institucionales y neo institucionales .....	14
1.3 Cambio institucional .....	21
1.4 Diseño institucional .....	24
1.5 La institución escolar .....	28
Capítulo II construcción de categorías para el análisis institucional y organizacional en la escuela .....	32
2.1 Los estudios organizacionales como base teórica transversal en el estudio de los centros escolares. ....	33
2.2 Hacia una distinción entre organización e institución .....	36
2.3 El cambio organizacional en los centros escolares .....	39
2.3.1 Sobre el diseño organizacional .....	42
2.4 La escuela como institución-organización .....	45
2.5 La autonomía de gestión en las organizaciones-instituciones escolares .....	48
2.5.1 La autonomía de gestión en las prácticas escolares .....	50
Capítulo III Condicionamientos externos que detonan los procesos de consolidación de la autonomía de gestión escolar en la educación básica .....	52
3.1 El proceso de globalización y su expresión en la sociedad del conocimiento .....	53

3.1.1 Globalización en América Latina.....	56
3.1.2 La globalización y la sociedad del conocimiento.....	59
3.1.3 Tendencias educativas de la globalización y la sociedad del conocimiento .....	62
3.2 La autonomía de gestión escolar como tema de la política educativa actual .....	65
3.2.1 Políticas de autonomía de gestión escolar en Europa .....	69
3.2.2 Políticas de autonomía de gestión escolar en América Latina .....	72
3.2.3 Políticas de autonomía de gestión escolar en México.....	76
Capítulo IV Reformas educativas hacia la autonomía de gestión escolar en México .....	79
4.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa.....	80
4.2 La Reforma Integral de la Educación Básica .....	85
4.3 Reforma Educativa 2013-14 .....	88
Capítulo V El Plan Escuela al Centro .....	94
5.1 Origen y definición del Plan Escuela al Centro .....	95
5.1.1 Elementos del Plan Escuela al Centro .....	97
5.1.2 Estructura formal.....	103
5.2 Evaluación de los niveles de autonomía de gestión escolar de La Escuela al Centro .....	107
5.3 Límites y perspectivas de la Escuela al Centro.....	115
5.3.3 Principios del diseño institucional en La Escuela al Centro .....	116
Conclusiones.....	123
Referencias .....	129

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Perspectivas y autores que se engloban en la teoría institucional. ....	13
Tabla 2 Caracterización genérica sobre los diferentes enfoques del institucionalismo. ....	15
Tabla 3 Fundamentos teóricos del viejo y nuevo institucionalismo. ....	16
Tabla 4 Elementos del diseño institucional. ....	26
Tabla 5 Estrategias para el diseño institucional. ....	27
Tabla 6 Indicadores de autonomía de gestión escolar en la Ley General de Educación de 1993. ....	82
Tabla 7 Prioridades de la Reforma Educativa y líneas de acción del Plan Escuela al Centro ....	98
Tabla 8 Niveles e indicadores de Autonomía Administrativa. ....	107
Tabla 9 Niveles e indicadores de Autonomía Pedagógica ....	108

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Diagrama sobre niveles y fuerzas del cambio. ....	36
Ilustración 2 Diferencias entre organizaciones e instituciones ....	45

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene su origen y desarrollo en la Maestría en Educación Básica, con Especialidad en Gestión Educativa y Procesos Organizacionales en Educación Básica en la Unidad 096 CDMX Norte de la Universidad Pedagógica Nacional, pretende analizar *los procesos de diseño y cambio institucional que favorecen la autonomía de gestión escolar contenidos en el “Plan Escuela al Centro”*. Ello con la finalidad de generar un conjunto de estándares que permitan determinar si estas estrategias pueden ser armonizadas con las metas que, en materia de autonomía de gestión escolar, se comprometieron con la Reforma Educativa en 2013 para instituciones de educación básica.

El *Plan Escuela al Centro* es una estrategia del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, que presume fortalecer los niveles de Autonomía de Gestión Escolar para posicionar a la escuela en el centro del cambio educativo hacia la calidad de la educación básica, promulgado por el Secretario de Educación Pública Aurelio Nuño Mayer en enero de 2016.

En el primer capítulo se establecen los elementos teóricos conceptuales que permiten entender la escuela como institución, sus características y sus posibilidades de cambio, esto con el objetivo de definir los elementos que favorecen las transiciones desde las propuestas de autonomía de gestión escolar de las autoridades educativas, en el entendido que esta variable, si bien es un concepto polisémico, tiene como premisa a la escuela como agente de cambio de los sistemas educativos hacia la calidad.

La concepción de *institución* que en este trabajo se presenta supone que a un ideal o necesidad a satisfacer en la sociedad, corresponde una institución, con una determinada organización, sea simple o compleja. Lo anterior significa que la discusión sería con los planteamientos que estudian las instituciones desde el punto de vista de los significantes (p.e. Laclau, Zizek) serán dejados para trabajos posteriores.

En el segundo capítulo se desarrolla el estudio organizacional que permite entender a las escuelas como organizaciones que tienen resultados en distintas dimensiones, para sus miembros, para sí mismas y para la sociedad. Es en este sentido que la autonomía de gestión escolar se observa como elemento significativo para la transformación de las mismas y se ubica como componente de las organizaciones modernas.

En el tercer capítulo se describen los antecedentes de autonomía de gestión escolar como parte de las políticas educativas internacionales, generando tres categorías de análisis de acuerdo con su evolución histórica. La primera, que refiere a los inicios de la autonomía de gestión escolar en la política educativa, se caracteriza por los principios de descentralización administrativa proveniente de las tendencias de la administración pública; la segunda aporta matices en su aplicación, como la apertura a la participación de diversos actores y la distinción de sus dimensiones para la colaboración; por último, una tercera etapa, relacionada más bien al manejo del poder y la toma de decisiones, apunta a la construcción de modelos de escuela flexibles.

En el cuarto capítulo, la revisión sobre autonomía de gestión escolar se centra en las tres grandes reformas educativas de las últimas tres décadas, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, La Reforma Integral de la Educación Básica y la Reforma Educativa 2013, que si bien han sido de distinta naturaleza, cada una aporta elementos que permiten analizar el “Plan Escuela al Centro” en sus posibilidades de cambio del sistema educativo nacional.

En el quinto capítulo, dividido en tres apartados, se construye, en primer término, la propuesta del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, que hasta el día de hoy pronuncian como “Plan Escuela al Centro”, desde sus antecedentes en la legislación hasta la conformación de sus elementos principales, en una interpretación de lo que ellos llaman “estrategia”.

La segunda parte de este quinto capítulo evalúa los componentes de autonomía de gestión escolar a partir de los indicadores obtenidos para la medición de los niveles

de autonomía escolar en sus dos grandes dimensiones, la pedagógica y la administrativa, y en los tres momentos del ejercicio de toma de decisiones : la apertura escolar, la descentralización administrativa y la gobernanza ideal. La tercera parte está dirigida a analizar el “Plan escuela al Centro” desde la teoría del diseño institucional y sus principios óptimos.

Por último se plantean las conclusiones al respecto, en las que se mencionan de foma general las fallas y aciertos contenidos en el “Plan Escuela al Centro”, asimismo, se vislumbra la existencia de una autonomía de gestión escolar que no está en las propuestas gubernamentales pero sí interviene en las dinámicas de gestión educativa que se llevan a cabo en las escuelas de educación básica y que está transformando a la escuela, sin diseño y sin regulación, por lo tanto, fuera de los objetivos institucionales, pero producto de los resultados de las organizaciones.

# CAPÍTULO I LAS INSTITUCIONES Y SUS PARADIGMAS EXPLICATIVOS APLICADOS EN CENTROS ESCOLARES

En este capítulo presento el marco teórico-conceptual que ubica a la autonomía de gestión escolar como un elemento de relevancia actual para la comprensión de los cambios institucionales que requieren las escuelas en un medio en donde la calidad educativa se establece como fundamento que atraviesa varios sistemas educativos, en el que México no es la excepción.

Con el aporte de la teoría institucional se pretende establecer la referencia cronológica de diversos estudios sobre las instituciones que contribuyen a formar una definición de institución desde diferentes perspectivas teóricas; a su vez, resulta pertinente para distinguir el institucionalismo clásico del nuevo institucionalismo a partir de su evolución histórica.

Una vez resuelta tal distinción, es menester ocuparse de la diferencia entre instituciones, sus características y los criterios mediante los cuales se transforman, utilizando la perspectiva teórica de cambio institucional que permite estudiar los motivos por los que se modifican y los medios para hacerlo.

Por otra parte, la teoría del diseño institucional postula que para que las instituciones respondan a los requerimientos sociales es indispensable realizar un diseño coherente entre las normas y lo que la sociedad requiere; de la misma manera, el análisis de un mal diseño o la falta de éste es indispensable para la comprensión de estrategias gubernamentales.

Finalmente, la definición de la escuela como institución permite reconocer la medida en que las perspectivas teóricas utilizadas contribuyen al análisis de la estrategia Plan Escuela al Centro como una medida susceptible de diseño institucional y a la escuela como una institución que requiere cambiar para armonizarse con los objetivos educativos.

## 1.1 Sobre las instituciones y la teoría institucional

Hablar de las instituciones implica una tradición que viene aparejada con los inicios de las sociedades y la forma en que éstas se han organizado. En efecto, la idea de institución remite indefectiblemente a la forma en que se han dispuesto formas de articulación social. Frente a ello, diversos autores han buscado conceptualizarlas desde numerosas perspectivas y quehaceres disciplinares.

Las instituciones explicadas desde el origen etimológico de la palabra “institutio”- que significa “instrucción” o “educación”- pudieran referirse a un tipo de espacios en concreto como lo asegura Alger Uriarte Zazueta al expresar que el término “se aplicaba preferentemente a los establecimientos u organismos con labores educativas, culturales o de investigación”.<sup>1</sup>

En su planteamiento, Uriarte nos presenta una segunda definición de institución derivada del latín “instituire”, que significa “instaurar, crear. Establecimiento fundación de una cosa”, para explicar el tipo de instituciones que se refieren particularmente a las “organizaciones fundamentales del Estado”.<sup>2</sup>

Si bien, Uriarte utiliza los términos *institución* y *organización* indistintamente, y, en ocasiones uno define al otro, es menester poner en claro que a este punto no corresponde hacer tal distinción, por lo que el enfoque radica en definir a la institución desde sus elementos esenciales, ya sea que los comparta o no con todas las disciplinas que la estudian.

De tal suerte, que una institución se refiere al hecho de crear, fundar o instruir; que responde a las necesidades de organización de la especie humana, por lo que puede ser formal o informal; que su existencia puede ser tan diversa y compleja que

---

<sup>1</sup> Uriarte Alger. El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.x/unam.mlibros/7/3396/5.pdf> Zazueta, Consultado el 09 de agosto de 2016.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

exige el estudio desde diversas disciplinas; y que su existencia tiene resultados en la sociedad.

Siguiendo a Uriarte, las instituciones también se definen a partir del momento histórico en que se estudien, la teoría reconoce dos enfoques: el viejo institucionalismo y el neo institucionalismo, en el primero, la definición era más amplia, ya que se estaba construyendo el marco teórico que empujara a una definición universal; en el neo institucionalismo tal indeterminación prosperó hasta el punto de poder incluir conceptos abstractos como “la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional”.<sup>3</sup>

El argumento de Uriarte resulta incompleto hasta este momento en virtud que deja inacabada la revisión del concepto desde las principales disciplinas y sus características particulares, sin embargo, presenta una síntesis comparativa entre los dos momentos históricos y su enfoque disciplinar que se revisará más adelante, ya que, como le puede suceder a todo aquel que pretenda hacer una definición universal de las instituciones, se puede pasar indistintamente de una definición a otra de acuerdo a lo que se pretenda explicar.

Sería infructuoso continuar en la búsqueda de una definición universal de las instituciones sin el apoyo de la teoría institucional, que parte del interés renovado por el estudio de las instituciones cuyos orígenes se remontan a las teorías económicas y sociales de la primera mitad del siglo XX.<sup>4</sup> Como una teoría explicativa basada en la evolución histórica del término a partir de la visión disciplinar es que resulta pertinente iniciar con el planteamiento de Robert E. Goodin.

De acuerdo con Goodin, un análisis profundo que explique la noción y funcionamiento de las instituciones remite a la caracterización de la disciplina que

---

<sup>3</sup> Ibíd p. 43

<sup>4</sup> Oriol Prats, Joan. Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. Instituciones, organizaciones y desarrollo. Revista de Economía Institucional, Vol. 9, No. 16, primer semestre, 2007, pp. 121-148. Disponible en <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no16/jprats16.pdf> Consultado el 09 de agosto de 2016.

las estudie, cada perspectiva tiene algo que contribuir para delinear la manera en que las instituciones dan forma a la vida social. La perspectiva histórica se enfoca en el “tiempo”; la variable que enfatiza la sociología es “la colectividad”; la economía, por su parte, se enfoca en las “elecciones”; y la ciencia política estudia las instituciones desde la variable “poder”.<sup>5</sup>

Así, desde la economía existen paradigmas que postulan a las instituciones como “clave del desarrollo económico de las naciones”<sup>6</sup>, lo que obliga a su estudio desde tal perspectiva. Por su parte, desde la economía política de Thorstein Veblen y Jhon Roger Commons establecen que las instituciones “... son el resultado de una lucha establecida entre nuevos y viejos hábitos de forma permanente. Las instituciones cambian a medida que los hábitos mentales de los integrantes de estas comunidades cambian”.<sup>7</sup>

En este sentido, las fuerzas económicas son agentes para que las instituciones cambien, en el que los hábitos mentales económicos están contenidos en leyes y contratos. Veblen presenta una postura con respecto a la vida del hombre en sociedad en la que las instituciones sobreviven por selección natural, siendo éstas los hábitos mentales más convenientes para favorecer la supervivencia.<sup>8</sup>

Por otro lado, la perspectiva la sociológica, ha considerado a las instituciones como “elementos básicos para la construcción de la vida social y política.”<sup>9</sup> Esta corriente

---

<sup>5</sup> Goodin, Robert E. The Theory of Institutional Design. Cambridge University Press, 1996.

<sup>6</sup> Bandeira, Pablo. Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de Economía Institucional, vol. 11, n.º 20, primer semestre/2009, pp. 355-373. Consultado el 19 de abril de 2016. Disponible en <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No20/pbandeira20.pdf>

<sup>7</sup> Macagnan, Clea Beatriz. Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía. Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos. Abril/junio 2013. Consultado el 19 de abril de 2016. Disponible en [file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Macagnam\\_2013\\_Teoria-institucional--escrito-10608%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Macagnam_2013_Teoria-institucional--escrito-10608%20(1).pdf)

<sup>8</sup> Veblen, Thorstein. Teoría de la clase ociosa. Pp201 Disponible en [http://argentina.indymedia.org/uploads/2012/10/teoria\\_de\\_la\\_clase\\_ociosa.pdf](http://argentina.indymedia.org/uploads/2012/10/teoria_de_la_clase_ociosa.pdf) Consultado el 07 de septiembre de 2016.

<sup>9</sup> Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. FCE. México, 1999.

sugiere que las referencias individuales y categorías básicas del pensamiento como la personalidad, la acción social, el Estado y la ciudadanía son conformadas por fuerzas institucionales”.<sup>10</sup>

Desde una postura sociopolítica, Alejandro Portes define a las instituciones como “(...) el plano simbólico de las organizaciones... son conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información y el ocio”.<sup>11</sup>

De tal suerte, que la revisión histórica implique el estudio de las instituciones en el tiempo, por lo que estos enfoques y su línea analítica por cada disciplina fueron derivando en su encuadre a partir de dos grandes vertientes. Por un lado, el institucionalismo tradicional que se ocupaba del estudio de las instituciones en sí mismas en diversos países del mundo; y, por el otro, el llamado neo institucionalismo<sup>12</sup> que formula teorías explicativas para analizar a las instituciones a partir de sus interacciones con otras instituciones y consigo mismas.

En la siguiente tabla se establece una primera distinción entre disciplinas explicativas de las instituciones a través de sus autores y aportaciones principales con respecto a estas vertientes. Esto servirá para desarrollar con mayor exhaustividad en el siguiente apartado el aporte del viejo y el nuevo institucionalismo.

---

<sup>10</sup> Op cit. Powell y DiMaggio. P. 35

<sup>11</sup> Portes, Alejandro. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Cuadernos de economía, v. XXV, No. 45. Bogotá, 2006. P. 25. Disponible en <file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Dialnet-InstitucionesYDesarrollo-2707013.pdf> Consultado el 23 de octubre de 2016.

<sup>12</sup> Op cit. Powell y DiMaggio. P. 8

Tabla 1. Perspectivas y autores que se engloban en la teoría institucional.

Teoría Institucional			
Autor	Referencia	Aportaciones teóricas	Observaciones
Richard Jones	Gran Bretaña	“Los supuestos económicos debían estar determinados históricamente y ser justificables empíricamente”	Contribuciones a la teoría institucional en Europa.
Bagehot		Relación entre estructuras institucionales y la teoría económica.	
Spencer		Relación entre la evolución biológica y la evolución social.	
Thorstein Veblen	Wisconsin E. U.  1899, “Teoría de la clase ociosa”	“La evolución de la estructura social ha sido un proceso de selección natural de instituciones”.  La propiedad privada se establece como una institución.	“padre de la única escuela genuinamente americana de economía”.
Weslwy Mitchell		Agregó componente inductivo-estadístico.	2ª Generación de la teoría institucional.
Jhon Rogers Commons	Ohio, E. U.  1924, Legal Foundations of Capitalism.  1931 Institutional Economics.	El papel de la acción colectiva en el control de la acción individual.  Las reglas definen la conducta del individuo.  Las reglas identifican la institución.  “Una institución es una acción colectiva en el control, en la liberación y en la expansión de la acción individual”.	
Clarence E. Ayres	, Theory of Economic Progress	“Intenta renovar el énfasis de Veblen en tecnología como la fuerza motriz detrás del cambio institucional”.	

Oliver E. Williamson	2000, Why Law, Economics, and Organization?	Desarrolló la Teoría de Costes de Transacción (intercambio económico, de transferencia de algún bien o servicio entre actividades tecnológicamente separables).  Establece una relación entre la teoría económica y la teoría de la organización.	Nuevos institucionalistas
Douglas C. North	1990, Institutions, Institutional Change and Economic Performance	“Las instituciones definen y limitan las escogencias individuales. Las instituciones son distintas de un sitio a otro”.	
Ronald Coase	The Nature of the Firm	Hace relación entre instituciones, costos de transacción y la teoría neoclásica.	

Fuente: Elaboración propia, con base en Macagnan (2013)

## 1.2 Enfoques institucionales y neo institucionales

Tal y como he señalado, el estudio de las instituciones ha generado diversas perspectivas analíticas desarrolladas a lo largo de la historia. Al respecto, se desprenden dos tradiciones. Por un lado, aquellas enmarcadas en el institucionalismo tradicional; y otras que se inscribieron en el nuevo institucionalismo. Si bien, Goodin presenta el interés particular por cada disciplina para estudiar las instituciones, Uriarte reconoce esto mismo a partir de ambos enfoques que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 2 Caracterización genérica sobre los diferentes enfoques del institucionalismo.

<i>Enfoque</i>	<i>Viejo</i>	<i>Nuevo</i>
<b>Histórico</b> Comprende la dimensión temporal de las instituciones.	Aborda la historia de las instituciones políticas, sociales y económicas, privilegiando la primera, la cual se tornó en historia social y ésta a su vez en historia de la vida diaria.	Crítica al estructural-funcionalismo en historia, con un enfoque ecléctico. Considera las grandes instituciones sociales como la familia, Iglesia, empresa. Por otro lado también se enfoca a las agencias estatales.
<b>Sociología</b> La característica distintiva es lo colectivo.	Se preocupó por saber cómo las entidades colectivas crearon instituciones que moldean las conductas del colectivo social. Tradicionalmente la sociología tuvo como principal objeto el análisis de las instituciones, se privilegió el análisis de las estructuras en la configuración de las conductas individuales.	Se interesó en la manera en que los actores moldean sus creencias y preferencias. Retoma la preocupación clásica, de la influencia de las instituciones en la modelación de las conductas, pero desde otros supuestos normativos diversos a los del viejo institucionalismo que tienden a asociar estructuras e instituciones con su función para la estabilidad social.
<b>Económico</b> Privilegia las condiciones de elección individual y social.	Basado principalmente en la economía de actores egoístas, racionales, maximizadores, en instituciones como los derechos de propiedad que modelan la vida económica, dominadas por grupos de poder, sin el ideal de los mercados libres.	Registra un resurgimiento del interés por las instituciones económicas. Sostiene que el funcionamiento del ideal del mercado libre depende de arreglos institucionales que lo hacen posible. Las instituciones, a su juicio, reducen los costos de transacción porque predicen las conductas de los otros. Se asume, a diferencia de la perspectiva neoclásica, que el pasado influye sobre el presente "path dependence".
<b>Ciencia Política</b> Estudia el poder o capacidad de personas o grupos y su control. Revisa el rol que juegan las instituciones en el desempeño de los actores.	Representado por los estudios tradicionales sobre gobierno, Estado y Administración Pública, con un enfoque normativo donde las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones.	Procura explicar que las decisiones individuales, desde una perspectiva conductista de "rational choice", dependen del marco institucional más amplio en que ellas están insertas.

Fuente: Uriarte Alger, El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa (2016)

En tal caso, la historia se encarga del estudio de las instituciones ponderando las políticas cuando se habla del viejo institucionalismo, mientras que el nuevo se dedica a la crítica de un modelo particular desde una visión ecléctica; la visión desde la sociología se enfocaba, en el primer caso, en el estudio de la colectividad que crea instituciones, mientras que el nuevo institucionalismo considera al individuo en la formación de sus creencias y conductas, estudiando además de la institución al individuo.

Por otra parte, la perspectiva económica estudia también la participación del individuo pero como un sujeto racional y a partir de sus elecciones (viejo institucionalismo), mientras que en la nueva visión se puede incluso predecir las conductas si se estudia a las instituciones y sus transacciones; por último, la visión clásica del institucionalismo en la ciencia política se basa en el enfoque normativo, y el nuevo institucionalismo considera la conducta del sujeto en sus elecciones racionales.

En la síntesis que muestran, tanto Goodin como Uriarte, están presentes las bases teóricas que dan fundamento a tal categorización, la teoría estructuralista, la elección racional, la teoría de costes de transacción y la teoría neoclásica. En la siguiente tabla presento la influencia de estas teorías y las claves que permiten comprender y definir a las instituciones desde cada disciplina en condición de los dos enfoques, el viejo y el nuevo institucionalismo:

*Tabla 3 Fundamentos teóricos del viejo y nuevo institucionalismo.*

Teoría	Enfoque disciplinar	Viejo institucionalismo	Nuevo institucionalismo
Estructuralismo	Sociología	N/A	Institución-colectividad (creencias, conductas)
Elección racional  Teoría del coste de transacción	Economía	Elecciones	Institución (transacciones)- individuo (elecciones)
Conductismo (elección racional)	Ciencia Política	Poder	Institución-Individuo (conducta)
Enfoque ecléctico	Historia	N/A	Institución-individuo-tiempo

Fuente: Elaboración propia.

De tal suerte que el enfoque institucional tradicional se encargaba del estudio de las instituciones desde su propia estructura, es decir, desde sus elementos compositivos que aunque podían compartirse o no con otras instituciones no eran estudiados comparativamente ni en sus relaciones con otras instituciones como explica Goodin en la siguiente cita:

Los antiguos estructuralistas/institucionalistas tendían a ser conservadores: observando las estructuras, se inclinaban simplemente a suponer que éstas realizaban alguna contribución funcional a la estabilidad social y propendían a celebrar este hecho, aprobando completamente las diversas maneras en las que la conciencia colectiva lograba el control de los individuos.<sup>13</sup>

Cuando Veblen, citado abajo, habla de instituciones se refiere a ellas en este sentido, haciendo énfasis en la función de los hábitos de pensamiento para la construcción de las instituciones, en el entendido que los hábitos conforman una actividad humana que no requiere deliberación, por lo tanto, está constreñida a un ejercicio meramente funcional. Así, el hábito es uno de los elementos que conforman a las instituciones y su estudio desde la perspectiva de los institucionalistas tempranos, y como afirma Geoffrey Hodgson no es preocupación de los nuevos institucionalistas.<sup>14</sup>

Otro elemento a estudiar en las instituciones, derivado también de la vertiente económica, son las elecciones, a su vez, tanto el estudio de los hábitos como de las elecciones, pretenden entender y explicar la conducta humana basándose en otras disciplinas como la psicología, la antropología y la sociología. Hodgson expresa que los institucionalistas rechazaron la idea del hombre económico racional pero en su intento de explicar de manera general su objeto de estudio no pudieron librarse del

---

<sup>13</sup> Op cit. Goodin, p. 19

<sup>14</sup> Hodgson, Geoffrey. El enfoque de la economía institucional. Análisis Económico, vol. XVI, núm. 33, segundo semestre, 2001, pp.3-41. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Consultado el 11 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/413/41303301.pdf>

todo de las particularidades de la teoría de la economía neoclásica, como la teoría de la fijación del precio y de la elección racional.

Los institucionalistas encontraban regularidades en las instituciones, esto era la estructura estable que las mantenía en el tiempo y mediante la cual constreñían las decisiones de los sujetos condicionando sus elecciones dentro del espectro racionalmente propuesto. El comportamiento racional del individuo presume tomar decisiones limitando la incertidumbre haciendo énfasis en la búsqueda de equilibrio.

Si bien, el planteamiento del viejo institucionalismo se puede concentrar en la definición que Veblen da de las instituciones, es menester precisar que tal definición no es limitativa, por el contrario, la amplitud del concepto continuó en el nuevo institucionalismo como asegura Hodgson en la siguiente cita:

Todas estas definiciones, “nuevas” y “viejas”, lo mismo de institucionalistas “viejos” que de “nuevos”, implican un concepto relativamente amplio. Comprenden no solamente organizaciones –como corporaciones, bancos y universidades- sino también entidades sociales integradas y sistemáticas como el dinero, la lengua y el derecho.<sup>15</sup>

Por su parte, el nuevo institucionalismo, de acuerdo con Goodin, no puede considerarse uno solo, sino uno en que cada perspectiva disciplinaria que lo explique le aporta matices en el estudio de las instituciones como modeladoras de la vida social.

Siguiendo a Goodin, el nuevo institucionalismo desde las diferentes disciplinas aporta los siguientes elementos al análisis institucional, aunque, igual que la tradición institucionalista tiene una génesis en la economía. En efecto, mientras que la perspectiva económica de Commons “(...) consistía en examinar las maneras en las cuales la acción colectiva puede ser encarnada institucionalmente y, de esa manera, puede moldear y limitar la elección individual subsiguiente”<sup>16</sup>, las

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* P. 22

<sup>16</sup> *Ibíd.*

propuestas de Douglass North, Ronald Coase y Oliver Williamson apuntan a otros modelos de interacción entre instituciones económicas e individuos. Al respecto de la postura de North, Powell y DiMaggio afirman que

La nueva economía institucional considera a la transacción la unidad primaria de análisis. Las partes en un intercambio desean economizar en los costos de transacción en un mundo en el que la información es costosa, en que algunas personas se conducen de manera oportunista y en que la racionalidad se ve constreñida. Por consiguiente, es entender de qué forma atributos específicos de las transacciones –como la particularidad de los activos, la incertidumbre y la frecuencia- originan clases específicas de instituciones económicas. Según esos economicistas organizacionales, las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico.<sup>17</sup>

Al recoger algunas posturas disciplinarias del nuevo institucionalismo, Goodin arroja las siguientes proposiciones:

1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido.
2. Tales restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente construidos, así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo.
3. Por estrictas que sean, esas restricciones resultan, sin embargo, ventajosas en otros diversos aspectos para los individuos y los grupos en lo que hace a la consecución de sus propios proyectos más particulares.
4. Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales.
5. Tales restricciones tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado; y

---

<sup>17</sup> Op Cit Powell y DiMaggio p 37

6. La elección individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.<sup>18</sup>

Cabe señalar, que las restricciones son las normas concretas que dirigen la acción. Las normas son reglas que prescriben “lo que se puede hacer” y “lo que no se puede hacer” en el comportamiento individual cotidiano. Estas reglas pueden ser formales y codificadas en constituciones y leyes, o pueden ser implícitas y acatadas informalmente”.<sup>19</sup>

Esta postura se contrapone a la idea *limitante* del institucionalismo. Desde el neoinstitucionalismo, la institución abarca los valores y los roles dentro de las instituciones; no sólo al conjunto de normas. Los ocupantes de un rol las *modifican, las transforman y las evitan*, esto es el nuevo institucionalismo que propone la sociología.<sup>20</sup>

Concluyendo, las instituciones pueden ser estudiadas básicamente desde dos posturas, el institucionalismo económico y la economía política institucional. Así, el institucionalismo histórico, el institucionalismo normativo (ciencia política), el neo institucionalismo económico, la nueva economía política institucional, el institucionalismo neoliberal, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo cultural son propios de una visión neoinstitucional.<sup>21</sup>

Al respecto, y para resolver la controversia entre el “viejo” y el “nuevo” institucionalismo resulta pertinente la propuesta que hace Hodgson para determinar los elementos comunes en ambas posturas:

---

<sup>18</sup> Goodin pp 35-36

<sup>19</sup> Op cit Portes P. 37.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Vargas Hernández, José Guadalupe. Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1. Ensayos. Consultado el 10 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

- 1) Todas las instituciones implican la interacción de los agentes, con retroalimentaciones decisivas de información.
- 2) Todas las instituciones tienen varias características, concepciones y rutinas comunes.
- 3) Las instituciones sustentan y son sustentadas por concepciones y expectativas compartidas.
- 4) Aunque no son inmutables ni inmortales, las instituciones tienen cualidades relativamente duraderas, autorreforzantes y persistentes.
- 5) Las instituciones incorporan valores y procesos normativos de evaluación. Las instituciones refuerzan especialmente su propia legitimación moral: la que perdura se ve a menudo –correcta o incorrectamente- como moralmente justa.<sup>22</sup>

### 1.3 Cambio institucional

En el análisis institucional se presenta una dificultad para estudiar cómo es que las instituciones cambian si la definición que se presente de ellas es difusa. Portes propone eliminar esa barrera presentando una postura sobre las instituciones y las entiende como el *conjunto de reglas que gobiernan las relaciones regulares entre ocupantes de roles*.<sup>23</sup> Esta definición permite distinguir los cambios que se dan en las instituciones de otros procesos que las afectan.

Así, el cambio institucional puede ser impulsado por:

(...) la dependencia de la trayectoria que produce el cambio evolutivo en el nivel institucional más visible; la difusión, que también lleva al cambio evolutivo y a veces al cambio “puntuado” en los niveles intermedios de la cultura; los avances científicos y tecnológicos, que afectan el repertorio de habilidades culturales y el orden normativo. En un nivel más profundo, la

---

<sup>22</sup> Op cit. Hodgson p. 22

<sup>23</sup> Ibíd p. 34

profecía carismática –religiosa o secular- capaz de transformar el sistema de valores y, por ello, el resto de la cultura; y las luchas entre elites y de clases que tienen potencial para transformar la distribución del poder.<sup>24</sup>

De tal suerte que, los tipos de cambio institucional se dan por procesos distintos al cambio organizacional. Ronald L. Jepperson reconoce cuatro tipos de cambio institucional: la formación institucional, el desarrollo institucional, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.<sup>25</sup> El primero es resultado de la acción social, o como Jepperson lo llama “entropía”, el desarrollo institucional es una secuencia evolutiva o continuidad de la institución y sus procesos, la desinstitucionalización es “una salida a la institucionalización” mientras que la reinstitucionalización es “salida” y “entrada”, es decir, que permite la introducción de nuevas normas mientras que otras son desplazadas. Los efectos de estos cambios repercuten en las organizaciones, y mientras que aquí se observan como procesos, allá se expresan como fuerzas de cambio.

Douglas North postula que “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo”<sup>26</sup> y que éste sucede cuando algún lado del entramado institucional es afectado. Asimismo, reconoce que el cambio puede ser intencional, cuando habla de organizaciones políticas y económicas refiere al empresario como uno de los agentes que a través de su rol pueda generar nuevas rutinas.<sup>27</sup>

Ahora bien, estos entramados a los que se refiere North, y que Tsebelis distingue como eficientes y redistributivos en el texto de Jorge Javier Romero, muestran que la relación entre instituciones y organizaciones “tiende a perpetuar arreglos

---

<sup>24</sup> Ibíd p. 20

<sup>25</sup> Ibíd p. 206

<sup>26</sup> North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México, 1995. P. 13

<sup>27</sup> Op cit Romero p. 48

ineficientes” y, por lo tanto, a explicar la necesidad de desarrollar nuevas reglas, es decir, el cambio institucional.<sup>28</sup>

Para North, en palabras de Romero, los términos para el cambio institucional suceden

(...) por la modificación de los precios relativos –que al transformar la estructura productiva crea nuevos grupos de interés o modifica el poder de negociación de los existentes- y los cambios en los gustos y las preferencias de los sujetos –el mundo de eso que llamamos ideología-, que pueden obedecer a un conocimiento diferente del entorno (el descubrimiento de una nueva tecnología, que repercute en las rutinas para aprovechar el nuevo saber) o a una alteración en el marco de la relación de las organizaciones que se desempeñan en determinado entorno (por ejemplo, por el crecimiento de la población o la creciente urbanización ). Estos cambios implican modificaciones en los costos de transacción que deben ser subsanadas a través de transformaciones en el entramado institucional.<sup>29</sup>

Las posturas mencionadas dejan claro que las instituciones cambian. Empero, la tipología que dirige hacia el diseño institucional como fuerza de cambio es la propuesta por Goodin, quien distingue tres modelos de transformación social (que equipara a la transformación institucional): el accidente, la evolución y la intención.

La primera fuente de cambio, que podría entenderse como la entropía de Jepperson, es explicada por Goodin como *lo que sucede, simplemente, sucede*. “En esta concepción no juegan las fuerzas de la necesidad natural o social, ni mecanismos causales mayores que impulsen los cambios”.<sup>30</sup>La cuestión evolutiva toma la metáfora biológica en la que la supervivencia es determinada por mecanismos de competitividad. Por último, el cambio puede ser deliberado,

---

<sup>28</sup> Ibídem

<sup>29</sup> Ibíd, p. 57

<sup>30</sup> Op cit Goodin, p. 41

independientemente del resultado planteado en principio como objetivo, es ahí donde el diseño institucional tiene su fundamento.

El diseño institucional, apunta Goodin, *es sólo una parte de la historia* y su alcance es limitado, por lo menos en las teorías. Sin embargo, él concluye que si bien los actores intencionales no encuentran alcance directo en la modificación de la vida social lo harán de forma indirecta, implicando de cualquier forma un diseño institucional.

## 1.4 Diseño institucional

La Teoría del diseño institucional se construye desde diversas posiciones disciplinarias. Desde la economía, el diseño se refiere a la configuración de mecanismos (para la asignación de recursos), desde la ciencia política el diseño de políticas y su factibilidad, y en forma general el diseño de sistemas es abordado extensamente en la literatura. De tal forma que el diseño se refiere al señalamiento de los mecanismos óptimos para evitar ciertas dificultades, aunque la visión sistémica, propone, además, la consideración de las interacciones de los elementos que intervienen.<sup>31</sup>

Cuando Tsebelis habla del diseño institucional propone que los entramados redistributivos de las instituciones están diseñados para servir a los intereses de un grupo y no para el beneficio social<sup>32</sup>, de tal suerte que para llegar a definir un buen diseño institucional se requiere encontrar los criterios del buen diseño, o del diseño óptimo, en el que se encuentre la “justa correspondencia del objeto diseñado con su entorno”, de tal manera que “una institución bien diseñada (...) sería aquella que resulte tanto coherente en lo interno como, externamente, en armonía con el resto del orden social en el cual se inserta”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibídem*

<sup>32</sup> Referenciado en Jorge Javier Romero.

<sup>33</sup> *Op cit* Goodin, p. 56

Márquez Muñoz y Cárdenas Arguedas lo dicen de la siguiente manera: “Una institución bien diseñada es aquella que se corresponde adecuadamente con otras instituciones y que va acorde con el sistema económico, político y social en el que se inserta”.<sup>34</sup> Asimismo, señalan, siguiendo a Goodin, los principios para un buen diseño: 1) la revisión; 2) la solidez; 3) sensibilidad ante la complejidad motivacional; 4) la publicidad; y 5) la variabilidad.<sup>35</sup>

El primer punto para un buen diseño institucional requiere la revisión de las posibilidades de cambio en consideraciones flexibles sobre las circunstancias sociales que son siempre dinámicas, considerando posibles errores y la pertinencia de los cambios; considerando también que la flexibilidad requerida se corresponda con un principio de solidez para adaptarse a nuevas situaciones; teniendo sensibilidad ante la complejidad emocional; es decir, a los principios morales que pudieran motivar hacia la acción en un sentido superior; que el diseño sea justificable públicamente; y la variabilidad de los acuerdos institucionales mediante el principio de ensayo y error.

Por su parte Philip Pettit propone el análisis del diseño institucional desde una perspectiva de la elección racional, que tiene origen en la teoría económica, por considerarlo un *enfoque sofisticado sobre la conducta humana*. La siguiente tabla explica los elementos que relaciona al diseño institucional y la importancia que da a los factores asociados a la conducta para el cambio institucional.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>Márquez Muñoz, Jorge Federico. Cárdenas Arguedas, Sol. Sistemas electorales, instituciones y diseño institucional. *Élites y Democracia*. Año 4, No. 8, 2015. , p. 12

<sup>35</sup> Op cit. Goodin, p. 77

<sup>36</sup> *Ibíd.*

Tabla 4 Elementos del diseño institucional.

<i>Elementos del diseño institucional</i>	<i>Motores de la conducta humana</i>	<i>Supuesto</i>
Conducta de los individuos dentro de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oportunidades e incentivos.</li> <li>• Valores adquiridos de los agentes.</li> <li>• Representaciones adquiridas.</li> <li>• Maneras de debatir acerca de las representaciones adquiridas.</li> </ul>	La conducta es sensible a oportunidades e incentivos dentro de la sociedad pero también a otros factores.
Oportunidades e incentivos asociados a determinada situación social		Los motores de la conducta humana también son <i>palancas</i> que se pueden modificar mediante el diseño institucional.
Criterios de evaluación de conductas		El diseño institucional se justifica mediante el consenso de lo que se quiere modificar.

Fuente: Elaboración propia, con base en Goodin (1996)

En la teoría de la elección racional “(...) la economía sirve para explicar la manera en la que se comportan los agentes en contextos más o menos asimilables a un mercado (...)”<sup>37</sup> así el agente racional es el que toma las mejores decisiones, mismas que pueden predecirse. De esta forma Pettit toma la elección racional como referente para explicar por qué la conducta de los agentes dentro de una institución no siempre responde al bienestar común establecido en las normas.

De acuerdo con esto, la estrategia para un diseño institucional, a partir de la elección racional, presenta dos situaciones, una en la que los actores siguen las normas y otra en la que las incumplen, ésta, la desviación, puede “resolverse” mediante un mecanismo de sanciones que “tiene más probabilidades de hacer más mal que bien”.<sup>38</sup> La estrategia planteada a partir de las desviaciones está dirigida al agente egoísta que incumple o se desvía de la norma.

Por otro lado, la estrategia centrada en el cumplimiento se enfoca en las personas que toman sus decisiones a partir de intereses no egoístas, es decir, aquellas que

<sup>37</sup> *Ibíd*, p. 84

<sup>38</sup> *Ibíd*, p. 97

eligen el cumplimiento, por lo que el diseño institucional debe enfocarse en mantener las prácticas que motivan sus decisiones y después en los agentes con desviaciones.

Como en el argumento de Portes, estas estrategias se diseñan en el plano de lo simbólico y están enfocadas al cumplimiento de normas a partir de sanciones y recompensas, sin embargo, apunta Pettit en sus conclusiones que la selección de los agentes –en lugar de la modificación de las normas- podría representar soluciones de mayores alcances, entendiendo que la participación de los actores en la conformación de la institución tiene efectos importantes. Si bien, el diseño institucional que propone está fundamentado en la teoría de la elección racional, deja abierta la posibilidad a considerar otras posturas.

*Tabla 5 Estrategias para el diseño institucional.*

Estrategia centrada en la desviación	Estrategia centrada en el cumplimiento
Premisa: el interés egoísta desvía a los individuos de seguir una conducta de cumplimiento.	Premisa: el primer requisito para el cumplimiento consiste en abstenerse de perturbar las prácticas de deliberación que mantienen en la buena senda a los cumplidores.
Estrategia: establecer un motivador más grande a la que necesitan la mayoría de los individuos (sanciones o recompensas).	Estrategia: Enfocarse en los mejores ejemplos y luego ocuparse en las desviaciones.
Dificultades: 1. Sistema disciplinario centralizado que otorga gran poder a los aplicadores. 2. Perspectiva virtual de la elección racional a) Muchos agentes respetarán el cumplimiento a pesar de no haber sanciones extremas. b) Un régimen egocéntrico de deliberación tendría menos posibilidades de generar el mismo nivel de cumplimiento.	Principios: 1. Se deben explorar las posibilidades de establecer mecanismos de filtro antes de considerar las opciones de sanción. 2. Los mecanismos de sanción deben ser propicios a la deliberación no egocéntrica.

c) La introducción de sanciones centradas en la desviación tendería a hacer que los agentes cambiaran su modalidad de deliberación no egocéntrica por una egocéntrica. <sup>39</sup>	3. Los mecanismos de sanción deberán resultar también eficaces como motivación.
Agente: El que delibera de forma egoísta	Agente: el que delibera de forma no egoísta

Fuente: Elaboración propia.

## 1.5 La institución escolar

Ahora bien, “la teoría institucional busca la explicación de las cosas en el contexto”<sup>40</sup>, y en este sentido es que “(...) los centros escolares se conciben como configuraciones normativas que están determinadas por su ambiente social e histórico. Es lo mismo que decir que los centros escolares son instituciones u organizaciones institucionalizadas por su ambiente”.<sup>41</sup>

De tal suerte, que el análisis de José M. Nieto Cano define al centro escolar como una institución que consiste en un conjunto de restricciones que definen las actuaciones de los individuos que la componen; que responde a una necesidad social y que, por lo tanto, tiene resultados en la sociedad.

La perspectiva de Nieto implica cruzar los límites con la visión desde los Estudios Organizacionales, pues su estudio de los centros escolares también requiere su consideración como organizaciones. Así, mientras que una organización escolar se

---

<sup>39</sup> Para Pettit el diseño institucional tiene como objetivo mantener a los agentes en el cumplimiento, de tal forma que la deliberación egocéntrica es el interés egoísta que desvía a los individuos del cumplimiento, mientras que la deliberación no egocéntrica toma en cuenta otras “consideraciones relacionadas con lo justo o equitativo, lo estéticamente agradable o divertido, lo que dejará una huella o mejorará su comprensión, lo que resultará adecuado al contexto, y así sucesivamente” (Goodin, p. 90).

<sup>40</sup> Powell y DiMaggio, 1991, citados por Nieto Cano en González, María Teresa (coord.). Organización y Gestión de Centros Escolares: Dimensiones y Procesos. Prentice Hall. México, 2009. P, 13

<sup>41</sup> *Ibíd.*

encuentra en un ambiente institucionalizado (convenciones sociales), ésta se convierte en institución.

Este argumento sostiene que las categorías institucionales (reglas, expectativas, mitos o símbolos sociales) a las que los centros escolares son sometidos son incorporadas por medio de su estructura formal, que en este punto conforma una dimensión organizacional.

Si bien, en el estudio de los centros escolares la perspectiva teórica que se utilice pretende explicar el objeto de estudio para un fin específico, sus dimensiones tienden a imbricarse, particularmente cuando se pretende distinguir sus elementos como institución o como organización, siendo éstos utilizados en ocasiones indistintamente.

Tal es el caso del estudio de Eduardo Pérez Archundia y David Gutiérrez Méndez al hablar del conflicto en las escuelas, quienes definen a la escuela como una institución que educa y que además es una institución social proclive al conflicto, mientras que, por otro lado, aseguran que la existencia del conflicto resulta de su naturaleza como organización.<sup>42</sup>

Una definición más concreta refiere a la idea de “establecimientos institucionales” planteada desde la acepción etimológica inicial que “definen un espacio geográfico, imaginario y simbólico (...). Cada establecimiento institucional configura un ámbito en donde se reproduce en parte la configuración social general y en donde se generan formas peculiares de organización e instituciones singulares que las legitiman y garantizan”.<sup>43</sup>

Implicando que cada institución puede diferenciarse de otra por las características de sus miembros, por las condiciones de su ambiente y por las interacciones entre

---

<sup>42</sup> Pérez Archundia, Eduardo y Gutiérrez Méndez, David. El conflicto en las instituciones escolares. Ra Ximhai [en línea] 2016, 12 (Enero-Junio) : [Fecha de consulta: 25 de enero de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46146811010>> ISSN 1665-0441

<sup>43</sup> Fernández M. Lidia. Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas. Paidós, Buenos Aires, 1994. P. 20

todos sus elementos. Hablando de instituciones educativas “(...) estas instituciones definen, por su mera existencia, un espacio de tres: el sujeto, el conocimiento y el otro (...)”.<sup>44</sup>

Por lo que Lidia Fernández explica que “la institución universal Escuela es el resultado de la especialización –en un tipo particular de establecimiento- de una parte de la transmisión cultural que requiere una sociedad compleja. Cada escuela específica es el ámbito que concretiza, a nivel singular, una norma o modelo de tipo universal: el vigente en nuestra cultura”.<sup>45</sup>

Asimismo, identifica los siguientes elementos generales:

- *Existencia de un ambiente artificial en el que, parcial o totalmente –en unidades de tiempo diferenciadas- se aíslan algunas personas;*
- *Diferenciación de estas personas, cuando no por edad cronológica, siempre por la edad social en un área específica; en adultos-maduros-sabios y jóvenes-inmaduros-ignorantes;*
- *Asignación de roles específicos a cada uno de los grupos así diferenciados en un proceso de intercambio destinado a garantizar que el segundo grupo adquiera ciertos rasgos importantes para la comunidad;*
- *Recorte de un conjunto de información, saberes, modos de valorar y percibir la realidad, que se convierten en materia de intercambio entre adultos y jóvenes sociales y en el vehículo a través del cual se supone que los últimos adquirirán los rasgos deseados;*
- *Conjunto de imágenes de alto contenido emocional que expresan la síntesis de la experiencia con las características anteriores y se acompañan de la sensación de estar en un “orden normal” (“Esto es la escuela”);*
- *Algún conjunto de indicadores de la existencia de una trama simbólica en la que están presentes como temas dramáticos significaciones estructuradas alrededor de la figura del maestro: el discípulo, el conocimiento y el camino de acceso a este último.*<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibíd*, p. 25

<sup>45</sup> *Ibíd*, p. 26

<sup>46</sup> *Ibíd*, p. 27

Ahora bien, estos elementos generales que integran la escuela “Universal”, como la llama Fernández, encuentran expresiones de análisis también en su dimensión organizacional, que en este documento es menester revisar por la interacción profunda de ambas dimensiones, la institucional y la organizacional.

## CAPÍTULO II CONSTRUCCIÓN DE CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL EN LA ESCUELA

Este capítulo expresa la importancia de los estudios organizacionales como perspectiva teórica para el estudio de las organizaciones modernas, desde su evolución en la administración como disciplina del conocimiento, la teoría organizacional es el basamento teórico de las explicaciones posteriores de los estudios organizacionales, multidisciplinares.

En segundo lugar, la distinción entre organización e institución representa una tarea sumamente compleja, ya que en el estudio de las mismas se suelen referir a sus elementos de forma indistinta, ubicándolas en dimensiones confusas, para resolver este punto utilizo el planteamiento de Alejandro Portes quien lo soluciona en dos planos: lo simbólico y lo real.

En tercer lugar, es evidente que los centros escolares deben cambiar, a partir de su origen (su propia naturaleza), es decir, en la conformación de sus elementos y, por supuesto, por los resultados a los que debe responder en la sociedad a través, quizá de un diseño organizacional.

En el cuarto apartado se explican las dimensiones y características de los centros escolares desde la perspectiva de María Teresa González, quien, a pesar de estudiarlos como organizaciones únicamente, aporta elementos para su estudio desde el análisis institucional en una ambigüedad deliberadamente abordada.

Por último, una vez definida la dualidad de los centros escolares, se introduce la autonomía de gestión escolar como uno de sus elementos, que invade ambas dimensiones, la institucional y la organizacional.

## **2.1 Los estudios organizacionales como base teórica transversal en el estudio de los centros escolares.**

Para Luis Montaña las instituciones existen en el plano de lo simbólico, mientras que las organizaciones son una expresión concreta<sup>47</sup> (del plano de lo real), un esfuerzo de estudiar a las primeras es dado por la teoría institucional y los estudios organizacionales intentan explicar a las segundas.

En una sociedad organizada, las instituciones intentan configurar los deseos y aspiraciones sociales para mantener el orden social, en una especie de contrato social, y le otorga a las organizaciones su código de valores. En la discusión hegemónica, las instituciones pretenden la implantación del orden y la verdad como valores deseables por la sociedad.<sup>48</sup>

Ahora bien, en este apartado se puede iniciar un discusión sobre el estudio de las organizaciones en virtud que su dimensión institucional ya ha quedado establecida, por lo que, desde la perspectiva de los Estudios organizacionales la institución, la institucionalidad y la institucionalización son elementos de las organizaciones, pues son éstas su objeto de estudio.

El proceso de evolución teórica por el que transcurre el estudio de las organizaciones parte desde la administración como disciplina de conocimiento, pasando por la teoría de las organizaciones hasta los estudios organizacionales. Cada una de estas etapas agrega elementos para la mejor comprensión de las organizaciones, los aportes de la Administración, refieren más bien a una cuestión técnica para efficientar el funcionamiento de las empresas modernas.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Montaña Hirose, Luis. Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana. Gestión y Política Pública, Volumen XIV, núm. 3, II semestre de 2005, pp. 465-495.

<sup>48</sup> Desde la teoría sociológica, Durkheim explica la existencia de una “conciencia colectiva” como un pensamiento común a la colectividad producto de “similitudes humanas”.

<sup>49</sup> Barba Álvarez, Antonio. Conferencia, Administración, Teoría de la organización y Estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades. Gestión y estrategia. Núm. 44, Julio/Diciembre 2013.

Mientras que tanto la Teoría de la Organización como los Estudios Organizacionales tienen como objeto de estudio a las organizaciones; la primera aporta los marcos teóricos en los que los Estudios Organizacionales encuentran basamento para continuar la explicación de las organizaciones con la incorporación de otras disciplinas, en el entendido que las organizaciones modernas son demasiado complejas para estudiarlas desde los límites imperantes de otras teorías.<sup>50</sup>

Entonces, se puede entender que la Administración estudia la empresa (aunque es una organización), la Teoría de la organización y los Estudios Organizacionales estudian todo tipo de organizaciones por lo que es preciso comenzar a definir las. No sin antes reconocer que la importancia de su estudio, como refiere Richard Hall, se basa en que *las organizaciones son un componente dominante en la sociedad contemporánea* y, por lo tanto, *las organizaciones tienen resultados*.<sup>51</sup>

Las organizaciones surgen de la sociedad y en su relación mutua le suministran de resultados, mismos que pueden ser a nivel individual, en un aspecto económico y social donde las organizaciones son los mecanismos de estratificación a través de la clasificación de sus miembros. Los resultados también pueden darse en la comunidad con resultados positivos y negativos, pero a nivel social, los resultados pueden llegar a niveles en la política pública pudiendo producir efectos dañinos en la sociedad a través de coaliciones y acuerdos que no reflejen los intereses de ésta.

Douglas North refiere que "(...) las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas repetidas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los conflictos (...) La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las

---

<sup>50</sup> Ramírez Martínez, Guillermo. Vargas Larios, Germán. De la Rosa Albuquerque, Ayuzabet. Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido. Revista Electrónica FORUM DOCTORAL. Número 3. Edición especial. Enero-abril de 2011.

<sup>51</sup> Hall, Richard. Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados. Pearson Education. México, 1996.

situaciones que el medio ambiente presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional”.<sup>52</sup>

Por otro lado, es preciso citar la siguiente definición que me va a permitir explicar los elementos de la organización desde los estudios organizacionales y ampliar sus roces con la teoría institucional:

“Una organización es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”.<sup>53</sup>

Hall reconoce tres dimensiones principales en las organizaciones: la estructura, los procesos y el ambiente. La estructura entendida como *el arreglo de las partes de la organización*; los procesos como *actividades de la acción organizada* y el ambiente como los *fenómenos externos que influyen en la organización*.

Cada uno de estos elementos tiene su símil en la dimensión institucional, por lo que a continuación se revisará la propuesta que permite distinguirlas y reconocer sus conexiones en esta premisa de la organización como ente complejo.

---

<sup>52</sup> Romero, Jorge Javier. La democracia y sus instituciones. Colección Temas de la Democracia. Serie Ensayos Núm. 5. IFE. México, 1998. P. 56. Consultado el 25 de octubre de 2016. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/491/1.pdf>

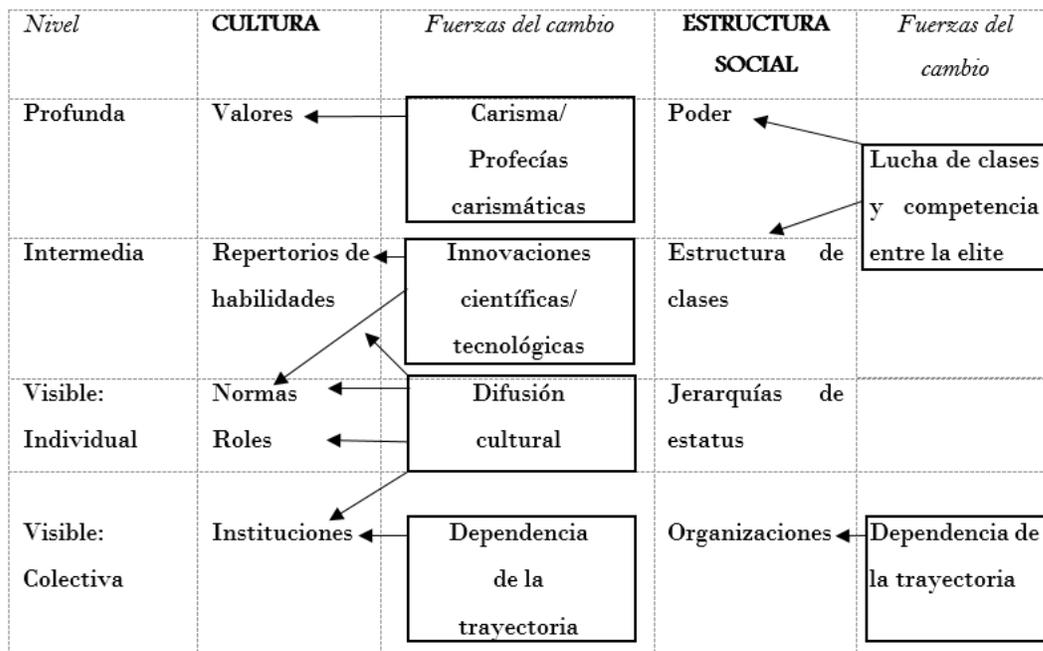
<sup>53</sup> Op cit. Hall, p. 33

## 2.2 Hacia una distinción entre organización e institución

El siguiente esquema que presenta Portes es útil para entender la distinción entre institución y organización en las dos dimensiones que se han venido configurando a lo largo de este estudio. Junto con la definición que hace Meyer de las organizaciones se clarifican las dimensiones de cada una y el modo en que interactúan, al respecto dice que “(...) las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. Pero en las sociedades modernas, las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados”.<sup>54</sup>

### Diagrama sobre niveles y fuerzas del cambio.

Ilustración 1 Diagrama sobre niveles y fuerzas del cambio.



Fuente. Tomado en Portes. *Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual*.

<sup>54</sup> Op cit. Powell y DiMaggio, p. 79

En el plano de lo “real”, siguiendo con las dimensiones de análisis anteriores, se encuentra la aplicación o ejecución de las normas a partir de lo que Portes llama roles, al respecto dice

Las normas no flotan libremente, sino que se unen en paquetes ordenados como roles. (...) los individuos entran en el mundo social como ocupantes de un rol, y como tales están sujetos a las restricciones e incentivos de las normas. Los roles se definen en general como el conjunto de comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares.<sup>55</sup>

De tal forma que las normas (en el plano simbólico) se trasladan a la práctica en el plano de lo real (en un vínculo con las estructuras sociales) y se presentan como parte de las organizaciones sociales. Como se ha mencionado, desde esta perspectiva “las instituciones constituyen el plano simbólico de las organizaciones”.<sup>56</sup>

Tal premisa implica algunas reflexiones que sugieren que no basta la suma de individuos para conformar una organización, que su existencia es innegable a pesar que los límites no sean fácilmente reconocibles y que los resultados se presentan en distintos ámbitos y niveles pudiendo tener diferentes niveles de impacto. Este planteamiento es pertinente porque evidencia la complejidad de las organizaciones modernas que se enfrentan a una sociedad cambiante y que requieren adaptarse a esos cambios para sobrevivir.

Tal adaptación sugiere la constante interacción entre las dos dimensiones implicando un vínculo permanente, Portes identifica la necesidad de reconocer este vínculo entre el plano simbólico y el real a través de la interacción “entre las instituciones y los roles en los que están incorporadas”, ya que, definidas (las instituciones) como “normas” el concepto se limita, en el entendido que es el

---

<sup>55</sup> Op cit. Portes, p. 21

<sup>56</sup> Ibíd, p. 24

individuo real el que las cumple o las incumple en sus roles dentro de las organizaciones a las que pertenezca.

De tal forma que al analizar el fenómeno de la autonomía de gestión escolar se requiera considerar tales dimensiones, la primera, en el plano de lo simbólico – contenido, para esta investigación, en el Plan Escuela al Centro-; y la segunda en su dimensión real, donde el individuo elige el cumplimiento de tales medidas o lo rechaza. Si bien, el objetivo principal de este proyecto es la revisión del Plan en su diseño institucional, es menester, mirar siquiera de soslayo, las prácticas de autonomía de gestión escolar que se han venido ejerciendo para distinguir en determinado momento que cierta realidad supera los diseños más sofisticados.

## 2.3 El cambio organizacional en los centros escolares

Como todo en la actualidad, las organizaciones se enfrentan a retos motivados por los cambios ocurridos en la sociedad que representan desafíos que las obligan a adaptarse, a mejorar para adaptarse mejor. De acuerdo con Zimmermann “un cambio organizacional afecta de manera directa las raíces biográficas y emocionales y la carrera profesional de las personas involucradas, de su identidad individual y de su posición social”<sup>57</sup>, por lo que plantea al cambio como un desafío y una complicación.

Sin embargo, en la consideración de la organización como un ente que aprende plantea la idea de un cambio panificado en el que la organización se hace más inteligente. Mediante un “modelo de base” fundamentado en el cambio socio-técnico (que comprende los procesos productivos y las relaciones interpersonales) distingue tres fases para el cambio: el descongelamiento (realización del diagnóstico), el mismo movimiento (visibilidad de resultados) y el recongelamiento (nuevas rutinas, identificación de resultados).<sup>58</sup>

Los cinco errores que distingue a partir de este modelo:

1. Empezar directamente con la fase de cambio.
2. Llevar a cabo el cambio en una sola acción.
3. Imponer el cambio por la fuerza.
4. Actitudes protagonistas.
5. Tener éxito en la primera fase del cambio.

Otro modelo de cambio a fondo que plantea Zimmermann es el basado en proyectos, que son fases de un proceso de cambio mayor en el que cada proyecto

---

<sup>57</sup> Zimmermann, Arthur. Gestión del cambio organizacional. Caminos y herramientas. Ediciones ABYA-YALA 2000. Quito, PP 73. Consultado el 22 de noviembre de 2016. Disponible en <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11721/Gesti%C3%B3n%20del%20cambio%20organizacional.pdf>

<sup>58</sup> Ibíd, p. 75

tiene estándares para el éxito y resultados calculables. Este modelo por proyectos debe estar basado en los retos a los actores de una organización de acuerdo a su área y en consideración de las construcciones sociales de los miembros y del exterior.<sup>59</sup> El autor pone énfasis en la importancia de la cultura organizacional al afirmar que

Un cambio organizacional significa implícitamente un cambio en la cultura organizacional. Sin embargo, al inicio de un proceso de cambio la cultura organizacional casi nunca se presta para una intervención directa. (...) En el curso del cambio es evidente que cambiamos la cultura organizacional a través de nuevas estrategias, de la implementación de la repartición de tareas y responsabilidades, de nuevos métodos de trabajo.<sup>60</sup>

Los enfoques hacia el cambio organizacional también abarcan un amplio espectro, Romero *et al*/ hacen una distinción entre dos grupos, los cambios de una variable y los cambios de varias, señalando que el cambio es impulsado por el aprendizaje, desde una perspectiva organizacional que considera a las organizaciones como entes que aprenden, esto da apertura a otro motor del cambio: el conocimiento.<sup>61</sup>

Por su parte, Powell y DiMaggio, cuando hablan del cambio organizacional<sup>62</sup> desde la perspectiva institucional planteada en el apartado anterior, encuentran una relación entre la estructura organizacional y el cambio, señalando otras variables para su análisis como los campos organizacionales. Al respecto señalan que “(...) los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las

---

<sup>59</sup> *Ibíd*, p. 80

<sup>60</sup> *Ibíd*, p. 103

<sup>61</sup> Romero, Joaquín. Matamoros, Santiago. Campo, Carlos Andrés. Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales [en línea] 2013, 23 (Octubre-Diciembre) : [Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=818>

<sup>62</sup> Organizaciones homogeneizadas institucionalmente (estructuradas de forma similar).

limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción”.<sup>63</sup>

Los autores llaman “proceso de definición institucional” a la “estructuración” organizacional para hacer la siguiente definición

*Por cambio organizacional nos referimos al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y las metas, programa o misión.*<sup>64</sup>

De tal forma que habrá que aclarar los elementos de la estructura formal de una organización para proceder a definir los elementos y las etapas del cambio organizacional, de tal suerte que la siguiente clasificación será útil:

1. La estructura organizacional designa relaciones formales de subordinación como el número de niveles en la jerarquía y el tramo de control de los gerentes y supervisores.
2. La estructura organizacional identifica el agrupamiento de individuos en departamentos y el de departamentos en la organización total.
3. La estructura organizacional incluye el diseño de sistemas para garantizar la comunicación, la coordinación y la integración efectivas de los esfuerzos entre departamentos.<sup>65</sup>

Sin embargo, el cambio organizacional que nos ocupa es desde el punto de vista de los Estudios Organizacionales cuyas características enlistan Ramírez et al de la siguiente forma:

- El cambio sucede en el corto, mediano y largo plazo.
- El cambio puede ser incremental, no fortuito, no lineal, aunque puede existir cierto grado de previsión.

---

<sup>63</sup> Op cit. Powell y DiMaggio, p. 105

<sup>64</sup> Ibídem

<sup>65</sup> Daft, Richard. Teoría y Diseño Organizacional. 11ª. Ed Richard L. Daft. Septiembre 22, 2014. P. 24. Consultado el 28 de noviembre de 2016. Disponible en [https://issuu.com/cengagelatam/docs/daft\\_teoría\\_00i-669\\_issuu](https://issuu.com/cengagelatam/docs/daft_teoría_00i-669_issuu)

- El énfasis está en comprender el cambio a partir de considerar el entorno interno y externo de la organización.
- El énfasis está en el rol del cambio –el análisis de- los procesos de transferencia de modelos de innovación organizacional.<sup>66</sup>

### 2.3.1 Sobre el diseño organizacional

A partir de los preceptos para el cambio señalados anteriormente es que se puede pensar en las posibilidades del diseño organizacional, que implica “(...) un proceso de elección de la estructura más adecuada, para realizar un conjunto de funciones según la estrategia y el entorno de una organización”.<sup>67</sup>

De la misma forma que en el diseño institucional lo que se busca con el diseño organizacional es armonizar la organización con su ambiente, pero también con los otros elementos que la caracterizan como la tecnología, los actores, los procesos y las dimensiones para cumplir objetivos que la dirijan hacia la eficiencia.

Por lo pronto esta visión instrumental es la que domina las bases del diseño organizacional, que arroja los siguientes elementos básicos:

- ✓ *División del trabajo*
- ✓ *Departamentalización*
- ✓ *Jerarquía*
- ✓ *Coordinación*<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Tomado de la tabla “Concepción del cambio organizacional en los Estudios Organizacionales y la Administración” de Ramírez Martínez, Guillermo. Vargas Larios, Germán. De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido. Revista Electrónica FORUM DOCTORAL. Número 3. Edición especial. Enero-abril de 2011. P. 17

<sup>67</sup> Barrios Hernández, Dursun. Diseño Organizacional bajo un enfoque sistémico para unidades empresariales agroindustriales. P. 30. Consultado el 29 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/1901/1/71366476.20101.pdf>

<sup>68</sup> *Ibíd*, p. 33

Asimismo, Mintzberg<sup>69</sup> establece una metodología para la elaboración de diseños organizacionales que será útil para distinguir el diseño organizacional que domina las escuelas de educación básica en México para poder compararlo con los principios del diseño institucional y proyectar las posibilidades de éxito del Plan Escuela al Centro en la realidad de las escuelas.

Tal metodología está basada en las cinco partes esenciales que distingue de una organización: los operarios (se encuentran en el núcleo operativo), cumbre estratégica (gerente), línea media (autoridad entre el núcleo operativo y la cumbre estratégica), la tecnoestructura (analistas que desempeñan tareas administrativas) y el staff de apoyo que provee servicios indirectos de acuerdo al tamaño de la organización.

Ahora bien, la propuesta de diseño organizacional que propone Mintzberg comprende el diseño de todos los elementos del sistema desde las posiciones individuales y el diseño de sus tareas generales y específicas; el diseño de la superestructura que consiste en la agrupación de unidades estableciendo los rangos de autoridad y jerarquías; ajustes del diseño de acuerdo a las situaciones que no se encuentran estandarizadas, por ejemplo el ambiente;

Concluyendo que una de las hipótesis para el buen diseño de una organización es que éste se base en los parámetros que establece para los ajustes de cada situación; o la consistencia que logren las organizaciones entre sus parámetros de diseño y las situaciones que se presenten a través de configuraciones.

**Considerando que se tratase de un orden único y especial en el mundo.**

Por lo tanto, los elementos del diseño organizacional que pudiera plantear cualquier teórico se encuentran en el plano simbólico, si bien es posible que a partir de los elementos de una organización, en este caso la escuela, pudieran considerarse la mayor cantidad de configuraciones para que ésta fuera efectiva, “el mundo no

---

<sup>69</sup> Mintzberg, Henry. Diseño de organizaciones eficientes. McGill University. Segunda reimpresión, Buenos Aires, 1991.

funciona así”, dice Mintzberg, “hay un orden en el mundo, pero es uno mucho más profundo (...).<sup>70</sup>

De tal suerte que, para el estudio de la escuela como organización sea preciso definir, por lo menos, sus elementos fundamentales, en virtud de la búsqueda de generalidades para lo que en la sociedad contemporánea sea una “Escuela Universal” con independencia de otros modelos menos ortodoxos.

---

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 127

## 2.4 La escuela como institución-organización

Tal y como se ha señalado, “las organizaciones escolares son, por su propia naturaleza, “institución”. Como tal, su mantenimiento se diferencia del de cualquier otro tipo de organización”<sup>71</sup>. Así lo ilustra Sabirón en su texto al analizar los centros escolares desde una perspectiva estructuralista eficientista caracterizada por el énfasis en “las reglas del juego” y su legitimación.

	<i>Organización</i>	<i>Institución</i>
<i>Fuente de valores internos no flexibles</i>	Perspectiva instrumental; instrumento racional; la dirigen técnicos.	Forma de gobierno comprometida, con fines e identidad claros; al servicio de los deseos egoístas de miembros.
<i>Fuente de valores flexibles, externos</i>	Perspectiva impulsiva; oportunismo sin liderazgo; orientado a metas.	Adaptabilidad, sensibilidad; impregnada por los valores comunitarios.

Figura 4: Organización *versus* Institución (Selznick, 1957, en Perrow, 1991, 203)

### *Ilustración 2 Diferencias entre organizaciones e instituciones<sup>72</sup>*

Asimismo, desde el análisis sistémico se observa esta dualidad de los centros escolares en la que

(...) Si se considera función primordial del eje sistémico escolar los “procesos de reproducción”, la explicación de tales procesos sobre los componentes estructurales debería ser una de las prioridades teóricas. Es decir, la explicación y análisis de los mecanismos efectivos y de los procesos sistémicos generados cuando en la Institución Escolar y en cada una de las organizaciones escolares se reproduce, integra y socializa la cultura, la sociedad y la propia personalidad del alumno.<sup>73</sup>

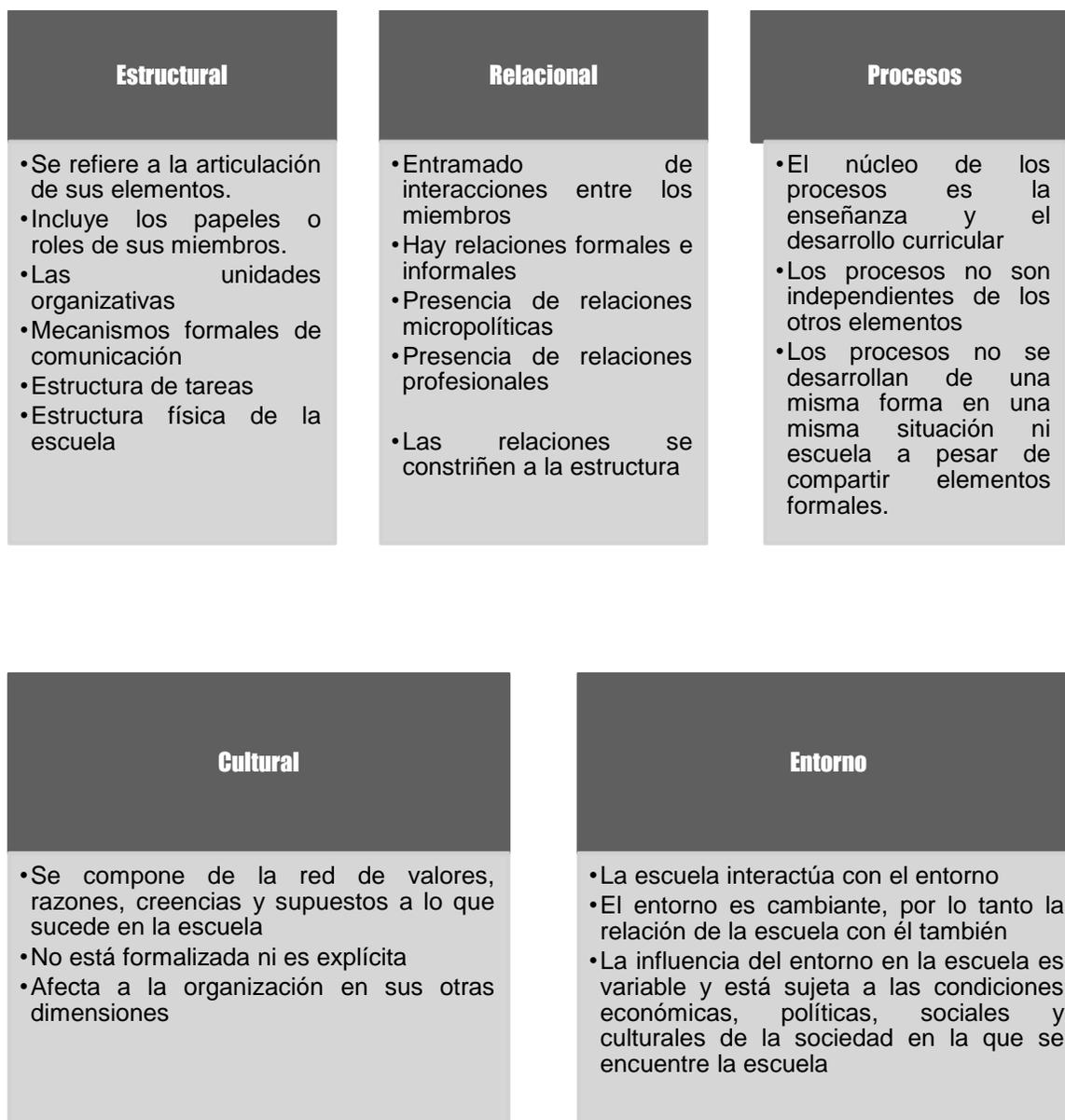
<sup>71</sup> Sabirón Sierra, Fernando. Organizaciones Escolares. Mira Editores. Zaragoza, 1999, p. 93

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> *Ibíd.* P. 122

Ahora bien, para hablar de la escuela como organización, Ma. Teresa González González aporta sus dimensiones y características, en primer lugar establece que las metas de las organizaciones escolares están relacionadas con sus procesos y son éstos su núcleo.

Asimismo, reconoce las siguientes dimensiones:



De acuerdo con estos elementos, los indicadores para una escuela efectiva en los términos de la sociedad actual están generalmente asociados a los conceptos economicistas de productividad y ganancia, por lo que de momento no interesa abundar en ello, baste con la siguiente definición para tener una visión de lo que el concepto significa:

La IEE<sup>74</sup> propone y aporta elementos teóricos y empíricos que apoyan una nueva forma de entender la institución llamada “escuela”. Esto es, se concibe la escuela como el lugar y la organización en que acontece el aprendizaje, asignándole una importancia sustantiva en la realización del derecho a la educación, en la construcción de la calidad y de la equidad como elementos consustanciales de la educación como un derecho de todos. Esto significa comprender y asumir que una escuela eficaz es aquella que consigue el desarrollo integral de todos sus alumnos y lo hace superando las condicionantes de su origen sociocultural y educativos previos.<sup>75</sup>

La escuela está obligada a tener éxito y los indicadores son claros, sólo debe cumplir con los siguientes criterios:

- ✓ *Liderazgo académico*
- ✓ *Profesionalización docente*
- ✓ *Énfasis en el aprendizaje del alumno*
- ✓ *Ambiente favorable para el aprendizaje*
- ✓ *Buena convivencia escolar entre toda la comunidad*
- ✓ *Trabajo colegiado de los docentes*
- ✓ *Impulsar la autonomía escolar*
- ✓ *Construir una cultura democrática*
- ✓ *Trabajar por un beneficio común*

---

<sup>74</sup> Investigación sobre Eficacia Escolar.

<sup>75</sup> Zorrilla, Margarita en Eficacia Escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO. P. 139 Consultado el 29 de noviembre de 2016. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>

✓ *Tener altas expectativas de los alumnos.*<sup>76</sup>

Estos indicadores de las escuelas exitosas resultan más o menos comunes en el discurso, sin embargo, las investigaciones en la práctica han revelado resultados a tres décadas de políticas que las impulsan que no muestran el éxito esperado en relación al cumplimiento de las metas. Sin embargo, sí hay consenso en que uno de los elementos que puede contribuir a lograrlas es el incremento de la autonomía de gestión escolar de nuestros sistemas educativos.

## **2.5 La autonomía de gestión en las organizaciones-instituciones escolares**

La gestión escolar es una dimensión de la gestión educativa, y la autonomía de gestión escolar puede ser tratada como parte de los procesos que se desarrollan en una escuela, ya que como concepto tiene que ver con la independencia para realizar acciones, tomar decisiones, ejercer funciones o adquirir competencias. Sin embargo, en el presente trabajo se toma a la autonomía de gestión escolar como parte de un modelo de gestión, derivado de la administración pública, a su vez proveniente de la gestión de las empresas privadas y aplicado en los centros escolares.

Así como el concepto de gestión, la autonomía de gestión escolar ha transitado por un camino evolutivo relativamente reciente que va ciertamente emparejado con la evolución de las organizaciones y de los desarrollos teóricos acerca de ellas, siendo fenómenos de la vida moderna y de la sociedad organizacional.

Los modelos populares de gestión educativa remarcan su importancia al proponer profundas transformaciones desde un modelo de gestión tradicional hacia un *modelo del futuro* que considere a la escuela como una organización compleja

---

<sup>76</sup> *Ibíd*em

orientada a la consecución de la calidad, la equidad, la pertinencia del currículo y la profesionalización.

En este contexto de cambio, es necesario que la escuela como institución se adapte al entorno, donde controlar la incertidumbre “se ha vuelto imposible”. Donde frente a la acumulación de conocimiento y cambio tecnológico es necesario desarrollar competencias globales; donde se debe enseñar al individuo a incluir en las nuevas formas de organizar el trabajo; enseñar a vivir juntos para lograr la democracia y organización social; enseñar a los estudiantes con distintas condiciones de educabilidad<sup>77</sup>. Todos, desafíos de la educación que motivan el cambio en las organizaciones.

Esta propuesta de gestión estratégica considera a la organización escolar como compleja, que en sus dimensiones, sus actores y sus interacciones entre ellos y el ambiente necesita dirigirse hacia un mismo fin, quizá de ahí la crítica, si cada organización escolar es única y diferente, y a la vez comparte similitudes con otras organizaciones escolares cómo pueden establecerse criterios tan claramente definidos y dirigidos hacia la consecución de objetivos tan ampliamente interpretados.

La diversidad de actores de una organización escolar posibilita un sinfín de interacciones entre ellos y los procesos que se llevan a cabo, las decisiones surgidas desde éste ámbito local son poco consideradas para la creación de políticas educativas, en este contexto, en el que las reformas educativas van orientadas hacia la formación de competencias se ha establecido de forma “como si ya hubiéramos llegado al consenso de lo que consideramos conocimiento valioso, necesario y verdadero”.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Pozner, Pilar y Pedro Ravela. “Módulo 1. Desafíos de la educación” en Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa. UNESCO. IIPE Buenos Aires, 2000.

<sup>78</sup> Torres Santomé, Jurjo. Obviando el debate sobre la cultura en el sistema educativo. Cómo ser competente sin conocimientos en Gimeno Sacristán, José. Educar por competencias, ¿qué hay de nuevo? Ed. Morata, Madrid, 2009.

No obstante, a pesar de la desvinculación entre los actores y la creación de políticas educativas, se posiciona a la organización escolar todavía como la posibilidad de formar a los sujetos que el mundo necesita si reconocemos que "...el individuo se construye en su relación con el otro, en la relación que mantiene con su sociedad y en la relación que ésta última mantiene con otras sociedades, los individuos presentes influyen en el orden de la influencia recíproca; el orden de la organización es, a la vez, el producto y el productor del orden de la sociedad y del orden mundial; e inversamente, el orden mundial tiene repercusiones en los otros planos".<sup>79</sup>

### **2.5.1 La autonomía de gestión en las prácticas escolares**

Diversos estudios han aportado resultados que se han obtenido en situaciones donde se han aplicado medidas de autonomía de gestión escolar en cualquiera de sus modalidades a lo largo de su evolución en la gestión educativa; por ejemplo, con respecto a la etapa de autonomía "descentralizadora" Alejandro Medina señala que las "(...) experiencias en América Latina se han desarrollado sustentadas en sus bondades (mayores cuotas de poder, redistribución de la autoridad, uso más eficiente de recursos). Sin embargo, el balance de la experiencia no es tan alentador como se esperaba".<sup>80</sup>

Reconocer que la cultura es "pobre" en las escuelas tradicionales supone que los cambios vengan desde "arriba", el consenso ha dictado que dotar de autonomía de gestión escolar es una buena medida para lograr el éxito escolar, sin embargo, los niveles de autonomía en América Latina son calificados como "espurios", no obstante, el éxito de las medidas tomadas al respecto se mide con los aumentos en la "productividad y eficacia" de cada centro. En un caso mexicano, del Programa Arraigo, los resultados de establecer medidas de autonomía de gestión escolar con

---

<sup>79</sup> Chanlat, Jean François (1994) Hacia una antropología de la organización. Gestión y Política Pública, vol. III, no. 2. México.

<sup>80</sup> Medina, Alejandro en Descentralización Educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana ¿Desafío posible?. Cuaderno de Educación Básica para Todos. Elaborado por Alexandra Santelises. UNESCO. Oficina de Santo Domingo. 2003. P. 10. Consultado el 29 de noviembre de 2016. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137466so.pdf>

mayor participación de la comunidad de padres resultó en tensiones y formas de interacción negativa.<sup>81</sup>

Pero si hablamos del indicador de eficacia escolar que corresponde al impacto en los resultados educativos, Viola Espínola, en su estudio realizado a varios países de Latinoamérica concluye que

(... ) las estrategias analizadas tienen distintos efectos según el tamaño y el contexto socioeconómico de la escuela. Mientras que la AA produce un mayor impacto relativo en las escuelas de mayor tamaño, generalmente en centros urbanos, la AP muestra su mayor impacto relativo en escuelas medianas y pequeñas, fundamentalmente rurales. Esto sugiere que en un mismo país o región administrativa, la fórmula de usar ambas estrategias de manera combinada, aunque política y operativamente puede ser más complicada, parecería ser más efectiva para descentralizar funciones hacia las escuelas.<sup>82</sup>

Sin embargo, reconoce que el incremento en la autonomía administrativa muestra mejores resultados educativos que el incremento en la variable pedagógica.

---

<sup>81</sup> Durston, John en Educación, Eficiencia y Equidad. Editado por Ernesto Cohen. CEPAL/OEA/SUR. Santiago de Chile. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1768/S37383E241995\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1768/S37383E241995_es.pdf?sequence=1) Consultado el 30 de noviembre de 2016.

<sup>82</sup> Espínola, Viola. Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva. Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero, 2000. P. 33

## CAPÍTULO III CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS QUE DETONAN LOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

La autonomía de gestión escolar que se hace presente en los discursos de política educativa pronunciados por las autoridades educativas en México tienen lugar en una dinámica contextual muy particular, como nunca antes nuestra sociedad está viviendo cambios drásticos, los términos para explicar lo que está pasando siempre recaen en la expresión de la globalización, cuyas características, procesos y resultados son diversos.

Ubicar este concepto en un punto específico del desarrollo de la humanidad resulta imposible, sin embargo, para la revisión de la autonomía de gestión escolar en México, resulta útil la comprensión de lo que pasa a escala mundial, que si bien, por un lado se asegura que todos estamos conectados, por el otro, sabemos que no es del todo cierto. Las manifestaciones de la globalidad implican, a su vez el reconocimiento de la otredad, en este caso, de la localidad, asimismo, y en esta lógica, el crecimiento económico de unos implica la pobreza de los otros.

Si estas paradojas de la actualidad se han trasladado al ámbito educativo, es posible que una revisión “global” nos brinde indicadores de lo que sucede a nivel local. A partir de la revisión de las condiciones evolutivas de la autonomía de gestión escolar en el mundo y su interacción con las exigencias de este mundo cambiante es que en este capítulo se obtienen las tres categorías de análisis que permiten entender el concepto estudiado desde una perspectiva histórica.

### 3.1 El proceso de globalización y su expresión en la sociedad del conocimiento

Resulta recurrente referir al término globalización cada vez que se pretende comprender las dinámicas de la sociedad actual, el análisis del concepto y el proceso en sí mismo han aportado elementos y posturas a la investigación que no pueden mirarse de soslayo. El debate sobre lo que la globalización significa y sus consecuencias es todavía fértil, desde su aparición en un diccionario en los años sesenta hasta su uso cotidiano de los noventa se pueden encontrar posturas que la enmarcan como un nuevo ciclo de la historia hasta quienes consideran que no es un concepto serio.<sup>83</sup>

Como el inicio de un nuevo ciclo de la historia, la globalización trajo consigo el surgimiento de nuevas instituciones, valores culturales, interacciones sociales, redefinición de fronteras, superación de límites físicos, reducción de distancias, aparición de corporaciones transnacionales y organismos multilaterales. De tal forma que en su estrecha relación con la economía contemporánea, como nueva fase del capitalismo global, se distingue por la mundialización de flujos financieros, la cobertura geográfica planetaria y la universalización de imágenes y mensajes.<sup>84</sup>

Manuel Castells explica el proceso de globalización en la economía, particularmente la economía informacional, definiendo el *nuevo modelo económico mundial* de la siguiente manera

Es *informacional* porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en conocimiento. Es *global* porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes...están organizados a escala global...Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se

---

<sup>83</sup> Moreno Moreno, Prudenciano. La política educativa de la globalización. UPN. México, 2010. P. 18

<sup>84</sup> *Ibíd.* P. 20

genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción.<sup>85</sup>

Los elementos que toma para su análisis (la relación entre conocimiento-información, la economía, las tecnologías de la información y las interacciones globales) permiten identificar sus características:

- a) La interdependencia de las economías hace cada vez más difícil la existencia de genuinas políticas nacionales.
- b) El proceso de globalización se retroalimenta del crecimiento de la productividad, ya que las empresas deben mejorar su resultado cuando se enfrentan a una competencia más fuerte de todo el mundo, o cuando contienden por ganar cuotas del mercado internacional.
- c) Al integrar a los países en una economía global, los intereses políticos específicos del Estado en cada nación se vinculan directamente con el destino de la competencia económica de firmas que no son nacionales ni están ubicadas en el territorio del país.
- d) El conocimiento y el proceso de la información son elementos cruciales del crecimiento económico.<sup>86</sup>

Así, se puede reconocer, bajo la llamada nueva economía global, una relación directa entre las estrategias económicas de las naciones (competitividad, desregulación, privatización) y la dirección de sus políticas en las que "...su impacto sobre el crecimiento económico dependerá del contenido real de esas medidas y de su vinculación a estrategias de intervención positiva, como las políticas tecnológicas y educativas (...)"<sup>87</sup>

Desde una perspectiva más amplia, Ulrich Beck estudia el proceso de globalización en su polivalencia, ambigüedad y dimensiones, describiéndolo "...como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y

---

<sup>85</sup> Castells, Manuel. La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I. La sociedad red. Siglo XXI Editores. México, 2002. P. 93

<sup>86</sup> *Ibíd.* P. 117

<sup>87</sup> *Ibíd.*

trae a un primer plano terceras culturas...”<sup>88</sup> en la consideración de los parámetros espacio, tiempo y densidad social.

Estas dimensiones están relacionadas con la distinción que hace Beck entre globalismo, globalidad y globalización. La idea de *globalismo* se basa en la preponderancia de la economía sobre la política, en el que el Estado debe ser tratado como una empresa, desde un imperialismo de lo económico “(...) bajo el cual las empresas exigen las condiciones básicas con las que poder optimizar sus objetivos”.<sup>89</sup>

Por su parte, la *globalidad* implica el reconocimiento de la pluralidad que compone la sociedad mundial, en el entendido que hay distinciones culturales que imposibilitan la unidad y que dentro de una dinámica económica generan competencias y otras relaciones sociales que se experimentan en intrincados complejos de dimensiones.

Por otro lado, para Beck:

(...) globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.<sup>90</sup>

Finalmente, otra perspectiva explica el fenómeno de la globalización como una *estrategia de acumulación de capital* a nivel mundial que se rige por la maximización de las ganancias, de carácter económico –capitalista-, que condiciona al ciudadano a ejercer la democracia desde los intereses de las burocracias privadas. Asimismo distingue los valores impulsados por la globalización a partir del cálculo de utilidades

---

<sup>88</sup> Fernández Briseño, Luis. Recensiones. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Ulrich Beck. Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales. Consultado el 30 de mayo de 2016. Disponible en [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/26/recen1.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/26/recen1.pdf)

<sup>89</sup> *Ibíd.*

<sup>90</sup> *Ibíd.*

y sus consecuencias sociales como la crisis de exclusión de la población, de las relaciones humanas y del medio ambiente.<sup>91</sup>

Como fenómeno, proceso o estrategia, la globalización no puede reducirse a una sola definición pero puede reconocerse, que desde diferentes puntos de vista, es un proceso inacabado en relación directa con el modelo económico dominante, "(...) a la vez muy dinámico, excluyente e inestable en sus fronteras"<sup>92</sup>, que se diferencia por su carácter global, no planetario; y cuyos efectos inciden en todas las áreas de la vida humana.

### **3.1.1 Globalización en América Latina**

De acuerdo con Franz Hinkelammert, el proceso de globalización fue introducido en América Latina mediante las llamadas reformas estructurales que se expresaron en tres dimensiones de la sociedad:

- a) La apertura tendencialmente ilimitada para el capital financiero y para las corrientes de divisas y mercancías.
- b) La reestructuración del Estado en la dirección de un Estado policial y militar. Al identificar el Estado policial con la libertad, mientras que al Estado social con la esclavitud, y al quitarle a éste sus funciones sobre política del desarrollo y política de infraestructura económica y social, que derivaron en la privatización de las propiedades públicas, se inició una nueva acumulación originaria de capital marcada por el pillaje mundial de esas propiedades.
- c) La flexibilización de la fuerza de trabajo. Proceso que conlleva a la anulación de derechos de importancia decisiva, provenientes del contrato de trabajo, como la protección frente al despido y la protección de la mujer, pero también de los niños, etc. Las seguridades sociales son disueltas y los sindicatos debilitados, muchas veces hasta disueltos.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Hinkelammert, Franz. Yo soy, si tú eres. El sujeto de los derechos humanos. Ed. Dríada, México 2010. P. 53.

<sup>92</sup> Op cit. Castells. P. 130

<sup>93</sup> Op Cit. Hinkelammert. Pp. 17-18.

Esta postura indica que las reformas estructurales fueron planteadas como una imposición basada en el modelo económico neoliberal bajo la ideología de la competitividad y la eficiencia con el apoyo y protección del Estado. El proceso de globalización pretende la desregulación económica para que las empresas compitan libremente. Esta estrategia de globalización basada en la eficiencia del mercado entiende a los derechos humanos desde este punto de vista (del mercado), lo que da apertura a una noción de derechos humanos que contempla a las colectividades (entre ellas las empresas) como sujetos de derechos humanos, en una concepción no exclusiva de los seres humanos.<sup>94</sup>

Tal precisión permite la comprensión del poder que adquieren las organizaciones, particularmente las empresas privadas, en las decisiones de la vida organizacional, en donde como sujetos de derecho pueden definir las dinámicas sociales, mismas que incluyen la educación y otros sectores. “En consecuencia, la transformación de la economía en guerra económica, y la siguiente transformación de la competitividad en valor único y superior, están destruyendo y eliminando todos los derechos humanos en nombre de los derechos del mercado (...)”.<sup>95</sup>

Lo anterior permite que el mercado pueda ser estudiado como una institución –el mercado capitalista-, que en sus interacciones y transformaciones implica serias repercusiones sociales marcando los comienzos de la modernidad y la modernización de América Latina. La modernización fue constituida por diversas medidas impulsadas por grandes organismos internacionales económicos como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Al respecto Hinkelammert explica que las distorsiones son aquellos impedimentos o fricciones en el buen funcionamiento, en este caso, del mercado. En el texto revisado una de las distorsiones son los derechos humanos, que no son los mismos para el imperio globalizado que para “los perdedores de la globalización”.

<sup>95</sup> Op cit. Hinkelammert. P. 22.

<sup>96</sup> Ruiz Ávila, Dalia, Torres Velandia, Ángel, Reseña de: "La estatalización educativa. Tendencia real, concepto equívoco" de V. R. González, M. Guerra, C. E. Hernández, L. Rivera y A. Rivera REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa [en línea] 2010, 12 (Sin mes) : [Fecha de consulta:

El objetivo era impulsar el desarrollo económico de los países de la región, introduciéndolos en la nueva economía global "... lo que implicaba su capacidad de competir en cuanto a exportaciones industriales. No obstante la condición previa para esa competitividad era la modernización tecnológica de sus bases productivas".<sup>97</sup> Sin embargo, los países no pudieron transformar su base tecnológica dando como resultado el *retraso económico y una dolorosa crisis social*<sup>98</sup>.

La primera medida consistió en dar apertura al mercado externo para que los países tuvieran un mejor desarrollo económico, anteriormente dominado por el comercio interno; otra medida importante fue la descentralización de gobierno, que pretendía que las entidades federativas tuvieran un desarrollo autónomo a partir de su propia toma de decisiones. En el marco de dichas medidas se da también la descentralización educativa a la par de acuerdos internacionales en busca de la mejora de la calidad educativa, principalmente la básica.<sup>99</sup>

Estas medidas tuvieron diversos efectos, de forma general, las repercusiones positivas relacionadas con la descentralización del gobierno indican el uso eficiente de los recursos y nuevos retos para su manejo efectivo, acceso a nuevos mercados y niveles superiores de eficiencia económica por medio de las posibilidades mejoradas de producción con el acceso a mejores bienes y servicios para los consumidores.<sup>100</sup>

Estos efectos de la globalización tuvieron gran impulso en el desarrollo de la sociedad actual, también llamada sociedad de la información, caracterizada por los medios de comunicación masivos, las tecnologías de la información y comunicación,

---

10 de junio de 2016] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15515989010>> ISSN pp. 4

<sup>97</sup> Op cit. Castells. P. 148

<sup>98</sup> Ibíd. P. 150.

<sup>99</sup> Op Cit. Ruiz Ávila. P. 4

<sup>100</sup> Maesso, María. El impacto de la globalización en América Latina. Universidad de Extremadura. Consultado el 14 de junio de 2016. Disponible en <http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA5COM/Maesso.pdf>

el acceso a la información y las nuevas formas de crear y transmitir el conocimiento a través de nuevas estructuras.<sup>101</sup> De ahí que también se le llame sociedad del conocimiento, empero, la distinción entre ambas es mayúscula.

### **3.1.2 La globalización y la sociedad del conocimiento**

El advenimiento de acelerados progresos tecnológicos, descubrimientos científicos y cambios económicos, políticos y sociales ha propiciado la designación de calificativos diversos que identifiquen una sola sociedad que abarque las características mencionadas, los términos sociedad del conocimiento y de la información intentan dar identidad a una serie de interacciones mundiales basadas en el acceso a la información y el desarrollo tecnológico que lo facilita. Sin embargo, hablar de conocimiento o de información implica abismales diferencias, así como hablar de una sola sociedad de conocimiento implica grandes riesgos.<sup>102</sup>

Discutir sobre las sociedades de conocimiento, en plural, exige la consideración de los conocimientos que cada una posee, su construcción, en cambio, precisa que "...las distintas sociedades se articulen con las nuevas formas de elaboración, adquisición y difusión del saber..."<sup>103</sup> en una dinámica armonizada entre los cambios inminentes y los métodos de validación del conocimiento.

Por otro lado, hablar de sociedad de la información no implica necesariamente hablar de conocimiento, aquel validado por métodos objetivos, la información "...que nace del deseo de intercambiar los conocimientos y hacer más eficaz su transmisión, es una forma fija y estabilizada de éstos que depende del tiempo y de su usuario"<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Domínguez Alfonso, Rocío. La sociedad del conocimiento y los nuevos retos educativos. Revista Etic@net. Publicación en línea. Granada, España. Año VII, Número 8. Abril de 2009. ISSN: 1695-324X. Consultado el 18 de julio de 2016. Disponible en <http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/numero8/Articulos/Formato/articulo9.pdf>

<sup>102</sup> UNESCO. Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial. 2005. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf> Consultado el 14 de junio de 2016.

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>104</sup> *Ibíd.*

Tanto una “identidad” como la otra empujan a considerar las repercusiones que las características del mundo actual tendrá en la formación de sujetos en un modelo dominante de educación por competencias para la vida a partir del conocimiento validado. El modelo educativo actual se presume ideal para responder a las necesidades educativas en el mundo, pues a partir de diversos consensos internacionales se han establecido las pautas que esta educación del futuro debe perseguir, considerando y posicionando a la educación a través de la escuela pública como el lugar donde esto se lleve a cabo.

Para tal efecto, en 1990 con la Conferencia Mundial de Educación para Todos en 1990, se realizó un esfuerzo impulsado por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Banco Mundial, en el que establecieron estrategias para universalizar la educación básica bajo la premisa que ésta es la base misma del desarrollo humano. Desde entonces se reconocieron los retos a los que se tendrían que enfrentar los gobiernos, las comunidades, las familias y los individuos en un mundo en el que amenazaba el estancamiento económico, el crecimiento de la desigualdad, los desplazamientos de poblaciones a causa de la guerra, el deterioro ambiental y el acelerado crecimiento demográfico.<sup>105</sup>

Si bien no fue el primer esfuerzo sí fue un hito en la dirección de políticas educativas en el mundo, estableciendo estrategias de acción que respondían al retroceso de la educación básica dado durante los años ochenta que mediante reducciones en inversión en educación y otras medidas económicas mantuvieron altos niveles de pobreza y dificultades en el acceso a la educación básica.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> UNESCO. Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990's. Background Document. World Conference on Education for All. Meeting Basic Learning Needs. Jomtien, Thailand. 5-9 March. 1990. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000975/097552e.pdf>

<sup>106</sup> UNESCO. Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Jomtien, Tailandia. 5 al 9 de marzo de 1990. Consultado el 19 de julio de 2016. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>

Desde entonces a la fecha, los esfuerzos similares han conseguido pocos efectos, más recientemente *Los objetivos de desarrollo del milenio* permanecen en la lucha por lograr los objetivos que deben perseguir los gobiernos para erradicar la pobreza y desigualdad en el mundo, manteniendo la enseñanza básica universal como una de las prioridades del cambio educativo al afirmar que

*El estancamiento del progreso en la educación tiene profundas consecuencias para los niños y adolescentes que no pueden asistir a la escuela. Ahora que el mundo mira más allá de 2015, es crucial reflexionar y abordar las raíces de las causas del limitado progreso en la alfabetización juvenil en algunas partes del mundo. También es necesario explorar nuevos enfoques para evaluar directamente si los niños han logrado dominar las habilidades que se les enseña, y si se les está enseñando las habilidades que requieren en el siglo XXI.<sup>107</sup>*

Si algo ha quedado claro, según las tendencias mundiales, es que la escuela debe preparar al individuo para la vida desarrollando en él las habilidades para enfrentarse a los retos del futuro e integrarse de la mejor manera a la sociedad. Esta sociedad de la que se habla en educación es más compleja de lo que pudiera caber en dos adjetivos, enseñar para la sociedad del conocimiento o de la información requiere tomar en consideración las precisiones de Edgar Morin al respecto.

Morin explica que la educación tiende a comunicar los conocimientos, pero el conocimiento no es algo dado, es el producto que hacemos de la interpretación de los hechos a través de los sentidos y lo transformamos en palabras e ideas y, por lo tanto, es susceptible de errores e ilusiones.<sup>108</sup>

Comprender cómo conocemos y las posibilidades de caer en errores e ilusiones es un objetivo más complejo de lo que se ha planteado la educación básica.

---

<sup>107</sup> ONU. Objetivos de desarrollo del milenio: Informe 2015. Consultado el 12 de junio de 2016. Disponible en [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)

<sup>108</sup> Morin, Edgar. Los siete saberes para la educación del futuro. UNESCO, Paris, 1999.

Estructurada por asignaturas, ésta difícilmente permite una comprensión total de los fenómenos, “(...) es necesario desarrollar la aptitud natural de la inteligencia humana para ubicar todas sus informaciones en un contexto y en un conjunto”.<sup>109</sup>

Para ello, la escuela requiere transformarse organizativamente desde su modelo tradicional al requerido por la sociedad, en la que el conocimiento es considerado un elemento de crecimiento económico, la sociedad del conocimiento exige que los individuos aprendan a utilizar el conocimiento pero también a generarlo para tomar las decisiones que contribuyan al desarrollo individual y colectivo.<sup>110</sup> Con la dirección de las políticas educativas en este sentido es que se han planteado las estrategias de acción en América Latina que después de varias décadas de esfuerzo mantiene bajos estándares en el desempeño académico en educación básica.

### **3.1.3 Tendencias educativas de la globalización y la sociedad del conocimiento**

El proceso de globalización desarrollado desde tales preceptos puede observarse concretamente en la definición de las políticas educativas, un análisis de la sociedad latinoamericana revela que el sistema educativo de un país está subordinado al Estado nacional, regional y global; y por otro lado, depende de la economía nacional, regional y global. En este sentido, planear este sistema educativo para el futuro “...presupone determinar: a) el proyecto nacional que sea deseable y viable dentro del sistema global existente, para después, b) integrar la función educativa como subsistema de apoyo a este proyecto nacional”.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Ibíd. P. 14

<sup>110</sup> Marrero, Adriana. La sociedad del conocimiento: Una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina. ARXIUS de Ciencias Sociales. Núm. 17, Diciembre, 07. Consultado el 23 de julio de 2016. Disponible en <http://www.uv.es/~sociolog/arxius/ARXIUS%2017/07.%20MARRERO.pdf>

<sup>111</sup> Álvarez, Luis J (Coord.). Un mundo sin educación. Ed. Dríada. México, 2007. P. 47

Esto clarifica la relación entre los sistemas educativos y los modelos de desarrollo económicos de cada país, considerando que en América Latina desde 1492 las condiciones económicas se basaron en la explotación de la fuerza de trabajo y que la herencia que dejaron los españoles en sus excolonias son las estructuras económicas y del orden público excluyentes, antidemocráticas y obstaculizantes para el desarrollo.<sup>112</sup>

De tal suerte que el proyecto educativo para América Latina, planteado desde la tendencia globalizadora puede distinguirse del trazado para una sociedad del conocimiento, en el primer aspecto se ha subsumido la educación, desde la escuela en todos sus niveles, al sistema económico dominante, propiciando su tecnificación y formando sujetos acríticos con el objetivo de bajar el valor de la fuerza de trabajo generando altos niveles de desempleo.<sup>113</sup>

Por otro lado, el discurso de la sociedad del conocimiento versa sobre la importancia del individuo *altamente educado* que sepa aplicar saber y conceptos en su puesto de trabajo y donde la sociedad pueda permitir la dedicación exclusiva al conocimiento -en 1959 Peter Drucker habla de la necesidad de una reforma educativa orientada en ese sentido-. Las aspiraciones hacia una sociedad del conocimiento se orientan hacia la generación de una clase intelectual con mayor influencia social para cambiar las formas de hacer política, cultura y educación.<sup>114</sup>

Prudenciano Moreno se pregunta ¿cuál es la visión educativa que fundamenta la política educativa actual? Y se responde lo siguiente

Sin lugar a duda es la visión de la modernidad, pero no la visión de la totalidad de la modernidad, sino la que salió triunfante del proceso histórico iniciado en 1942 (de forma simbólica), fortalecido en 1789, refrendado en 1945 y desbocado en la globalización de 1989 (...)

---

<sup>112</sup> *Ibíd.* P. 51

<sup>113</sup> *Ibíd.* P. 105

<sup>114</sup> *Op cit.* Marrero.

La visión triunfante de la modernidad no es la de Rousseau, Montesquieu, Montaigne, Da Vinci, Schiller, Hegel, Marx, Kolakowsky, Lucacks, Habermas, etcétera, sino la de instrumentalizar al mundo para encaminarlo hacia una dinámica productiva, técnica especializada, formando una conciencia intelectual (en la mejor de las posibilidades), mecanizada, chata, gris y cuadrada de la vida, y cuidándose muy bien de evadir y ocultar la multidimensionalidad necesaria de la existencia (...)<sup>115</sup>

Siguiendo el argumento de Moreno las políticas educativas actuales se orientan desde tres momentos, desde una perspectiva mundial, en 1990 se establece la necesidad de que los sujetos satisfagan necesidades básicas de aprendizaje bajo el modelo *tecnoproductivo de las competencias* hacia la formación de consumidores y productores, no de ciudadanos; para América Latina los objetivos que sugiere la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1993 son la formación de ciudadanía, equidad, integración, descentralización, gestión institucional de acuerdo con la ; la UNESCO apunta en *La educación encierra un tesoro* de 1996, a la democracia, el desarrollo humano, los pilares de la educación, financiamiento público y educación para una sociedad mundial.

En México, estas tendencias modernizadoras en la educación pueden verse reflejadas desde los años noventa en sus reformas educativas desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, hasta la última Reforma de 2013-14. Sin embargo, para el presente trabajo, interesa revisar aquellas tendencias en política educativa que pretenden fortalecer la autonomía de gestión escolar desde estas influencias internacionales y hacia la transformación de la escuela como centro del cambio educativo.

---

<sup>115</sup> Op cit. Moreno. P. 35

### 3.2 La autonomía de gestión escolar como tema de la política educativa actual

El concepto *autonomía de gestión escolar* como parte de las políticas educativas precisa su aparición en el marco de los nuevos modelos de gestión de la administración pública, surgidos a partir de la crisis del Estado desarrollista - caracterizado por la centralización y el exceso burocrático- que a principios de los años ochenta llegaría al punto de la insostenibilidad y conduciría "...al sector público a una reestructuración profunda y achicamiento mediante mecanismos como la privatización, desregulación y recortes al gasto público...".<sup>116</sup>

Como estrategia para el *adelgazamiento* del Estado se inició un proceso de *reestructuración* promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional comprendido como "cambio estructural" que implicó "...cambios fundamentales en el funcionamiento y estructura de los sectores públicos... Lo cual, significó el abandono de los modelos de economía con fuerte participación estatal..."<sup>117</sup> que impactaron la vida económica, política y social del país.

La reorganización estructural respondió a principios económicos, sin embargo "...La reestructuración económica requería la ejecución de otras medidas igualmente indispensables para lograr la recomposición del Estado, entre éstas destacan la reforma electoral, la descentralización y la desconcentración administrativas, diversas reformas en los ámbitos de gobierno y poderes públicos, reformas laborales, principalmente"<sup>118</sup>. Las llamadas *reformas estructurales* se vieron reflejadas en la administración pública mediante la adopción de nuevos modelos de gestión basados en la descentralización y desconcentración administrativas y

---

<sup>116</sup> Hernández Oliva, Rocío Citlalli. Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999. INAP. México, 2001. P. 62

<sup>117</sup> *Ibíd.* P.73

<sup>118</sup> Flores Alonso, María de Lourdes. Reforma del Estado y reforma administrativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. PP. 10

debían responder a los principios de eficiencia y eficacia hacia los que había que dirigir a las instituciones de administración pública.

La reforma administrativa –de tipo estructural- estuvo basada en modelos administrativos de corte gerencial o nueva gerencia pública que adoptó estrategias administrativas de la iniciativa privada como la descentralización administrativa, contratación de empresas privadas para la cobertura de algunos servicios públicos, contratación meritocrática y rendición de cuentas<sup>119</sup>. El modelo de Nueva Gestión Pública (NGP) fue impulsado desde tales preceptos y para la orientación de políticas que *obligaran* a las instituciones públicas a operar desde la eficiencia y eficacia.

Si bien el modelo NGP proviene de la administración de tipo gerencial las reformas que inspiró y que fueron aplicadas en distintos países no tomaron dirección única que permitiera definir unánimemente sus características, sin embargo, las estrategias que recomendó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>120</sup> al respecto son bastante ilustrativas: *Devolver autoridad y otorgar flexibilidad; Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas; Desarrollar la competencia y la elección; Proveer servicios responsivos a los ciudadanos; Mejorar la gerencia de los recursos humanos; Optimizar la tecnología de la información; Mejorar la calidad de la regulación; y Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central.*<sup>121</sup>

En cuanto a los fundamentos teóricos de la NGP García Sánchez señala su constitución desde el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional, por su parte el primero se construye

“...a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Doctrinas que

---

<sup>119</sup> *Ibíd.* P. 46

<sup>120</sup> En *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD, 1995, citado por Cabrero Mendoza, Enrique.

<sup>121</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. Peña Ahumada José A. Instrumentos del *New Public Management* para construir una *New Public Governance*. El caso de los gobiernos locales en México. CIDE. México.

persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control. Así, los partidarios del Public Choice focalizan en la relación entre propiedad pública o privada en el desarrollo de la actividad pública, siendo la delegación de autoridad y las divergencias en la consecución de los objetivos, el campo de estudio de la Teoría de la Agencia y los Costes de Transacción”<sup>122</sup>.

Mientras que la gerencia profesional “...se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público”<sup>123</sup>.

A partir de tales argumentos García Sánchez resume el concepto de nueva gestión pública como aquella que

“...persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”.<sup>124</sup>

De tal forma que las características del modelo, particularmente el aplicado en México, son las siguientes: percepción del usuario como cliente, uso de Tecnología de Información como herramienta de mejora en los servicios, descentralización administrativa y de gobierno, rendición de cuentas a través de evaluación de

---

<sup>122</sup> García Sánchez, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. Mayo 2007. Consultado el 06 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSánchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSánchez.pdf)

<sup>123</sup> *Ibíd.* P. 39

<sup>124</sup> *Ibíd.* P. 44

desempeño y resultados, planeación estratégica, privatización de servicios mediante uso de contratos y transparencia en el uso de recursos y manejo de procesos.<sup>125</sup>

De acuerdo con los principios revisados y con el paralelismo establecido entre la evolución de ambos conceptos, la autonomía de gestión escolar puede ser relacionada en sus primeros momentos con la apertura de las organizaciones escolares a la participación democrática de los actores (principio de democratización, elección pública), después, como estrategia de descentralización administrativa (con énfasis en los procesos de gestión hacia la eficiencia y eficacia) y, finalmente, como un camino hacia la gobernanza (relación gobierno y sociedad).

En México el modelo NGP se introduce en la política educativa, bajo los principios anteriores, como proyecto de modernización dirigido a mejorar la calidad educativa en combinación con la gestión basada en la escuela (GBE) y el movimiento de escuelas eficaces (MEE)<sup>126</sup> y se consolida en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 (ANMEB). Sin embargo, esta evolución conceptual y la implementación de las políticas al respecto conllevan una revisión histórica más amplia cuyos orígenes pueden ubicarse en el continente europeo y cuya revisión implica distinguir entre los objetivos, los principios filosóficos y los resultados de la autonomía de gestión escolar en sus diferentes fases.

---

<sup>125</sup> Martínez Vilchis, José. La Nueva Gerencia Pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, pp. 203-5. Consultado el 13 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a8.pdf>

<sup>126</sup> Del Castillo-Alemán, Gloria. Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, Enero-Junio 2012. Consultado el 13 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281022848007.pdf>

### 3.2.1 Políticas de autonomía de gestión escolar en Europa

Las políticas educativas en torno a la autonomía de gestión escolar están presentes, en diferente medida, en casi todos los países europeos, luego de tres décadas de evolución los centros escolares poseen estrategias de autonomía de gestión escolar orientadas al cumplimiento de calidad educativa. Desde los años ochenta, y en paralelismo con los modelos de nueva gestión pública, se implementaron políticas educativas que modificaron la legislación correspondiente para proponer a la escuela como centro del cambio educativo.

El estudio realizado por la Unidad Europea de Eurydice<sup>127</sup> refiere tres momentos de desarrollo del concepto de autonomía en la política educativa, el primero, en los años ochenta, caracterizado por la democracia participativa y la apertura de los centros escolares a la comunidad; el segundo en los años noventa enfatiza el control del gasto público y la eficacia de la gestión; y, por último, en la década pasada, se concebía a la autonomía como una herramienta para conseguir la mejora educativa.

A excepción de Bélgica y los Países Bajos, en Europa no se había desarrollado la autogestión escolar como parte de las políticas educativas. Es hasta los años ochenta en que países como España, Francia y Reino Unido modificaron su legislación para transferir algunas competencias a los centros escolares, en lo que podría llamarse autonomía de gestión limitada que delegaba algunos manejos financieros y de recursos humanos.

En Francia la reforma Haby de 1975<sup>128</sup> representa los principios de la autonomía de gestión escolar al definir la integración de la comunidad escolar (tríada docentes, alumnos y padres de familia), los elementos de localidad y establecimiento en interrelación y la apertura de la escuela. En 1979 se introduce la noción de proyecto en la escuela, en 1981 se establecen proyectos por zonas prioritarias

---

<sup>127</sup> Eurydice. La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas. Unidad Europea Eurydice. 2007. Consultado el 22 de marzo de 2016. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic\\_reports/090ES.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic_reports/090ES.pdf)

<sup>128</sup> Propuesta por el ministro de Educación Nacional René Haby.

(desfavorecidas) y en 1989 (con la ley de orientación) "...se extiende el proyecto de establecimiento a todas las escuelas primarias para la realización de proyectos..."<sup>129</sup> esbozando así las características de autonomía de gestión basadas en la participación y el proyecto escolar.

Esta autonomía limitada se introdujo en España con la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) en 1985 al postular que "...los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares"<sup>130</sup>. En cuanto a la apertura participativa se establecen pautas para la participación de los padres de familia en las actividades educativas de sus hijos y la gestión del centro escolar.

Por su parte, en el Reino Unido la ley de 1988<sup>131</sup> fomentó la competencia entre escuelas al posibilitar a los padres hacia la libre elección<sup>132</sup> (principio de *Public Choice* en la NGP), mientras que la responsabilidad financiera fue impulsada por el *Local Management of Schools: LMS* (gestión local de escuelas) en 1990 al otorgar a los directores y a las *juntas de gobierno* mayores facultades para el manejo de los recursos financieros basándose en su conocimiento de las prioridades de cada centro escolar, lo que a su vez significó un cambio de roles y la modificación de las relaciones externas e internas de los centros educativos.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> Rich, Joél. Los modelos anglosajones y la organización en Francia del proyecto de escuela. *Didáctica Universitaria*. Pp 154. Consultado el 23 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/2001\\_06\\_07.pdf](http://www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/2001_06_07.pdf)

<sup>130</sup> Jefatura del Estado. Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación. Jueves 4 de julio de 1985. BOE, Madrid España. Consultado el 22 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1985/07/04/pdfs/A21015-21022.pdf>

<sup>131</sup> Orden de Reforma de la Educación en Irlanda del Norte.

<sup>132</sup> Egido Gálvez, Inmaculada. Tendencias en la gestión de centros escolares: planteamientos desde el "Nuevo Laborismo" en el Reino Unido. *Revista Española de Educación Comparada*, 13 (2007), 119-139. Consultado el 23 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec13/reec1304.pdf>

<sup>133</sup> *House of Commons Committee of Public Accounts. Local Management of Schools. Eleventh Report of Session 2005-06*. 17 de octubre de 2005. London. Consultado el 23 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpublicacc/565/565.pdf>

En los años noventa Austria (1993), República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y los Estados bálticos se unieron a la ola de políticas educativas en autonomía de gestión escolar<sup>134</sup>, Escocia introduce el *Devolved School Management (DSM)* en 1993 para dar a las escuelas y sus comunidades mayor flexibilidad en el manejo financiero basándose en las necesidades locales delegando la administración del 80% del presupuesto escolar en los directores.<sup>135</sup>

En Italia la introducción de políticas de autonomía ocurre en 1974 con la Ley sobre la descentralización en la misma tendencia de apertura participativa<sup>136</sup>, sin embargo, es hasta 1999 que se considera a la autonomía como garantía de éxito formativo al mejorar la eficacia del proceso de enseñanza aprendizaje a través de medidas de autonomía de enseñanza (flexibilidad en tiempos y disciplinas, elección de métodos y establecimiento de criterios para la acreditación) y autonomía organizativa (contratación de profesores, ajustes al calendario escolar y condiciones de empleo de los maestros).<sup>137</sup>

Alemania, Lituania, Luxemburgo, Rumania, Bulgaria y Lichenstein adoptaron políticas en el mismo tenor hasta la década pasada mientras que los países pioneros continuaron con su evolución hacia una segunda ola de políticas descentralizadoras. En España, por ejemplo, se “refuerza el principio de autonomía de los centros, tanto en lo pedagógico como en lo relativo a la gestión económica y

---

<sup>134</sup> Op cit. Eurydice. P. 10

<sup>135</sup> *Devolved School Management (DSM) 2012 guidelines. A summarised report based on the considerations and outputs of the national DSM Steering Group.* Consultado el 23 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.improvementservice.org.uk/documents/DSM/DSMguidelines.pdf>

<sup>136</sup> Epifanio Erdas, Franco. Autonomía y participación en la escuela italiana. *Revista de Educación*, núm. 299 (1992), págs. 169-200. Consultado el 25 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre299/re2990900487.pdf?documentId=0901e72b8132f359>

<sup>137</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n.275. Roma, 8 marzo 1999. Oggetto: Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art.21, della legge 15 marzo 1999, n.59 Consultado el 28 de marzo de 2016. Disponible en <http://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/autonomia/documenti/regolamento.htm>

la organización. Los centros son responsables de la elaboración y desarrollo de sus procesos educativos y de gestión”.<sup>138</sup>

La autonomía de gestión escolar en la política educativa en la primera década del milenio se caracterizó por el refuerzo de las primeras medidas descentralizadoras- y en su caso la superación de las resistencias-, la realización de proyectos educativos con la supervisión de las autoridades, la distinción entre las medidas de autonomía pedagógica y administrativa y la búsqueda de mejorar de la calidad de los sistemas educativos.<sup>139</sup> De tal forma que cada sistema educativo dirigido bajo esta tendencia presenta una evolución de sus políticas educativas muy particular, sobre todo si se consideran las distinciones económicas entre países de Europa y América Latina.

### **3.2.2 Políticas de autonomía de gestión escolar en América Latina**

El movimiento de descentralización educativa fue un fenómeno mundial que se desarrolló en distintas etapas y adoptó particularidades a partir de distintos principios, fue impulsado por el *movimiento de escuelas eficaces* de los años sesenta con el Informe Coleman (1966) como comienzo simbólico<sup>140</sup> que puso de manifiesto la complejidad de factores que influyen en el aprendizaje y cuestionó el papel de la escuela al afirmar que

“...las escuelas públicas no hicieron una diferencia significativa, el informe Coleman atribuyó al contexto familiar como la razón principal del éxito de los estudiantes en la escuela. Sus hallazgos propusieron que los niños de hogares y familias pobres, carentes de condiciones básicas y valores que

---

<sup>138</sup> Op cit. Eurydice. P. 10

<sup>139</sup> Ibíd. P. 12

<sup>140</sup> Báez de la fe, Bernardo F. El Movimiento de Escuelas Eficaces: implicaciones para la innovación educativa. Revista de Educación, núm. 294 (1991), págs. 407-426. Consultado el 29 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre294/re29417.pdf?documentId=0901e72b813577de>

soporten la educación, no pueden aprender, independientemente de lo que la escuela hizo”.<sup>141</sup>

Las discusiones en torno a la efectividad escolar en el aprendizaje desbordaron en una serie de investigaciones para rebatir la conclusión de Coleman y “...mostrar que, bajo ciertas condiciones, existen centros escolares que marcan diferencias en el aprendizaje...”<sup>142</sup>. Las investigaciones al respecto decantaron en dos posiciones, el *movimiento escuelas eficaces* buscó identificar los elementos comunes que garantizaban la efectividad escolar y el progreso de los alumnos a pesar de situaciones desfavorables, mientras que el *movimiento de mejora escolar* estaba enfocado a los procesos organizativos en la escuela que promovieran el cambio para modificar las condiciones de aprendizaje.<sup>143</sup> Sin embargo, ambas posiciones reflexionaron en torno al papel central de la escuela como espacio de aprendizaje.

En América, particularmente en Estados Unidos, los movimientos mencionados se fusionaron con enfoques de gestión basados en la calidad dando origen a modelos como el *School Based Management* en español Gestión Basado en la Escuela (GBE)

“...que propone la delegación del poder de decisión y la responsabilidad por los resultados de una escuela al director y a los docentes, a través de una rendición de cuentas transparente basada en la gestión financiera, estratégica y de calidad de los recursos materiales y humanos del centro

---

<sup>141</sup> *Association of Effective Schools, Inc. What is Effective Schools Research?* Consultado el 29 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.mes.org/esr.html>

<sup>142</sup> Bolívar, Antonio. El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la descentralización y reestructuración en M.A. Pereyra et al. (Ed.): Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996, pp. 237-266. Consultado el 29 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.rinace.net/biblio/Bolivar\(1996\).pdf](http://www.rinace.net/biblio/Bolivar(1996).pdf)

<sup>143</sup> Ortega Estrada, Federico José. Tendencias en la gestión de centros educativos. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXVIII, núm. 1-2, 2008, pp. 61-79. Consultado el 29 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/270/27012437004.pdf>

escolar, cuyo corolario sea la calidad del aprendizaje de los estudiantes”.<sup>144</sup>

El modelo GBE se desarrolló a partir del enfoque de Gestión de la Calidad Total (*Total Quality Management*)<sup>145</sup> y fue instaurado (y trasladado de la gestión empresarial a la administración pública) por muchos países en sus políticas educativas bajo diferentes denominaciones. En Inglaterra y Gales se conoció como *Local Management of Schools* y *Grant Maintained Schools*; en Australia fue identificado como *The Schools of the Future* y *Better Schools*; *School-Based Budgeting* y posteriormente *School-Based Decision-Making* en Canadá; *Tomorrow Schools* en Nueva Zelanda; *Charter Schools*, *Site-Based Management*, *School-Based Leadership* y *Local Control* en Estados Unidos.<sup>146</sup>

Los principios básicos del modelo, aplicado como medida de descentralización en los distintos sistemas educativos, están dirigidos al manejo de recursos en la escuela, la GBE otorga a las escuelas mayor control para dirigir el proyecto escolar, sin embargo, el elemento central del modelo es el manejo del presupuesto y las relaciones y definición de roles que esto conlleva,<sup>147</sup> apelando a la reestructuración de los centros escolares y situándolos en el *epicentro de cualquier esfuerzo de mejoramiento*.<sup>148</sup>

Las políticas educativas en América Latina que ubican a la escuela como centro del cambio educativo han sido dirigidas desde diversas propuestas internacionales en las que los conceptos de calidad, eficiencia y equidad son una constante.

---

<sup>144</sup> Anaya Luna, Nora Bain. La reforma y las políticas públicas. Impacto de la supervisión escolar. RELACSO. Revista estudiantil latinoamericana de ciencias sociales. [En línea] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México, 15 de marzo de 2013, n° 2. Disponible en <http://relacso.flacso.edu.mx/la-reforma-y-las-politicas-educativas> p.3-4

<sup>145</sup> Modelo expuesto por el japonés Edward Deming en los años 60's y 70's a partir del cual se puede definir la calidad como la satisfacción de un individuo al adquirir un producto o servicio.

<sup>146</sup> Abu-Duhou, Ibtisam. *School-based management*. UNESCO, 1999, París. Pp19. Consultado el 29 de marzo de 2016. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001184/118487e.pdf>

<sup>147</sup> *Ibíd.* P. 35

<sup>148</sup> Bolívar, Antonio. De “la escuela no importa” a la escuela como unidad base de mejora. Punto.edu. P. 30. Consultado el 30 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.cipes.org/articulos/1115%20-%20De%20la%20escuela.pdf>

Documentos como *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*<sup>149</sup> (CEPAL-UNESCO) de 1992 identifica el bajo desarrollo económico de América Latina de los años ochenta como un problema a resolver por la vía educativa a través de la formación de los recursos humanos.

El documento propone como parte de la estrategia el diseño de políticas educativas que 1) abran la educación a los requerimientos de la sociedad por medio de autonomía de las unidades educativas y mecanismos de regulación pública 2) aseguren que toda la población esté capacitada para manejar los conocimientos y códigos de la sociedad moderna con cobertura universal y educación de calidad 3) impulsen a la difusión de la ciencia y la tecnología 4) establezcan formas de evaluación de resultados para estimular una gestión responsable de los centros educativos 5) apoyen la profesionalización docente 6) establecer compromisos financieros de la sociedad con la educación y 7) desarrollo de la cooperación regional e internacional.

La visión para América Latina de este documento tiene la base en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990 que "...puso énfasis en la centralidad de la educación para el desarrollo económico y social, en la apertura de las escuelas hacia la sociedad y en la participación de los más diversos actores sociales en el diseño y ejecución de políticas y programas de reforma".<sup>150</sup> Por su parte, el Banco Mundial participó en el diseño de políticas educativas proponiendo *logros de rendimiento comparables internacionalmente; fortalecimiento de la autonomía escolar y de las capacidades gerenciales a nivel de las escuelas; profesores más calificados, motivados y abiertos a las corrientes de la educación contemporánea; y mayor equidad: focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables.*

---

<sup>149</sup> CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. 1992.

<sup>150</sup> Gajardo, Marcela. Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década. PREAL. Septiembre 1999. Consultado el 30 de marzo de 2016. Disponible en [http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas\\_educativas\\_AL\\_balance\\_gajardo.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo.pdf)

El legado de las recomendaciones internacionales y los movimientos de investigación de escuelas eficaces se observa en la dirección de las políticas educativas mexicanas, Del Castillo-Alemán hace la siguiente afirmación al respecto

“Cabe destacar que, en México, el MEE, junto con algunas de sus derivaciones, es consistente con la GBE y con la NGP. La articulación entre estas dos últimas es posible porque comparten la misma lógica en sus procedimientos para la atención de problemas públicos en la que se distinguen cuatro aspectos: la realización de diagnósticos para la identificación de problemas públicos de políticas; el diseño de políticas y programas gubernamentales; el monitoreo de la implementación de las políticas; y la evaluación de resultados como parte de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Esto es, en esta lógica subyace una perspectiva de planeación estratégica”.<sup>151</sup>

La perspectiva de planeación estratégica está orientada a la realización de cambios de tipo estructural y está dirigida al mejoramiento de la calidad educativa, las reformas realizadas en México en ese sentido son puntuales y el elemento de autonomía de gestión escolar ha estado siempre en su consideración, por lo menos en el discurso. Sin embargo, los tres momentos de reformas educativas que sobresalen son el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) y la Reforma 2013-14.

### **3.2.3 Políticas de autonomía de gestión escolar en México**

La comprensión del concepto *autonomía de gestión* en México requiere la revisión de la crisis de centralismo gubernamental de los años setenta en la que las dependencias del Estado que estaban encargadas de la provisión de servicios públicos, el manejo de recursos, la creación de políticas y otras funciones de gobierno, agotan su capacidad de funcionamiento y aunado a crisis económicas precisaron el inicio de la descentralización gubernamental para “transferir

---

<sup>151</sup> Op cit. Del Castillo-Alemán. P. 64.

responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar a empresas estatales”.<sup>152</sup>

En México, el proceso de descentralización significó la introducción del país hacia el *progreso* mediante políticas públicas de carácter estructural para impulsar el desarrollo económico. Por un lado, la apertura económica al mercado externo y, por el otro, la transferencia de responsabilidades gubernamentales hacia los estados fueron las estrategias modernizadoras que *esparcieron las atribuciones de la autoridad a otros puntos del territorio nacional*<sup>153</sup>.

Pueden entenderse los orígenes y significado de la autonomía de gestión escolar, como parte de las políticas públicas, desde el área gubernamental en su relación con el proceso de descentralización (transferencia de responsabilidades)<sup>154</sup> en el que el concepto se relaciona directamente con el gobierno y autoridad de la organización implicando la distribución de funciones o atribuciones y su desplazamiento hacia la educación pública en sincronía. Sin embargo, este concepto ha evolucionado desde su origen y ha ido adoptando principios y estrategias acordes a las tendencias en política pública de cada gobierno.

En el ámbito educativo para nuestro país, el proceso de descentralización se vio reflejado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, acuerdo político entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) formalizado en 1992 estableciendo convenios de transferencia en los que

“...el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y

---

<sup>152</sup> Finot, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. Santiago de Chile, mayo de 2001. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1)

<sup>153</sup> Guerrero Orozco, Omar. Descentralización de la Administración Pública Federal. Causas, procesos y consecuencias. Revista de Administración Pública.

<sup>154</sup> Portela Pruaño, Antonio. Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares. <https://cafge.files.wordpress.com/2014/11/organizacion-y-gestion-de-centros-escolares-dimensiones-y-procesos.pdf>

administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación”.<sup>155</sup>

En 1997 se creó el Proyecto de Investigación e Innovación *La Gestión en la Escuela Primaria*, “cuyo propósito era impulsar un nuevo modelo de gestión escolar sustentado en la lógica de la GBE, a partir del uso del *proyecto escolar*. Con esta herramienta se impulsaba una dinámica de trabajo colectiva entre docentes y directores para identificar, a manera de diagnóstico, los problemas pedagógicos que explicaban el bajo aprovechamiento escolar de los alumnos. La estrategia quería generar cierta autonomía en las escuelas para dar solución pertinente y singular a sus necesidades, a partir del diseño de un plan de acción concreto sustentado en un diagnóstico previo”.<sup>156</sup>

Programas de menor resonancia dirigidos al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar producto de las reformas hacia la calidad educativa son El Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (1996), el Programa Escuelas de Calidad (PEC, 2001), junto con el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y La Ruta de Mejora (2014).

---

<sup>155</sup> SEP-SNTE-GB. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. Martes 19 de mayo de 1992.

<sup>156</sup> OP cit. Del Castillo-Alemán.

## CAPÍTULO IV REFORMAS EDUCATIVAS HACIA LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ESCOLAR EN MÉXICO

Las reformas estructurales dieron como resultado una ola de políticas educativas de carácter neoliberal que han sido implementadas en diferentes medidas y con diferentes resultados en los países de la región. En México se puede hablar de tres periodos de reformas educativas en este sentido, a principios de los años noventa el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB) introduce al país en las tendencias de modernidad y progreso que venían influyendo en el mundo globalizado.

Un segundo periodo está marcado por la Reforma Integral para la Educación Básica (RIEB) que fue probablemente "...una de las iniciativas más ambiciosas en la historia de la educación moderna de este país, pues mientras propone un ajuste al modelo pedagógico y al tratamiento de los contenidos, también trata de articular los diferentes niveles de la educación básica y de renovar algunos de los conceptos clave del sistema educativo".<sup>157</sup>

Por último, la Reforma Educativa 2013-14 representa la culminación de estos esfuerzos con la determinación de acciones para el cambio del sistema educativo actual, específicamente la educación básica obligatoria caracterizada por bajos niveles de desempeño con relación a los estándares internacionales, por lo que se establecieron tres ejes rectores: **aumento de la calidad** en educación básica obligatoria, el fortalecimiento del sistema de **profesionalización docente** y la consolidación de un sistema de **evaluación educativo**.

Producto de estas transformaciones el tema de autonomía de gestión escolar toma un nuevo auge, toda vez que se articula como una estrategia de organización que pone en el centro del cambio educativo a la escuela y sus actores, implicando la

---

<sup>157</sup> Treviño Ronzón, Ernesto. Cruz Vadillo, Rodolfo. La Reforma Integral de la Educación Básica en el discurso docente. Análisis desde el ángulo de la significación. Perfiles Educativos. Vol. XXXVI, núm. 144, 2014. IISUE-UNAM

revisión del modelo institucional para favorecer el logro de los niveles de desempeño educativos establecidos por la política educativa.

#### **4.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa**

En la vorágine por la calidad educativa generada a finales de los años ochenta alrededor del mundo se inicia un periodo de modernización de los sistemas educativos impulsados a través de políticas públicas de descentralización, en este marco de progreso y desarrollo se implementa en México el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB).

El ANMEB fue un pacto entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobiernos estatales formalizado en 1992 y consolidado un año después en la Ley General de Educación (LGE). En este acuerdo “se establecieron las condiciones de participación del SNTE en el diseño, implementación y evaluación en unas de las políticas estratégicas para el mejoramiento del logro educativo que son, (...) la política de formación continua y el Programa Carrera Magisterial (PCM)”.<sup>158</sup>

En términos de la gobernabilidad y gobernanza, como señala Del Castillo, las políticas educativas que habían predominado en el país estaban dirigidas a mantener el orden de gobierno (gobernabilidad), mientras que la gobernanza (un término relacionado directamente con una de las concepciones de autonomía de gestión dirigida a la participación de los diversos actores en el gobierno, en este caso del sistema educativo) se hace presente en el ANMEB en sus tres ejes rectores (reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, y revalorización de la función magisterial), por lo menos en el discurso hacia la modernización del sistema educativo.

Desde la perspectiva planteada en términos de AGE como dimensión del gobierno escolar hacia el impulso de la autonomía –primeramente desde la gestión educativa-

---

<sup>158</sup> OP cit. Del Castillo. P. 642

, el ANMEB establece como elementos del sistema educativo a los educandos y educadores; autoridades educativas; planes y programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado; las instituciones particulares y las instituciones de educación superior; e introduce disposiciones puntuales para la reorganización del sistema educativo en la LGE de 1993 que en su Capítulo II sobre el Federalismo Educativo, Sección 1, Artículo 12, apunta:

Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.-Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48.

II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. <sup>159</sup>

Asimismo le corresponde a la SEP la regulación del sistema de capacitación docente; establecer los lineamientos de los consejos de participación social; realizarla la planeación y programación del sistema educativo nacional, así como su evaluación; la coordinación con otras autoridades y de orden cultural con otros países; y lo necesario para garantizar el carácter nacional de la educación básica y normal.

A las autoridades educativas locales le corresponden la prestación de servicios educativos inicial, básico, especial y normal; proponer contenidos regionales a la SEP; ajustar el calendario escolar; prestar servicios de capacitación docente, entre otras.

---

<sup>159</sup> SEP. Ley General de Educación. DOF. México, D.F. Martes 13 de julio de 1993. Consultado el 10 de abril de 2016. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_13jul93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf)

De tal forma, se observa que desde las disposiciones normativas los elementos de AGE estuvieron en la fase correspondiente a la autonomía limitada que caracterizó a las primeras etapas de la descentralización, donde la SEP como institución establece las normas y principios que dirijan a la educación en México, tomando las decisiones importantes y permitiendo la “participación de otros actores” solamente en la consideración de su “opinión”.

La siguiente tabla muestra algunos indicadores de AGE y la distribución de competencias de cada autoridad educativa. La escuela se pone como referencia para observar el tipo de funciones que le corresponden en este primer intento de modernización educativa de acuerdo con la LGE de 1993.

*Tabla 6 Indicadores de autonomía de gestión escolar en la Ley General de Educación de 1993.*

Indicadores de AGE	Autoridad educativa federal (SEP)	Autoridad educativa local y municipal	Escuela	Padres de familia
<b>Financiamiento</b>	Ejecutivo Federal	Verifica aplicación de recursos		
<b>Pago de salarios</b>	Ejecutivo Federal			
<b>Establecimiento y sostenimiento de escuelas</b>	Establece y sostiene	Dirige administrativamente		Colaborar en el mejoramiento de los establecimientos
<b>Planes y programas</b>	Determina para toda la República los planes y programas	Propone contenidos	Ejecutan	Abstenerse de intervenir en aspectos pedagógicos y laborales de la escuela

<b>Calendario escolar</b>	Determina el calendario	Ajustar el calendario		
<b>Formación docente</b>	Establece regulación	Presta el servicio		
<b>Libros de texto</b>	Elabora los libros de texto	Distribuye los materiales		
<b>Evaluación educativa</b>	Evalúa el sistema educativo nacional y toma decisiones.	Evalúa de acuerdo a su respectiva competencia	Facilita toda la información que sus autoridades soliciten	
<b>Certificación de conocimientos y habilidades</b>	Determina lineamientos generales		Otorgan certificados	
<b>Evaluación escolar</b>			Evalúan en relación a los planes y programas.  Informa oportunamente.	

Fuente: Elaboración propia.

En la LGE de 1993 se contempla la participación social en dos rubros, por parte de los padres de familia y por parte de los consejos de participación social, a éstos se les atribuyen participaciones que fortalezcan y eleven la calidad educativa, se enfatiza su acceso a la información, su derecho a opinar sobre diversos temas pedagógicos y de funcionamiento de la escuela, así como su intervención para mejoramiento de la escuela.

Retomando el análisis de Del Castillo, se reconocen a partir del ANMEB tres políticas educativas, la política de descentralización, la política de gestión escolar y la política de formación continua. La primera responde a la lógica de la NGP y la transformación de la administración pública hacia la eficiencia y la eficacia, mientras que

(...)la política de gestión escolar responde a la necesidad de construir un marco de gestión en torno a las escuelas para acercar la toma de decisiones a los centros escolares. Data de 1997, cuando se creó el Proyecto de Investigación e Innovación “La Gestión en la Escuela Primaria”, cuyo propósito era impulsar un nuevo modelo de gestión escolar sustentado en la lógica de la GBE, a partir del uso del “proyecto escolar”.

Con esta herramienta se impulsaba una dinámica de trabajo colectiva entre docentes y directores para identificar, a manera de diagnóstico, los problemas pedagógicos que explicaban el bajo aprovechamiento escolar de los alumnos. La estrategia quería generar cierta autonomía en las escuelas para dar solución pertinente y singular a sus necesidades, a partir del diseño de un plan de acción concreto sustentado en un diagnóstico previo (...) <sup>160</sup>

De esta política de gestión escolar se desprenden tres ejes conductores hacia la AGE, la *formación de Consejos de Participación Social; incremento de las competencias a directivos; elaboración, implementación y evaluación del Proyecto*

---

<sup>160</sup> Op cit. Del Castillo. P. 646

*Escolar*<sup>161</sup> que han evolucionado hasta la fecha en diversos programas que tendrían continuidad con la siguiente reforma.

## 4.2 La Reforma Integral de la Educación Básica

La Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) es, según la SEP, la culminación de un ciclo de reformas curriculares en la educación básica, da inicio en el año 2004 con el acuerdo 384 que determinó el Programa de Educación Preescolar, en 2006 continúa con educación secundaria y en 2009 la Educación Primaria para formalizarse en el Plan de estudios 2011 de Educación Básica.<sup>162</sup>

Antecedida por el ANMEB de 1992, El Compromiso por la Calidad de la Educación de 2002 y la Alianza por la Calidad de la Educación de 2008, la RIEB representa un esfuerzo importante hacia la consecución de la calidad educativa a través de la articulación de los tres niveles de educación básica con el objetivo de consolidar el perfil de egreso de los jóvenes, adquiriendo las “(...) competencias para que éstos puedan lograr una vida plena y productiva, con base en el dominio de los estándares orientados hacia el desarrollo de dichas competencias (...)”.<sup>163</sup>

Ruiz Cuéllar explica que “(...) la RIEB responde a una intención de política expresada tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como en el Programa Sectorial de Educación correspondiente a esta administración federal (...)”<sup>164</sup> para elevar la calidad educativa por medio de tres estrategias: la adopción del modelo

---

<sup>161</sup> García, Jihan Ruth. La gestión escolar como medio para lograr la calidad en instituciones públicas de educación primaria en Ensenada, Baja California. Tesis. Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo. Ensenada, Baja California, febrero de 2009. Disponible en <http://iide.ens.uabc.mx/blogs/mce/files/2011/03/Tesis-Jihan-Garc%C3%ADa-Poyato.pdf> Consultado el 25 de julio de 2016.

<sup>162</sup> SEP. Plan de estudios 2011. Educación Básica.

<sup>163</sup> *Ibíd.* P. 21

<sup>164</sup> Ruiz Cuéllar, Guadalupe. La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente. Departamento de educación Universidad Autónoma de Aguascalientes. Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 15 (1), 51-60. Consultado el 25 de julio de 2016. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2170/217024398004.pdf>

educativo de competencias, el fortalecimiento de la formación docente y la actualización de la oferta de capacitación docente.

En lo referente a la AGE el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece en su objetivo 6 las bases para la gestión de los centros escolares al “fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas”.<sup>165</sup>

Por lo que se define a la gestión escolar como “(...) el conjunto de aspectos y condiciones necesarias para que las comunidades educativas adquieran autonomía, identifiquen problemas y contribuyan a su solución, por medio de la transformación del trabajo en el aula y de la organización escolar, a fin de que los integrantes de la comunidad escolar vivan ambientes estimulantes para el estudio y el trabajo”.<sup>166</sup>

Si bien esta reforma es de carácter curricular, las implicaciones en la gestión educativa fueron sobresalientes, ya desde el año 2002 con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) se determinan las condiciones de la calidad del sistema educativo a partir del desempeño académico de los estudiantes, con la RIEB también se reconocieron los elementos para incrementar este desempeño a partir de diversas consultas e investigaciones. De tal forma que se reforzó la gestión escolar como uno de los elementos clave para lograrlo y se

---

<sup>165</sup> Subsecretaría de Educación Básica. Reforma Integral de la Educación Básica. Acciones para la articulación curricular 2017-2012. Marzo 2008. P.9 Consultado el 25 de julio de 2016. Consultado el 25 de julio de 2016. Disponible en <http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx.programa-escuelas-calidad/files/pdf/rieb.pdf>.

<sup>166</sup> *Ibíd.* Pp. 87-88

desarrollaron estándares para que cada escuela reconociera sus fortalezas y oportunidades.<sup>167</sup>

Finalmente, en lo que se refiere a la escuela las pretensiones fueron

Dar nuevos atributos a la escuela de Educación Básica y, particularmente, a la escuela pública, como un espacio capaz de brindar una oferta educativa integral, atenta a las condiciones y los intereses de sus alumnos, cercana a las madres, los padres de familia y/o tutores, abierta a la iniciativa de sus maestros y directivos, y transparente en sus condiciones de operación y en sus resultados.

(...)

Alinear los procesos referidos a la alta especialización de los docentes en servicio; el establecimiento de un sistema de asesoría académica a la escuela, así como al desarrollo de materiales educativos y de nuevos modelos de gestión que garanticen la equidad y la calidad educativa, adecuados y pertinentes a los contextos, niveles y servicios, teniendo como referente el logro educativo de los alumnos.

Con el fortalecimiento de la gestión escolar queda implícito el desarrollo de la autonomía como elemento fundamental para el aseguramiento de los aprendizajes al considerar que la alineación de toda la estructura educativa contribuye al mejoramiento de la calidad educativa.

---

<sup>167</sup> Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. 19 de agosto de 2011. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011)

### 4.3 Reforma Educativa 2013-14

La reforma educativa<sup>168</sup> que fuera publicada el 26 de febrero de 2013 mediante decreto presidencial en el Diario Oficial de la Federación (DOF) modificó los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que destacan los siguientes párrafos:

Artículo 3° ...

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.

...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, 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 y 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. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean

---

<sup>168</sup> Reforma que deriva del Pacto por México, un acuerdo realizado entre el Presidente Enrique Peña Nieto y los representantes de los tres principales partidos políticos de México para impulsar “reformas prioritarias” en “beneficio de los mexicanos” trascendiendo cualquier interés político.

otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

...

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.<sup>169</sup>

El propósito de la reforma es el siguiente:

“La reforma constitucional en materia educativa dota al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —INEE, como máxima autoridad en materia de evaluación”.<sup>170</sup>

De tal forma que los ejes rectores de la reforma se orientaron al *mejoramiento y fortalecimiento* del Sistema Educativo Nacional, con base en lo siguiente:

1. la garantía de calidad en la educación obligatoria,
2. un sistema de servicio profesional docente en correspondencia y
3. un sistema de evaluación educativa.

---

<sup>169</sup> Presidencia de la República. 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. 26-02-2013. Consultado el 14 de junio de 2016. Disponible en [file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/promulgacion\\_dof\\_26\\_02\\_13.pdf](file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/promulgacion_dof_26_02_13.pdf)

<sup>170</sup> Gobierno de la República. Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo. Consultado el 15 de junio de 2016. Disponible en [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/RESUMEN\\_DE\\_LA\\_EXPLICACION\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)

Las estrategias para llevar a cabo este proyecto educativo incluyen el mejoramiento del sistema de gestión, el fortalecimiento de autonomía escolar, el fortalecimiento de la participación social, la inclusión y equidad educativa, así como lo referente al servicio profesional docente en la búsqueda de idoneidad, a través de sus leyes secundarias, la Ley General de Servicio Profesional Docente y las modificaciones a la Ley General de Educación como se expresa en los siguientes párrafos:

“...La norma para el INEE regula el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, en el que se define la evaluación de más de un millón de profesores de educación básica y media superior.

La ley General del Servicio Profesional Docente establece la evaluación del desempeño docente y sus programas de regularización. A través de los cambios a la Ley General de Educación, se crea el Sistema de Información y Gestión Educativa”.<sup>171</sup>

El tema de la autonomía de gestión escolar es abordado en la reforma como una estrategia principal de transformación del sector educativo, al respecto apunta:

“La escuela ha sido el último eslabón de una cadena de mando vertical en el sistema del cual forma parte. Sin embargo, de ella se espera todo: los aprendizajes relevantes, la retención de alumnos, el abatimiento de la deserción y la reprobación; la formación en valores, la atención individual de cada alumno; la organización del espacio escolar; la participación de los padres, etc.

Resulta indispensable precisar la distribución de responsabilidades, condiciones y procesos que permiten a las escuelas estar en el centro de las políticas educativas. Esta es una condición para que pueda responder con creatividad y pertinencia a los desafíos actuales de la educación.

Estrategia que la Reforma impulsa

---

<sup>171</sup> Reforma Constitucional en Materia Educativa. Institutos Tecnológicos. Consultado el 14 de junio de 2016. Disponible en <http://www.itroque.edu.mx/Ref%20Educativa/Reforma.html>

La Reforma sitúa a la escuela en el centro del sistema educativo. Es en ella donde los alumnos aprenden y donde los maestros se desarrollan profesionalmente. Las escuelas deben tener la capacidad de gestión para realizar sus funciones, y las autoridades la obligación de proporcionarles los recursos necesarios para cumplir con su cometido.

La autonomía escolar 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. La escuela pública podrá fortalecer su compromiso con los aprendizajes de los alumnos, y desempeñarse como promotora de cambio y de transformación social.

La sobrecarga administrativa debe ser sustancialmente aligerada para que las escuelas y las supervisiones puedan concentrarse en las tareas propiamente educativas.

Los Consejos Técnicos Escolares deben poder trabajar sistemáticamente para trazar una ruta de mejora y darle seguimiento. A partir del ciclo escolar 2013-2014 en la educación básica dichos Consejos sesionan al menos ocho veces al año. 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<sup>172</sup>.

Por su parte, bajo el lema “México con Educación de Calidad” se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 que reafirma el modelo educativo mexicano basado en la formación de competencias y habilidades, reconoce el papel de la educación como motor de crecimiento económico y como prioridad nacional por lo que se pretende la articulación de la ciencia y el desarrollo tecnológico, garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo, desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad y ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.

---

<sup>172</sup> Op cit. Gobierno de la República. P. 4

Si bien en el Programa Sectorial de Educación se menciona escasamente el tema de la autonomía de gestión escolar, sí se expresa su importancia para la transformación educativa al manifestar que

La educación básica es el fundamento de la formación integral que establece el Artículo 3o de la Constitución. El Estado no sólo debe proveerla, sino garantizar su calidad. Esta educación proporciona los cimientos para desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y es pilar del desarrollo nacional. Las escuelas deben producir aprendizajes significativos y sin estereotipos de género en todos los alumnos, desde que ingresan hasta que concluyen. Por ello, **la escuela debe ocupar el centro del sistema educativo y contar con las capacidades de gestión para funcionar con autonomía.** La estructura curricular perfila al mexicano del futuro, de modo que los planes y programas de estudio deben responder a los retos del siglo XXI, al desarrollar en las personas las competencias que requieren para la vida. El respeto y el apoyo al quehacer de los maestros, esenciales para el logro de los fines de la educación, deben recuperarse. Más allá de su tarea en la preparación académica de sus alumnos, son ejemplo y guía para la formación en valores y en derechos humanos. Los espacios educativos deben reunir características básicas que confieran al proceso formativo la dignidad que merece. Una escuela eficaz debe estar adecuadamente enraizada en su entorno e influir en éste para mejorarlo. Por otra parte, el uso de la información y la evaluación que se producen en la escuela es indispensable para su mejora continua y asegurar aprendizajes de calidad. **Potenciar cada uno de estos elementos llevará a un nuevo modelo de la escuela pública mexicana** para la transformación del sistema de educación básica que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para una mayor productividad y calidad de vida de los mexicanos.<sup>173</sup>

Producto de esta reforma se establece a la AGE como una estrategia para la transformación del sistema educativo al situar a la escuela en el centro y la define como sigue

---

<sup>173</sup> SEP. Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Diario Oficial. Viernes 13 de diciembre de 2013.

La autonomía escolar 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. La escuela pública podrá fortalecer su compromiso con los aprendizajes de los alumnos, y desempeñarse como promotora de cambio y de transformación social.<sup>174</sup>

Para tal efecto establece las siguientes acciones: fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares, con la implementación de la Ruta de Mejora Escolar para el ciclo escolar 2013-14; y el aseguramiento de los rasgos de normalidad mínima. Otras estrategias dirigidas en ese sentido pero ubicadas como rubros independientes son el apoyo del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); el impulso a la participación de los padres de familia y el Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE).<sup>175</sup>

Estos elementos de AGE planteados por la reforma en un inicio como estrategias para la transformación del sector educativo se consolidan finalmente en enero de 2016 con la presentación del Plan Escuela al Centro por parte del Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer.

---

<sup>174</sup> Op Cit. Gobierno de la República p 4

<sup>175</sup> *Ibíd.* Pp. 4-6

## CAPÍTULO V EL PLAN ESCUELA AL CENTRO

Una de las dificultades para el análisis del Plan Escuela al Centro es que se trata de un proyecto inacabado propuesto por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, como estrategia de construcción de la autonomía de gestión escolar en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, por lo que este capítulo está diseñado en tres apartados.

En primer lugar, construyo el Pan Escuela al Centro, desde su origen como discurso político, hasta su configuración como estrategia concreta de autonomía de gestión escolar, describiendo los elementos que lo integran en las diversas etapas de su transformación.

En segundo lugar, evalúo el Plan Escuela al Centro a partir de sus aportaciones a la autonomía de gestión escolar que plantea como objetivo principal, utilizando los indicadores obtenidos para la medición de sus niveles en las etapas de evolución reconocidas.

Cada vez mejor definido, el Plan Escuela al Centro, conocido finalmente como “La Escuela al Centro”, termina el sexenio con un incremento de la autonomía de gestión escolar en las escuelas de educación básica, a pesar de reconocerse su origen improvisado, tanto en su diseño institucional (o ausencia de él), como en el diseño de sus estrategias para el cambio organizacional.

Por lo que, finalmente, analizo La Escuela al Centro a partir de sus principios de diseño institucional, es decir, de sus previsiones para el cambio de cada escuela como centro de la transformación educativa de la última reforma, así como los elementos de diseño que estuvieron ausentes y que probablemente habrían sido necesarios.

## 5.1 Origen y definición del Plan Escuela al Centro

Si bien, en el apartado anterior ya se plasmaron las consideraciones gubernamentales hacia la construcción de mayor autonomía de gestión escolar en las escuelas de educación básica en México, es hasta el anuncio del nuevo modelo de escuela que se consolidan tales intenciones. El secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, anticipaba como nombre para “el programa” *Nueva Escuela*, este anuncio público sucedió en noviembre de 2015 en su visita a la escuela primaria “Siete de enero”. Su pronunciamiento al respecto versaba en torno a la posibilidad de seguir un modelo al que todas las escuelas de México deberían aspirar.<sup>176</sup>

Ya en octubre había anunciado siete prioridades para garantizar el derecho a la educación, dentro de las que incluyó “colocar a las escuelas en el centro del sistema educativo; dotar a las instituciones con la infraestructura, equipamiento y materiales formativos de mayor calidad (...), implementar el desarrollo profesional docente; revisar los planes y programas de estudio, (...) fomentar la equidad e inclusión; trabajar en la vinculación entre educación y mercado laboral, y diseñar la reestructuración administrativa de la educación de la Secretaría de Educación Pública”.<sup>177</sup>

Finalmente el Plan Escuela al Centro se presentó de forma oficial en la página de la Secretaría de Educación Pública el 25 de enero de 2016 como la primera de las siete prioridades, enfatizando que “este esquema” llevaría la reforma educativa a las aulas. En este comunicado se vislumbra el objetivo del Plan en estos términos:

---

<sup>176</sup> Toribio, Laura. En enero, nuevo modelo escolar basado en autonomía de gestión. Será modelo al que deberán aspirar todas las escuelas del país, considera el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño. Excelsior. 03 de noviembre de 2015. Consultado el 30 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/11/03/1054789>.

<sup>177</sup> Nuño anuncia 7 prioridades para garantizar derecho a la educación. E-medianews. 22 de octubre del 2015. Consultado el 30 de noviembre de 2016. Disponible en <http://e-medianews.com/nota/23282>

*“(…) buscamos un cambio en la organización de las escuelas para que todos los miembros de la comunidad se involucren activamente en su mejora continua. Todo el sistema debe estar al servicio de las escuelas y de sus alumnos, y brindarles el apoyo que requieren para elevar la calidad de la educación”.*<sup>178</sup>

Aún con estos elementos no quedaba claro si se trataba de un programa, una estrategia, un plan, un esquema o un mero discurso político, por lo que se le solicitó a la Secretaría de Educación Pública un pronunciamiento al respecto. En el Recurso de Revisión RDA 2918/16 Folio: 0001100173716 se obtuvieron los siguientes elementos:

En primer lugar, se hace notar que el secretario de Educación Pública hace referencia al Plan Escuela al Centro como un programa<sup>179</sup>, mientras que la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa<sup>180</sup> aclara que la categoría “Plan” queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo; que de éste se desprenden, a su vez, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Que la categoría de *programa* queda reservada para el “Programa Sectorial de Educación” que establece las estrategias que impulsan la autonomía de gestión escolar, y con ella, la “Estrategia Escuela al Centro” como se indica a continuación:

“1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines, y 1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes. Este documento

---

<sup>178</sup> Nuño Mayer, Aurelio. La Escuela al Centro. Secretaría de Educación Pública. Blog. 25 de enero de 2016. Consultado el 30 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>

<sup>179</sup> Mensaje de Aurelio Nuño al presentar plan de la Escuela al Centro. Grupo Fórmula. 25 de enero de 2016. Consultado el 30 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=565051&idFC=2016&sURL=>

<sup>180</sup> INAI. Recurso de Revisión RDA 2918/16 Folio: 0001100173716

fundamental establece el diagnóstico, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores específicos”.<sup>181</sup>

De tal suerte, que una vez definido como “estrategia”, el original *Plan Escuela al Centro* es presentado en un documento a posteriori únicamente como “**La Escuela al Centro**” y definido como “un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica”<sup>182</sup>. Al no contar con recursos presupuestales, se debe reiterar que los recursos para operar esta estrategia suponen los ya disponibles en los centros escolares de educación básica.

### **5.1.1 Elementos del Plan Escuela al Centro**

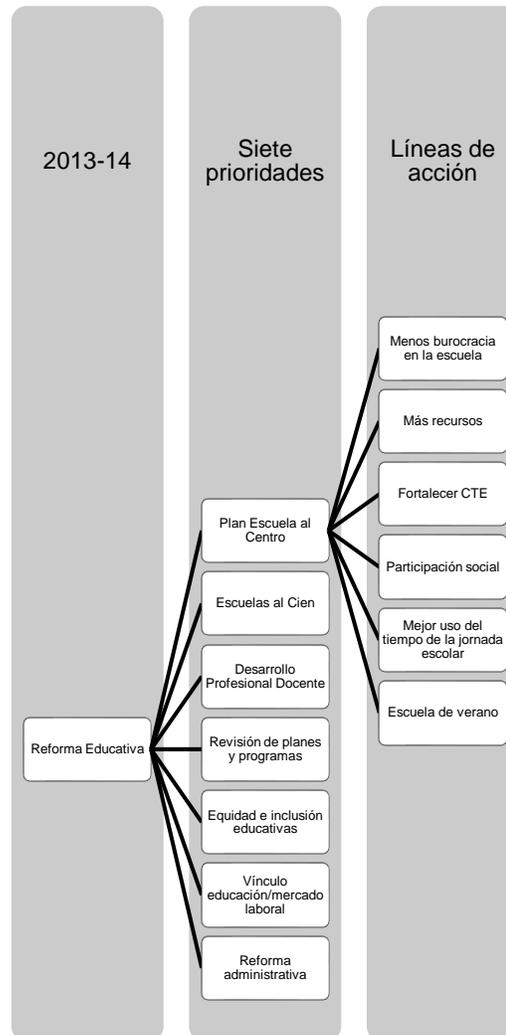
El Plan Escuela al Centro forma parte de una de las Siete Prioridades del presente gobierno para la reforma del sistema educativo y está conformado por seis líneas de acción como lo indica el siguiente esquema:

---

<sup>181</sup> Gobierno de la República. Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Consultado el 06 de junio de 2018. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5326569](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569)

<sup>182</sup> SEP. La Escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica. Consultado el 06 de junio de 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/519>

Tabla 7 Prioridades de la Reforma Educativa y líneas de acción del Plan Escuela al Centro



Elaboración propia.

De acuerdo con los planteamientos de la SEP, esta estrategia se presenta como “un principio para reorganizar el funcionamiento del sistema educativo”, reconociendo que la escuela es el principal agente de cambio a través de una responsabilidad compartida entre todos los actores involucrados en la mejora de las escuelas y de los aprendizajes, de igual forma, se le apuesta a esta estrategia la transformación de las prácticas docentes de forma positiva, en una suerte de interacción tácita con las otras prioridades de este gobierno.

## a) Menos burocracia en la escuela

El primer punto de la estrategia corresponde a la nueva **organización de la escuela** con menos burocracia, en este caso se creó un documento de nueve páginas por parte de la Subsecretaría de Educación Básica<sup>183</sup>, que basa su planteamiento en un nuevo modelo de organización escolar con un Director, un subdirector académico y un subdirector administrativo, que reconoce la necesidad de considerar esas dos dimensiones de la gestión escolar.

Otro aspecto relevante es que se señala la existencia de una primera etapa que sería implementada en las escuelas de tiempo completo con el modelo de dos subdirectores para el ciclo escolar 2016-2017; así como la conformación de una junta directiva denominada Consejo Nacional Directivo; y la emisión de los lineamientos de Autonomía de Gestión Escolar.

No obstante, esta construcción resulta a *posteriori*, en virtud que ya se había emitido el Acuerdo 717 para el fortalecimiento de la Autonomía de Gestión escolar, cuyo aporte principal es el mecanismo de planeación estratégica para el funcionamiento de las escuelas denominado **“Ruta de Mejora”**.<sup>184</sup>

Otro aporte importante del Acuerdo 717 está en relación a la toma de decisiones que contempla al Director, con el apoyo del Consejo Técnico Escolar, la Asociación de **Padres de Familia** y el Consejo Escolar de Participación social, aunque los lineamientos para su operación se dieron a conocer hasta mayo de 2016.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> SEP. Nueva organización de la escuela con menos burocracia. Consultado el 15 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/organizacion.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/organizacion.pdf)

<sup>184</sup> Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de Gestión Escolar. DOF. 07 de marzo de 2014. Consultado el 16 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/DOFa717.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/DOFa717.pdf)

<sup>185</sup> Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en Educación. 11 de mayo de 2016. Consultado el 16 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/lineamientos020516.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/lineamientos020516.pdf)

## **b) Más recursos**

Se presenta en este caso una contradicción, La Escuela al Centro no es un programa gubernamental y no contó con presupuesto ni recursos propios para su diseño. Tampoco se hizo un estudio y fundamentación de los recursos requeridos para su operación, por lo tanto, no cuenta con recursos (como estrategia) para distribuir entre las escuelas.

La Reforma Educativa, El Programa Escuelas de Tiempo Completo y El Programa Nacional de Convivencia Escolar conforman los mecanismos por los que La Escuela al Centro pretende otorgar recursos financieros a 75 mil escuelas, y aunque tales programas cuentan con sus documentos de fundamentación, fueron integrados a un proyecto mayor y más incluyente.

Porque La Escuela al Centro parece abarcar todas las ocurrencias sobre política educativa que se han implementado en los últimos tiempos. La Reforma Educativa tiene fecha de 2013<sup>186</sup>, las Escuelas de Tiempo Completo son de 2010<sup>187</sup> y el Programa Nacional de Convivencia Escolar es de 2016.<sup>188</sup>

Esta cronología muestra cómo dos de los tres programas ya existían antes del pronunciamiento de La Escuela al Centro, y el último, del mismo año que la estrategia, no se declara como parte de ella. El documento oficial que explica esta parte de la estrategia consta de sólo tres páginas y no incluye información útil para

---

<sup>186</sup> Op cit. Gobierno de la República.

<sup>187</sup> SEP. SNTE. Programa Escuelas de Tiempo Completo. Alianza por la Calidad de la Educación. 2010. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-7Pgxa1ulH-orientaciones\\_baja.pdf](https://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-7Pgxa1ulH-orientaciones_baja.pdf)

<sup>188</sup> Acuerdo número 19/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2017. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467726&fecha=27/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467726&fecha=27/12/2016)

comprender cómo articula La Escuela al Centro sus acciones con la de tales programas.<sup>189</sup>

### **c) Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares**

El documento de cuatro páginas que explica este apartado de la Escuela al Centro define los Consejos Técnicos Escolares como el órgano mayor de decisión técnico pedagógico. Las medidas para incrementar la autonomía de gestión escolar en las escuelas se limitan a invitar a los CTE´s a definir su Ruta de Mejora.<sup>190</sup>

Para las escuelas particulares se otorga la opción de decidir los momentos en que las sesiones se llevarán a cabo. Y en las escuelas secundarias se sugiere la última semana de cada mes.

El objetivo es que la escuela misma evalúe su situación y formule soluciones mediante los instrumentos estratégicos que impone la autoridad, así como los lineamientos para hacerlo.

Como una propuesta de organización, el fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares es anterior a La Escuela al Centro, pero lo que se le puede atribuir la creación de sus lineamientos en el año 2017, por corresponder al periodo de su vigencia y al ordenamiento del Acuerdo 717.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> SEP. La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Más recursos para las escuelas. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/recursos/recursos.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/recursos/recursos.pdf)

<sup>190</sup> SEP. La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares. Consultado el 20 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/cte/cte.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/cte.pdf)

<sup>191</sup>Acuerdo 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. Consultado el 20 de agosto de 2018. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017)

#### **d) Participación social**

La apertura a la participación social es el primer momento de la autonomía de gestión escolar en la política educativa, lo que ha evolucionado en casi medio siglo son los mecanismos para que ésta se lleve a cabo. Lamentablemente La Escuela al Centro no cuenta con un documento al respecto.

Su página oficial no ofrece elementos formales para definir el cuerpo de esta línea de acción, pero en el documento oficial se hace referencia al Programa Nacional de Convivencia Escolar (que ya fue incluido en la segunda línea de acción) y al **Consejo Escolar de Participación Social**.

#### **e) Mejor uso del tiempo de la jornada escolar**

La Escuela al Centro encontró la necesidad de hacer mejor uso del tiempo escolar, en el objetivo inferimos el diagnóstico, la solución que plantea es flexibilizar el calendario escolar de acuerdo a las necesidades de cada escuela. México tenía en ese entonces el mayor número de días escolares dentro de los países miembros de la OCDE pero no la mejor educación.<sup>192</sup>

En este punto hay un discurso contradictorio, se afirma que cada escuela va a contar con la flexibilidad de calendario para elegir de acuerdo a sus necesidades pero sólo se otorgan dos opciones, el calendario de 185 días o el de 200. En tal planteamiento no se observa cómo se va a lograr el mejor aprovechamiento de las horas de clase.

#### **f) Escuela de verano**

En la página oficial no hay contenido al respecto, debido a un error este apartado fue utilizado para agregar información sobre la participación social, que tampoco aporta elementos importantes.

---

<sup>192</sup> SEP. La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar. Consultado el 20 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/jornada/jornada.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/jornada/jornada.pdf)

Sin embargo, cuenta con una página independiente que explica su objetivo:

Promover el desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, mediante actividades recreativas, deportivas, tecnológicas, artísticas, culturales y científicas en los espacios e instalaciones de las escuelas públicas de educación básica durante el periodo vacacional.<sup>193</sup>

Este apartado integra material de trabajo para orientar las actividades como ficheros, manuales para los facilitadores y planteamientos de contenidos temáticos que parecen ser un antecedente de la propuesta de autonomía curricular del nuevo modelo educativo basado en clubes.

### **5.1.2 Estructura formal**

#### **a) Objetivo general**

Si algo ha quedado claro con respecto al Plan Escuela al Centro es que su objetivo general es impulsar la autonomía de gestión escolar, aunque en su nacimiento no se observó una idea concreta de lo que a esto se refiere, y no obstante las carencias de la estrategia, es notable que la política educativa, sí definía claramente el concepto de autonomía de gestión escolar como la *toma de decisiones que correspondan al funcionamiento de la escuela* y los mecanismos para llevarla a cabo.<sup>194</sup>

El objetivo quedó plasmado de la siguiente forma en los documentos oficiales:

El objetivo de este esquema es mejorar la organización de las escuelas para que todos los miembros de la comunidad se involucren en la mejora continua de las escuelas, llevando la reforma educativa a las aulas.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> DGDGE. Escuela de verano. Consultado el 21 de agosto de 2018. Disponible en <http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/>

<sup>194</sup> Op Cit. Gobierno de la República. P. 4

<sup>195</sup> SEP. La estrategia "La Escuela al Centro". Consultado el 16 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/)

## **b) Objetivos particulares**

Ahora bien, la dificultad de describir esta estrategia comienza con la definición de sus objetivos particulares:

- 1) *Lograr la normalidad mínima de operación escolar.*
- 2) *Asegurar las bases para aprendizajes relevantes y duraderos.*
- 3) *Detener y revertir el abandono escolar.*
- 4) *Lograr la convivencia sana y pacífica en las escuelas.*<sup>196</sup>

Mismos que hacen referencia a los planteamientos de la política educativa para el sexenio pero que no tienen relación con los elementos que contribuyen al objetivo principal, es decir, que pudieran aumentar la autonomía de gestión escolar, como ha quedado claro en la revisión contextual sobre el tema.

Para acercarnos a la intención del Plan Escuela al Centro, considero que sus líneas de acción corresponden a sus objetivos particulares, desde un planteamiento inacabado que se construyó posteriormente:

1. *Calendario escolar flexible.*
2. *Nueva estructura de personal para escuelas y supervisiones escolares.*
3. *Recursos directos de las escuelas e impulso a Escuelas de Tiempo Completo.*
4. *Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares.*
5. *Impulsar a los Consejos Escolares de Participación Social.*<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Op Cit. SEP. P. 13

<sup>197</sup> *Ibíd.* P. 16

### c) Diagnóstico

El Pan Escuela al Centro reconoció que el Sistema Educativo actual está desintegrado en sus partes, en un documento de 40 páginas el único acercamiento a plantear la realidad educativa que justifique el incremento de la autonomía de gestión en las escuelas fue mediante las siguientes imágenes:

*Imagen 1. Representación actual y deseable del modelo educativo*



SEP. La Escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica.

Por lo tanto, me dispongo a justificar la estrategia La Escuela al Centro mediante el propio discurso de Aurelio Nuño Mayer en el que declara que “Necesitamos de su participación para que ustedes sean quienes verifiquen que los recursos se utilicen de manera adecuada. El gobierno no puede estar verificando todo, escuela por escuela”.<sup>198</sup>

De tal suerte, que el Secretario de educación Pública reconoció la necesidad de impulsar una estrategia de autonomía de gestión escolar para que cada escuela

<sup>198</sup> En el próximo ciclo escolar habrá nuevas figuras administrativas: SEP. 03 de febrero de 2016. Grupo Fórmula. Consultado el 18 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=567648&idFC=2016>

resuelva los asuntos sustantivos de su gestión en una imposibilidad declarada del gobierno y las autoridades educativas porque *no pueden solos*.

Sin mayores elementos al respecto de una estructura formal identificable en términos protocolarios sobre el Plan Escuela al Centro, y habiendo conformado ya sus elementos sustantivos, es menester evaluar las partes identificables es sus propuestas de autonomía de gestión escolar, pues es un elemento también ausente en los documentos oficiales.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Mediante el recurso de revisión RDA 2918/16 se obtuvo un pronunciamiento oficial de la Secretaría de Educación Pública, que al respecto de la estrategia La Escuela al Centro indica que su evaluación se limita a considerar el cumplimiento de sus resultados a través de una matriz de marco lógico, razón por la que este apartado se dedicó a reconocer los elementos que lo integran.

## 5.2 Evaluación de los niveles de autonomía de gestión escolar de La Escuela al Centro

De acuerdo con los indicadores obtenidos en los capítulos sobre autonomía de gestión escolar se reconocen para esta valuación **tres momentos** de la autonomía de gestión escolar: 1) apertura a la participación democrática, 2) descentralización administrativa, 3) camino a la gobernanza; **dos dimensiones**, la autonomía pedagógica y la autonomía administrativa; y **cuatro niveles**: autonomía nula, limitada, moderada, y alta, mismos que ejemplifico en las siguientes tablas:

*Tabla 8 Niveles e indicadores de Autonomía Administrativa*

		Niveles	Autonomía nula (La escuela no toma decisiones en absoluto)	Autonomía limitada (La escuela toma algunas decisiones)	Autonomía moderada (La escuela y la unidad administrativa central toman decisiones en conjunto)	Autonomía alta (La escuela toma todas las decisiones)
		Indicadores				
Autonomía Administrativa	Participación democrática	No se abre el centro escolar hacia la comunidad	Se reconoce la triada conformada por docentes, alumnos y padres de familia	Se establecen mecanismos de participación social	Se establecen mecanismos de participación de docentes, alumnos y padres de familia, y se llevan a cabo en armonía.	
	Establecimiento de proyectos escolares	No se establecen proyectos escolares	Se establecen proyectos escolares	Se establecen proyectos escolares generados desde la realidad escolar	Se establecen proyectos escolares, se rinden cuentas, se evalúan y se ajustan.	
	Sostenimiento del centro escolar	El presupuesto es otorgado por la autoridad	El presupuesto mayoritario proviene de la	La autoridad educativa y la comunidad	La escuela es autosustentable.	

		educativa en su totalidad.	autoridad educativa.	escolar sostienen en igual medida la operación de la escuela.	
	Participación de padres en el manejo de recursos financieros	Los padres no participan en el manejo de recursos financieros.	Los padres deciden algunos manejos de recursos financieros.	Los padres y el resto de la comunidad escolar deciden el manejo de los recursos.	Los padres y el resto de la comunidad escolar deciden el manejo de los recursos, diagnostican, planean y evalúan.
	Contratación de profesores	La escuela no contrata profesores.	La escuela propone profesores para su contratación.	La escuela propone profesores para su contratación y despido.	La escuela contrata a los mejores profesores de acuerdo a su proyecto escolar.

Elaboración propia (2018)

Tabla 9 Niveles e indicadores de Autonomía Pedagógica

		Niveles	Autonomía nula	Autonomía limitada	Autonomía moderada	Autonomía alta
		Indicadores	(La escuela no toma decisiones en absoluto)	(La escuela toma algunas decisiones)	(La escuela y la unidad administrativa central toman decisiones en conjunto)	(La escuela toma todas las decisiones)
Autonomía Pedagógica	Definición de contenidos		La escuela no decide sus contenidos	La escuela decide parcialmente sus contenidos dentro de un límite de opciones	La escuela decide sus contenidos dentro de una gran variedad de opciones.	La escuela propone sus contenidos de acuerdo a su realidad particular.

	Definición de calendario escolar	La escuela no decide su calendario escolar	La escuela decide su calendario escolar dentro de un límite de opciones.	La escuela decide su calendario escolar dentro de una gran variedad de opciones.	La escuela propone su calendario escolar de acuerdo a su realidad particular.
	Evaluación docente	La escuela no evalúa a sus docentes en funciones	La escuela evalúa a sus docentes sin efectos sancionatorios	La escuela evalúa a sus docentes en conjunto con las autoridades educativas con efectos diversos.	La escuela evalúa a sus docentes en conjunto con las autoridades educativas con el objetivo de mejorar su desempeño.
	Evaluación educativa	Los estándares de desempeño educativo y las evaluaciones son establecidos por la autoridad educativa.	La autoridad educativa establece los estándares de desempeño y la escuela aplica la evaluación.	La escuela opina sobre los estándares de desempeño de sus estudiantes y aplica las evaluaciones tomando algunas decisiones.	La escuela establece sus estándares de desempeño y su tipo de evaluación para mejorar los aprendizajes de sus alumnos.
	Participación de padres en el manejo de recursos didácticos	Los padres no participan en absoluto de la administración de recursos didáctico.	Los padres participan "opinando" respecto del uso de recursos didácticos.	Los padres participan decidiendo sobre el uso de los recursos didácticos.	Los padres participan mediante mecanismos establecidos en el uso de los recursos didácticos de acuerdo a las necesidades escolares y en conjunto con la comunidad escolar.

*Elaboración propia (2018)*

### **a) Menos burocracia en la escuela**

Es importante reconocer por anticipado que las estrategias de autonomía de gestión escolar impulsadas en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, a través de tres Secretarios de Educación, sí representan un incremento de la autonomía escolar, no precisamente dentro de la estrategia Escuela al Centro, pero sí dentro de las dimensiones fundamentales (pedagógica y administrativa) de la política educativa.

Tal es el caso de la **organización escolar** en su estructura administrativa, que no reconocía institucionalmente la dimensión pedagógica y de gestión, aunque ambos casos se refieren al aspecto técnico de la administración, una distinción de los procesos era necesaria para colocar el nivel de gestión escolar de las escuelas de México en el nivel de *autonomía limitada*, debido a que el primer paso para realizar una evaluación consiste en distinguir ambas dimensiones.

En este punto se presume un incremento de una autonomía *nula a moderada*, en virtud que esta distinción se realizó en los primeros esfuerzos de autonomía de gestión escolar hace más de treinta años en la política educativa a nivel mundial. Si bien es cierto, que en México ha habido esfuerzos aislados por sistematizar y evaluar tales procesos, la política educativa había sido bastante restrictiva.

Para el caso del proyecto escolar, éste fue renombrado como **“Ruta de mejora”**, que ya tenía sus antecedentes en otros modelos, como herramienta de gestión escolar se apertura su uso a todos los miembros del centro educativo por contener la información clave del diagnóstico escolar y los objetivos para orientar la labor educativa, por lo que esta herramienta corresponde a un nivel limitado de autonomía de gestión escolar y con la **participación de los padres de familia** para tomarla en cuenta en la toma de decisiones se pasó, en este punto, a un *nivel de autonomía moderado*.

También es importante reconocer que la figura de Cooperativas Escolares, que operaba en algunas escuelas de México bajo un reglamento sin vigencia desde

1994<sup>200</sup>, finalmente transitó a Establecimientos de Consumo<sup>201</sup>, con un adelanto de autonomía de gestión escolar *limitada* a *alta*, pues el manejo de los recursos es, hasta el momento, el mejor indicio de gobernanza escolar.<sup>202</sup>

## **b) Más recursos**

La sección menos construida de la Escuela al Centro es la correspondiente al incremento de los recursos de las escuelas en México, en realidad no hay ningún aspecto que se pueda evaluar en relación a los niveles de autonomía de gestión escolar ya que está conformada por La Reforma Educativa, El Programa Escuelas de Tiempo Completo y El Programa Nacional de Convivencia Escolar, todos ellos, programas que cuentan con sus propios documentos, fundamentaciones y evaluaciones.

Sin embargo, el incremento de recursos financieros por parte de la SEP sí es uno de los indicadores de autonomía de gestión escolar. Esta investigación no tiene como propósito evaluar tres programas de esa magnitud, por lo que es correspondencia de otros espacios determinar el impacto de esos programas en las escuelas del país.

---

<sup>200</sup> Huerta, Josué. SEP, sin ley para regular cooperativas escolares. Unión Hidalgo. 2014. Consultado el 16 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2014/10/27/educacion/sep-sin-ley-para-regular-cooperativas-escolares>

<sup>201</sup> SEP-SSA. ACUERDO mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional. 16 de Mayo de 2014. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014)

<sup>202</sup> Este punto merece consideraciones especiales para ser abordadas en un trabajo de investigación independiente, debido a que con el acuerdo del 16 de mayo de 2014 se define la participación de todos los actores educativos en la gestión de diversos tipos de recursos, ya que el modelo anterior (la Cooperativa Escolar) estaba funcionando bajo un reglamento sin vigencia, por lo tanto, fuera de la legalidad, y era administrado principalmente por los Directivos escolares y un equipo docente. Con la distribución de poderes de decisión, el establecimiento de condiciones de operación y mandato de rendición de cuentas, este paso a la autonomía impulsa, por lo menos el diseño institucional, a una actualización de treinta años.

### c) Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares

Este aspecto está dirigido a la toma de decisiones en la escuela en la dimensión pedagógica, y está integrado sólo por los miembros del Consejo, por lo que de principio es limitativo, es decir, no pueden participar los otros actores educativos para proponer soluciones, aunque pueden consultar la Ruta de Mejora para saber las necesidades de la escuela.<sup>203</sup> Esta situación representa un nivel de autonomía limitado, ya que un nivel de autonomía ideal plantea, por lo menos, la participación de todos los actores en una distribución equilibrada de opiniones que deriven en la toma de decisiones informada.

Para la evaluación de autonomía de gestión escolar que propone La Escuela al Centro es preciso analizar los elementos esenciales en sus principios de autonomía y en las ausencias, teniendo como guía sus lineamientos. Por ejemplo, el CTE está integrado por la totalidad del colectivo docente pero en las escuelas secundarias no pueden coincidir todos los profesores el día de la junta y en el horario completo porque **la SEP no paga horas extra.**<sup>204</sup>

Así, además de ser excluyente, pues no participan alumnos, ni padres de familia, tampoco participan los docentes que no tengan un horario coincidente con las juntas. Por lo que la toma de decisiones recae en profesores con mayor carga horaria.

**El Director preside el CTE**, incluso habiendo apoyos técnicos que pudieran estar en capacidades similares para suplirlo o descargar su responsabilidad en igual efectividad de cumplimiento. Esta situación representa una línea jerárquica característica de viejos modelos administrativos. Convirtiendo la estructura organizacional en una expresión limitada de autonomía de gestión escolar.

---

<sup>203</sup> SEB. Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica. Consultado el 20 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf)

<sup>204</sup> UT. AEFM. Solicitud de información no. 2510100073017.

Las sesiones son determinadas por los lineamientos, no por las necesidades de la escuela, todas las escuelas **sesionarán 13 días del ciclo escolar** distribuidas en dos fases, la ordinaria y la intensiva. El poder de decisión presenta un número limitado de opciones para la elección de fecha, no para el formato, no para el número de sesiones y no para los integrantes, este tipo de autonomía es *limitada*.

#### **d) Participación social**

Siendo el recurso más descuidado de La Escuela al Centro, no es el menos importante, durante décadas los padres de familia han apoyado a las escuelas de educación básica mediante donaciones, contribuciones voluntarias para la inscripción de sus hijos y mediante otros mecanismos como las Cooperativas Escolares, que durante años fueron un aporte importante de recursos financieros para la operación de las escuelas.

Sólo de forma indirecta es que La Escuela al Centro considera la participación social, en el acuerdo para la operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar se define el **Consejo Escolar de Participación Social** como un

Órgano colegiado constituido en cada escuela pública de educación básica, integrado por madres y padres de familia, así como representantes de sus asociaciones, personal docente y representantes de su organización sindical quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de las y los trabajadoras/es, personal directivo de la escuela, exalumnas/os, así como con las demás personas de la comunidad interesadas en el desarrollo de la propia escuela (...)<sup>205</sup>

Y se define en sus lineamientos su participación organizada mediante un plan de trabajo, mismo que se limita a la generación de opiniones y propuestas, no a la toma de decisiones, por lo que el nivel de autonomía es limitado.

No obstante, y casi de forma involuntaria, se establece la participación de los padres de familia en otro modelo de gestión de recursos, los Establecimientos de Consumo

---

<sup>205</sup> Op. Cit. SEP

Escolar<sup>206</sup>, que aunque tienen como objetivo principal el manejo de los alimentos apropiados para el consumo de los alumnos en la escuela, representa una distribución horizontal de poder en la toma de decisiones (también en el manejo de recursos financieros), siendo el único indicio de **niveles de autonomía altos**, aunque ni en el discurso político ni en los principios de diseño institucional se haya considerado de esta forma.<sup>207</sup>

#### **e) Mejor uso del tiempo de la jornada escolar**

Como en esta investigación no se está evaluando la coherencia lógica de los objetivos de La Escuela al Centro con sus propuestas de solución, es que no revisaré de qué manera un calendario de 185, de 195 o de 200 días escolares va a mejorar el uso del tiempo en el aula, pero sí hay elementos para definir los aportes a la autonomía de gestión escolar.

Definitivamente un calendario escolar definido por la autoridad educativa central para todas las escuelas del país es una muestra de autonomía nula, en virtud que las escuelas no participaban ni con su opinión, este paso a decidir entre dos opciones representa un incremento, pasando de un nivel **nulo a limitado**.

#### **f) Escuela de verano**

Probablemente este punto sea el antecedente de la autonomía curricular del Nuevo Modelo Educativo que incluye los clubes, ya que los contenidos que manejan en sus cursos de verano no corresponden al modelo curricular tradicional. No hay

---

<sup>206</sup> Op. Cit. SEP

<sup>207</sup> Aunque algunos aportes al incremento de autonomía de gestión escolar en México no formen parte de La Escuela al Centro presumo que las medidas de política educativa al respecto obligaron a la creación del concepto que englobara su presencia inminente, tal es el caso de esta aportación de 2014, dos años antes del lanzamiento de la estrategia.

elementos para asegurarlo, y por lo tanto, ningún elemento de autonomía de gestión escolar para evaluar.<sup>208</sup>

### **5.3 Límites y perspectivas de la Escuela al Centro**

Ahora bien, en cuanto a su diseño institucional, la teoría nos indica que un buen comienzo para el planteamiento de una estrategia de tales dimensiones sería ubicado en el diagnóstico de la situación a partir del objetivo planteado, claramente identificado, el objetivo de la Escuela al Centro es el incremento de los niveles de autonomía de gestión escolar en la educación básica para lograr la calidad de nuestro sistema educativo.

El diseño institucional implica el planteamiento de una justa correspondencia entre las *medidas de autonomía de gestión escolar y el entorno*, en este caso, el contexto mexicano. Como se vio en el apartado anterior, La Escuela al Centro no contó con un diagnóstico, sin embargo, de haber considerado importante la elaboración de un documento escrito que contuviera los elementos de un marco lógico básicos para la elaboración de cualquier proyecto, incluso una estrategia, probablemente habría sido de utilidad un Estado del arte.

En el apartado contextual de este texto se define ampliamente en qué situación se encuentra México con respecto a su nivel educativo y el imperativo, en política educativa, por incrementar los niveles de autonomía de gestión escolar para mejorar la calidad educativa, sin embargo, las propuestas para mejorar las escuelas también venían con un instructivo, es decir, con una propuesta de diseño para llevar todo esto a cabo.

---

<sup>208</sup> AEFCM. Escuela de verano 2017. Consultado el 22 de agosto de 2018. Disponible en [http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/ficheros/180419\\_Escuelas\\_de\\_Verano\\_Reuni%C3%B3n\\_Inicial\\_Nacional\\_CDMX.pdf](http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/ficheros/180419_Escuelas_de_Verano_Reuni%C3%B3n_Inicial_Nacional_CDMX.pdf)

El diseño de una política pública “debe tomar en cuenta el contexto y las posibilidades de la implementación”<sup>209</sup>, así cuando la OCDE sugirió la Reforma Educativa en México, ya había hecho esas consideraciones sociales y revisado las posibilidades de cambio, y, por supuesto, planteado la principal estrategia: poner a la escuela en el centro del cambio educativo.

Si la estrategia La Escuela al Centro carece de esta revisión o diagnóstico, no significa que no exista, por el contrario, el discurso sobre las políticas educativas de autonomía de gestión escolar en el mundo es tan popular que no hizo falta que los políticos mexicanos se esforzaran ni en un diagnóstico propio, ni en la elaboración de estrategias propias.

Por lo tanto, la sugerencia de la OCDE para incrementar el nivel educativo era una reforma que básicamente incrementara los niveles de autonomía de gestión escolar y estableciera mecanismos de evaluación docente. De tal suerte, que la Reforma Educativa sí cuenta con el diseño institucional correspondiente.<sup>210</sup>

En cuanto a la estrategia La Escuela al Centro sí hubo esfuerzos de diseño, por lo menos, en lo que respecta a los primeros discursos del entonces Secretario de Educación Pública Aurelio Nuño Mayer, que hablaban de la necesidad de incrementar los niveles de autonomía de gestión escolar. Si bien, no se tuvo acceso a los documentos en los que el Secretario basaba sus discursos éstos presumían la existencia de un proyecto.

### **5.3.3 Principios del diseño institucional en La Escuela al Centro**

Un primer punto para comenzar este análisis es definir si La Escuela al Centro tuvo un diseño institucional, es decir, si se planeó el proyecto antes de llevarse a cabo,

---

<sup>209</sup> OCDE. Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México. 2010

<sup>210</sup> A pesar del debate sobre su naturaleza y viabilidad, se reconocen en ella los elementos de diseño institucional que plantea Goodin para la elaboración de un buen diseño, pero la Reforma Educativa 2013 no está en revisión en este documento.

porque he reconocido que esta estrategia tiene elementos improvisados o contruidos *a posteriori*.

Una de las explicaciones de su diseño es que no nació como *estrategia*, ya que no fue anticipada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que estableció las estrategias para el logro de la educación de calidad en México<sup>211</sup>. Aunque en el Plan Sectorial de Educación hay referencias directas al incremento de la autonomía de gestión escolar como estrategia educativa, la presentación de La Escuela al Centro fue hecha como un “programa”. Por lo tanto, su origen se presume improvisado. No obstante, existe un documento que se presenta como el proyecto de La Escuela al Centro, mismo que permite que ésta pueda ser analizada en su diseño.<sup>212</sup>

La evaluación de un diseño institucional requiere de una propuesta concreta que permita la aplicación de modelos de evaluación con indicadores establecidos, cuando se trata de la evaluación de un programa de gobierno el modelo de evaluación de su diseño está orientado a la definición misma del programa en respuesta a una problemática, a la justificación del programa (mediante un diagnóstico serio y la fundamentación teórica o empírica), el análisis de contribución del programa, su coherencia entre metas y objetivos, y su vinculación con objetivos nacionales e internacionales, entre otros.<sup>213</sup>

Sin embargo, La escuela al Centro no es un programa, por lo tanto, no cuenta con asignación presupuestal, misma que en caso de tener también es susceptible de evaluación. Razón también, por la que no se evaluó su diseño institucional con los modelos predeterminados para ello.

La evaluación del diseño institucional a partir de un modelo de medición estándar no es posible, en virtud que no cuenta con los elementos estructurales para ello, y

---

<sup>211</sup> Op. Cit. Gobierno de la República. Pp 123-130

<sup>212</sup> Op. Cit. Secretaría de Educación Pública.

<sup>213</sup> CONEVAL. Términos de referencia de la evaluación de diseño. Enero, 2017. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_Disenio.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Disenio.pdf)

aunque este capítulo se ocupó de describirlo y estructurarlo en una lógica que permitiera su evaluación, esto no fue posible, pues no brinda los elementos suficientes. No obstante, los principios de su diseño institucional pudieron ser analizados mediante la revisión teórica de esta investigación y las inferencias permitidas.

### **a) Revisión de las posibilidades de cambio**

El documento es una presentación de cuarenta páginas que es el único escrito oficial al que se tuvo acceso público, ya que la SEP negó la existencia de un proyecto *in extenso*<sup>214</sup>, aunque elaboró un documento *ad hoc* para explicar la naturaleza de la estrategia.<sup>215</sup>

En tal presentación no hay un apartado dedicado a la revisión de las condiciones sociales en México que justifique la estrategia, mucho menos sus posibilidades de cambio, sin embargo, a petición expresa, la justificación fue elaborada y fundamentada por la SEP. Como se ha pronunciado en esta investigación, La Escuela al Centro no tiene este elemento del diseño institucional en su materialización como proyecto. Sin embargo, de haber sido considerada la elaboración de un documento fundamentado sí existen los elementos que hubieran justificado la estrategia.

### **b) Fundamentación**

En el documento tampoco se incluye la fundamentación de la estrategia, por fundamentación debe entenderse también al Marco Teórico, que “no es más que el

---

<sup>214</sup> UT. AFSEDF. Solicitud de información no. 0001100173716

<sup>215</sup> Op. Cit. INAI.

conjunto de basamentos, hipótesis o reglas con las que se sustentan y le damos explicación al problema planteado”.<sup>216</sup>

Suponiendo que el problema planteado fuera la falta de autonomía de gestión escolar en las escuelas de México, la fundamentación teórica estaría dirigida a sustentar tal afirmación, construyendo las explicaciones que sostuvieran la necesidad de incrementar la estrategia La Escuela al Centro.

Si bien, una fundamentación teórica apuntaría al sostenimiento del discurso pronunciado al respecto, no se vio reflejado en ningún momento de la revisión que esta carencia se subsanara, como sucede con otros elementos de su diseño, este aspecto se dio por hecho, pues la política educativa propuesta por el gobierno en turno sí posee tal.<sup>217</sup>

Para Goodin, este aspecto es llamado *solidez*, y se refiere a la posibilidad de adaptación de las instituciones para adaptarse a los cambios manteniendo los principios firmes<sup>218</sup>, en este caso, las medidas de la estrategia La Escuela al Centro debieron estar pensadas para aplicarse en la Institución “educación básica” con cierto grado de flexibilidad sin perder el objetivo principal.

Si la fundamentación (teórica) o la solidez fueron consideradas en la estrategia no hay evidencia de ello en los documentos revisados, pero se presume que en la práctica las medidas de autonomía se colocaron en un nivel moderado, es decir, su aplicación otorgó posibilidades de toma de decisiones sólo dentro de un número limitado de opciones.

### **c) Sensibilidad a la complejidad motivacional**

---

<sup>216</sup> Normas APA. ¿Qué es la Fundamentación Teórica de una investigación? Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en <http://normasapa.net/fundamentacion-teorica-investigacion/>

<sup>217</sup> Como la política educativa, en general, no está en revisión en esta investigación, no hago pronunciamientos al respecto de su propia fundamentación en el impulso de la autonomía de gestión escolar en México, sin embargo, los documentos revisados la contienen.

<sup>218</sup> Op. Cit. Goodin. P. 60

“Dentro de la mayoría de los actores sociales existen impulsos hacia el interés propio junto con motivaciones nobles, o incluso altruistas”<sup>219</sup>, explica Goodin. Refiriéndose a la complejidad motivacional para cumplir con los compromisos institucionales. En este punto se considera a los actores involucrados, las medidas impulsadas y las interacciones que podrían generarse.

En tal caso, La Escuela al Centro sí define, de manera indirecta, a “los responsables de instrumentar la estrategia”, entre los que se encuentra un Consejo Directivo Nacional, que en la fecha de pronunciamiento no había sido conformado, sin embargo, es el encargado de tomar “los acuerdos necesarios para el fortalecimiento, implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia, procurando en todo momento el consenso”.<sup>220</sup>

Otros actores considerados y sus funciones son, los docentes, padres de familia, Consejo Técnico Escolar, supervisores y apoyos técnicos pedagógicos.

#### **d) Publicidad**

El principio de publicidad exige que la propuesta institucional sea justificable públicamente, es decir, que el discurso sobre sus bondades encuentre el interés de la sociedad y no parezca el interés egoísta del político que la anuncia.

La Escuela al Centro fue anunciada públicamente por el Secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, dos meses antes de tener nombre oficial, antes de existir un documento soporte y antes de tener un equipo directivo. Tal apresuramiento no corresponde a un interés genuino por el proyecto de autonomía de la Escuela al Centro, porque hasta el día de hoy no existen los elementos que le den seriedad a la propuesta.

---

<sup>219</sup> Op. Cit. Goodin. P. 61

<sup>220</sup> SEP. La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Consejo Directivo Nacional. Consultado el 19 de agosto de 2018. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/cdn.html](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/cdn.html)

Al contrario, su construcción improvisada presume el interés del Secretario de Educación Pública por tener una propuesta educativa como refuerzo de su imagen política, si bien, el discurso de la autonomía de gestión escolar y el eslogan para “poner a la escuela al centro” son poderosos, esta investigación ha demostrado que la insignia es vieja, ya que los movimientos al respecto tienen más de tres décadas de historia.

Sin embargo, históricamente desfasado, el Secretario de Educación Pública tenía razón en algo, los niveles de autonomía de gestión escolar en México eran limitados o nulos, así que tan desfasado como Aurelio Nuño Mayer es también nuestro sistema educativo. Por lo tanto, la carrera política del entonces Secretario no se vio directamente beneficiada por la estrategia pero las medidas de autonomía de gestión en las escuelas de México sí tuvo un impulso en este sexenio.

#### **e) Variabilidad**

Goodin propone “alentar la experimentación con estructuras diferentes en lugares distintos”<sup>221</sup> y aprender del ensayo y error, a esto le llama principio de variabilidad. En tal caso, La Escuela al Centro incluye lineamientos institucionales que son de carácter obligatorio y aplicables a toda las escuelas públicas de nivel básico en México, en calidad de ordenamientos.

Las líneas de acción del Plan Escuela al Centro contienen un esfuerzo limitado por otorgar alternativas de aplicación, en la mayoría de los casos se da a elegir entre dos alternativas de las cuales es obligatorio elegir en cumplimiento de las fechas y condiciones, de 210 mil escuelas a las que hizo referencia el entonces Secretario de Educación Pública<sup>222</sup>, con particularidades por modalidad, nivel y contexto, dos alternativas son insuficientes.

---

<sup>221</sup> Op. Cit. Goodin. P. 63

<sup>222</sup> Op. Cit. Grupo Fórmula

La estructura de la Escuela al Centro es rígida (e incompleta), y si carece de un diagnóstico general del contexto, mucho menos se puede esperar el diagnóstico particular de cada región de la República o escuela, además, el Consejo Directivo de la Estrategia no ha emitido documentos que propongan los ajustes a la estructura inicial desde su conformación hasta las últimas referencias consultadas, por lo tanto, ni su diseño ni su aplicación consideraron la *variabilidad* como principio.

## CONCLUSIONES

La teoría institucional es un recurso que permite la comprensión de las instituciones a través de su estudio en el tiempo, para esta investigación, las instituciones se encuentran en el plano simbólico, constituyen un elemento esencial de la sociedad al albergar los principios hegemónicos del orden y la verdad, principios deseables por una mayoría.

Las instituciones pueden ser definidas desde distintas disciplinas, el enfoque que utilicé para esta investigación, el nuevo institucionalismo, las define como estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico que reducen la incertidumbre y regulan las conductas colectivas, esta visión de corte economicista es el principio para comprender las instituciones modernas y es útil para el estudio de las instituciones educativas cuyo corte economicista sigue presente.

El objetivo de estudiar las instituciones desde la teoría neo institucional radica en la necesidad de comprender la forma en que éstas cambian y los factores que intervienen, algunos agentes para que las instituciones cambien pueden ser las fuerzas económicas, aunque una visión orgánica de las instituciones presume que éstas puedan cambiar en su necesidad de adaptarse a las nuevas y cambiantes sociedades, aquella institución que no se adapte está destinada a morir.

El cambio de una institución también puede ser casual o deliberado, en ocasiones, como postula la teoría neodarwinista, es preciso que mueran por su mal funcionamiento en el entorno social, pero cuando hay una intención programada para hacer que una institución cambie para ser funcional en nuestra sociedad se aplica la estrategia del diseño institucional.

Un diseño institucional implica la revisión de las instituciones existentes para replantearlas hacia nuevos objetivos que presenten coherencia interna y armonía con su entorno. Desde tales preceptos es que la educación en México se presume inadecuada, por decir lo menos, y gran parte de la responsabilidad se distribuye entre las políticas educativas y los procesos en las escuelas.

Como medida de política pública internacional se lanzó la Estrategia Escuela al Centro en el año 2106 como estrategia de cambio organizacional en las escuelas, es decir, la política educativa determinó la estrategia institucional conocida como “aumento de autonomía de gestión escolar” para el aumento del desempeño de los estudiantes en México; y la escuela “adquirió” lineamientos normativos para su reorganización, es decir, para cambiar organizacionalmente, porque cuando las organizaciones cambian también cambia la sociedad.

El problema central de esta tesis es que el diseño institucional, tanto de las políticas educativas de autonomía de gestión escolar, como el diseño del plan Escuela al Centro tienen severas deficiencias. Me gusta hablar del diseño de la política educativa porque efectivamente se observan los elementos formales de un diseño documentado, por lo menos teóricamente, pero no se planeó la armonización con la sociedad mexicana, tan es así que el rechazo a la reforma educativa de 2013 es todavía vigente.

Por otro lado, el hallazgo más importante de esta investigación se centra en la revisión propia del diseño institucional del Plan Escuela al Centro, que debiera servir como guía para el cambio de las organizaciones escolares de educación básica y que fue propuesto para incrementar las medidas de autonomía de gestión escolar como centro del cambio educativo, pero bajo una propuesta desdibujada desde su concepción.

En primer lugar, encontré que no existe documento escrito con los elementos formales para la elaboración de una estrategia, es decir, un documento que contenga objetivos claros y alineados con los objetivos nacionales, no contiene objetivos específicos, justificación teórica ni empírica, no establece elementos de partida a través de un diagnóstico ni la ruta para lograr lo que, de hecho, no propone.

En cambio, integra una serie de metas a alcanzar, estrategias a posteriori y conexión con otros programas en curso como si fueran parte de la estrategia. Definitivamente las medidas que “impulsa” con respecto a la autonomía de gestión

escolar son nulas o limitadas, o, en tal caso, son aportaciones de otros programas que sí se dedicaron a la elaboración de un documento con diseño institucional.

De tal suerte, el Plan Escuela al Centro es una estrategia inacabada, que no posee los requisitos mínimos para ser evaluada mediante una matriz de marco lógico, como corresponde a un formato de estrategia y que no tuvo presupuesto destinado a llevarse a cabo. Por lo que el análisis se enfocó en los principios de su diseño institucional.

Si bien, la hegemonía de tales principios no se cuestionó, sí se consideró que hay alternativas al orden institucional dominante que suponen que la heterogenidad no se puede reducir a la creación de una institución que dé soluciones universales. Sin embargo, La Escuela al Centro es producto del orden social y político dominante que se ubica en este plano simbólico, haber considerado otras alternativas implicaría la formulación de una nueva estrategia.

En el plano de lo real se encuentra a los centros escolares que, estudiados desde la perspectiva de los Estudios Organizacionales, son organizaciones adscritas a principios institucionales. Su dualidad como instituciones- organizaciones permite que sean revisadas en ambos planos.

En el ámbito institucional surgió La Escuela al Centro como estrategia para impulsar la autonomía de gestión escolar en las escuelas de educación básica en México, tanto en su diseño institucional como en sus propuestas de autonomía, responde a una necesidad imperante, por lo menos con respecto a las tendencias de política educativa en el mundo, para otorgar mayor poder de decisión a los centros escolares a partir de sus necesidades particulares.

En esta investigación se revisaron los principios de autonomía de gestión escolar imperantes en la política educativa mundial, a partir de su evolución histórica se pudieron distinguir sus tres momentos principales, correspondientes a diferentes mecanismos en la toma de decisiones de las escuelas y a los principios educativos dominantes.

A su vez, esta revisión permitió generar indicadores para medir los niveles de autonomía de gestión escolar en la política educativa y determinar el tipo de autonomía que tienen las escuelas de México desde sus principios institucionales. Si bien, estos indicadores permiten una comprensión de las condiciones generales, es menester analizar a cada escuela para tener un referente específico, porque cada organización es diferente.

En lo simbólico, se pudo determinar que la estrategia La Escuela al Centro sí representa un esfuerzo institucional por incrementar los niveles de autonomía de gestión escolar enmarcada en una propuesta más elaborada. La política educativa de este sexenio, a través de la Reforma Educativa 2013, definitivamente tiene avances en el área.

Incrementos importantes de autonomía de gestión escolar se pueden encontrar en la apertura a la participación social, donde la transición de las Cooperativas Escolares a los Establecimientos de Consumo presentan un nuevo esquema de gobierno y administración de recursos, en una distribución de toma de decisiones equilibrada entre los actores. Este incremento representa un salto de autonomía limitada a alta.

Otros aspectos tuvieron avances mínimos, como la elección de un calendario flexible, que pasó de estar determinado por la autoridad educativa nacional (en cumplimiento a estándares de la OCDE), a estar determinado por la autoridad educativa nacional pero con la posibilidad de elegir entre dos alternativas, Esto representa un paso de autonomía nula a limitada.

Con esto se demuestra que se puede hablar de autonomía de gestión en las escuelas de México, pues la política educativa cuenta con el diseño institucional para implementarla, si la estrategia La Escuela al Centro presenta deficiencias en sus principios de diseño, éstas fueron subsanadas en la dimensión que la contiene.

En el plano de lo real, definitivamente hay un punto que queda pendiente de revisión, es la autonomía de gestión escolar que se realiza fuera de los principios institucionales porque *ningún diseño institucional representa una solución universal* para los problemas que cada escuela afronta.

Mucho menos una estrategia inacabada y endeble, carente de seriedad en su fundamentación teórica y empírica que, aunque proviene de un mandato internacional que incluía instructivo, se formuló en nuestro país con deficiencias insoslayables.

Ante eventos como la elección de un calendario escolar *flexible* donde sólo hay dos opciones, cada centro escolar resuelve sus necesidades fuera de la institucionalidad y en una suerte de organización acorde a lo que se pretenda resolver. Así, el 12 de mayo de 2017 la Escuela Secundaria Diurna No. 79 “República de Chile” suspendió el servicio educativo a la totalidad de sus alumnos para festejar el “Día del maestro” con un desayuno pagado con los recursos de su Cooperativa Escolar.

En julio de 2016 el Director de la Escuela Secundaria Diurna No. 316 “Francisco González Bocanegra otorgó la liberación de todo su personal docente de forma anticipada varios días antes de la terminación de su calendario escolar, así como muchas otras escuelas debido a la ausencia de alumnos.

Ambos ejemplos dan muestra de cómo la flexibilidad en el calendario escolar se lleva a cabo fuera de las consideraciones institucionales, este tipo de autonomía es difícil de documentar, y por lo tanto, de medir, porque se hace para resolver un problema particular de la escuela pero sin los elementos para tomar una decisión informada, ni posibilidades para evaluar sus efectos.

Hay comunidades sabias, que toman decisiones de autonomía de gestión escolar en beneficio de la escuela y contrarias al orden institucional establecido porque sin hacer una investigación como esta observan que las propuestas de orden social no albergan una verdad absoluta. Pero hay una “Noche del Mundo”, metáfora utilizada para explicar lo incorrecto, aquello que podría ser dañino y que es deseable evitar.

Pero encontrar la propuesta para un mejor orden social requiere analizar todas estas variables, lo que es propio de un buen diseño institucional. Mientras no se ponga el esfuerzo correspondiente para construir mejores instituciones su ausencia seguirá teniendo resultados a través de todas las organizaciones sociales. La Escuela al Centro es un buen ejemplo de diseño institucional perfectible que pudiera generar una propuesta para aplicar un *institucionalismo contextualizado*.

## REFERENCIAS

- Abu-Duhou, Ibtisam. **School-based management**. UNESCO, 1999, París. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001184/118487e.pdf>
- Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica**. Diario Oficial de la Federación. 19 de agosto de 2011. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011)
- Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de Gestión Escolar**. DOF. 07 de marzo de 2014. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/DOFa717.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/DOFa717.pdf)
- Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en Educación**. 11 de mayo de 2016. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/lineamientos020516.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/lineamientos020516.pdf)
- Acuerdo número 19/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2017**. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5467726&fecha=27/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467726&fecha=27/12/2016)
- Acuerdo 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. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500755&fecha=10/10/2017)
- AEFCM. Escuela de verano 2017. Disponible en [http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/ficheros/180419\\_Escuelas\\_de\\_Verano\\_Reuni%C3%B3n\\_Inicial\\_Nacional\\_CDMX.pdf](http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/ficheros/180419_Escuelas_de_Verano_Reuni%C3%B3n_Inicial_Nacional_CDMX.pdf)
- Alexandra Santelises. **Descentralización Educativa y autonomía escolar en la gestión educativa dominicana ¿Desafío posible?** Cuaderno de Educación Básica para Todos. UNESCO. Oficina de Santo Domingo. 2003. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001374/137466so.pdf>
- Álvarez, Luis J (Coord). **Un mundo sin educación**. Ed. Dríada. México, 2007.
- Anaya Luna, Nora Bain. **La reforma y las políticas públicas. Impacto de la supervisión escolar**. RELACSO. Revista estudiantil latinoamericana de ciencias sociales. [En línea] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -

- México, 15 de marzo de 2013, n° 2. Disponible en <http://relacso.flacso.edu.mx/la-reforma-y-las-politicas-educativas>
- Association of Effective Schools, Inc. What is Effective Schools Research?* Disponible en <http://www.mes.org/esr.html>
- Barba Álvarez, Antonio. **Conferencia, Administración, Teoría de la organización y Estudios organizacionales.** Tres campos de conocimiento, tres identidades. Gestión y estrategia. Núm. 44, Julio/Diciembre 2013.
- Báez de la fe, Bernardo F. **El Movimiento de Escuelas Eficaces: implicaciones para la innovación educativa.** Revista de Educación, núm. 294 (1991), págs. 407-426. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre294/re29417.pdf?documentId=0901e72b813577de>
- Bandeira, Pablo. **Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual.** Revista de Economía Institucional, vol. 11, n.º 20, primer semestre/2009, pp. 355-373. Disponible en <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No20/pbandeira20.pdf>
- Barrios Hernández, Dursun. **Diseño Organizacional bajo un enfoque sistémico para unidades empresariales agroindustriales.** Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/1901/1/71366476.20101.pdf>
- Bolívar, Antonio. **De “la escuela no importa” a la escuela como unidad base de mejora.** Punto.edu. Disponible en <http://www.cipes.org/articulos/1115%20-%20De%20la%20escuela.pdf>
- Bolívar, Antonio. **El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la descentralización y reestructuración en M.A.** Pereyra et al. (Ed.): Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996, pp. 237-266. Disponible en [http://www.rinace.net/bliblio/Bolivar\(1996\).pdf](http://www.rinace.net/bliblio/Bolivar(1996).pdf)
- Cabrero Mendoza, Enrique. Peña Ahumada José A. **Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México.** CIDE. México.
- Castells, Manuel. **La era de la información. Economía, sociedad y cultura.** Vol.I La sociedad red. Siglo XXI Editores. México, 2002.
- CEPAL-UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.** 1992.
- Chanlat, Jean François. **Hacia una antropología de la organización.** Gestión y Política Pública, vol. III, no. 2. México. 1994.

- CONEVAL. **Términos de referencia de la evaluación de diseño.** Enero, 2017. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR\\_Disenio.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Disenio.pdf)
- Daft, Richard. **Teoría y Diseño Organizacional.** 11ª. Ed Richard L. Daft. Septiembre 22, 2014. Disponible en [https://issuu.com/cengagelatam/docs/daft\\_teoría\\_00i-669\\_issuu](https://issuu.com/cengagelatam/docs/daft_teoría_00i-669_issuu)
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.** Jomtien, Tailandia. 5 al 9 de marzo de 1990. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>
- Decreto del Presidente della Repubblica n.275. Roma, 8 marzo 1999. Oggetto: **Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge.** 15 marzo 1999, n.59. Disponible en <http://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/autonomia/documenti/regolamento.htm>
- Del Castillo-Alemán, Gloria. **Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza.** Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación 2012. Disponible en <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/CASTILLO-ALEMAN-Las-pol-ed-en-M%C3%A9xico-dde-una-persp-de-pol-p%C3%BAb.pdf>
- Devolved School Management (DSM) 2012 guidelines. A summarised report based on the considerations and outputs of the national DSM Steering Group.*** Disponible en <http://www.improvementservice.org.uk/documents/DSM/DSMguidelines.pdf>
- DGDGE. **Escuela de verano.** Disponible en <http://dgdge.sep.gob.mx/escverano2018/>
- Domínguez Alfonso, Rocío. **La sociedad del conocimiento y los nuevos retos educativos.** Revista Etic@net. Publicación en línea. Granada, España. Año VII, Número 8. Abril de 2009. ISSN: 1695-324X. Disponible en <http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/numero8/Articulos/Formato/articulo9.pdf>
- Durston, John. **Educación, Eficiencia y Equidad.** Editado por Ernesto Cohen. CEPAL/OEA/SUR. Santiago de Chile. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1768/S37383E241995\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1768/S37383E241995_es.pdf?sequence=1)

Egido Gálvez, Inmaculada. **Tendencias en la gestión de centros escolares: planteamientos desde el “Nuevo Laborismo” en el Reino Unido.** Revista Española de Educación Comparada, 13 (2007), 119-139. Disponible en <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec/reec13/reec1304.pdf>

**En el próximo ciclo escolar habrá nuevas figuras administrativas: SEP.** 03 de febrero de 2016. Grupo Fórmula. Consultado el 18 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=567648&idFC=2016>

Espínola, Viola. **Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva.** Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero, 2000.

Epifanio Erdas, Franco. **Autonomía y participación en la escuela italiana.** Revista de Educación, núm. 299 (1992), págs. 169-200. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/articulosre299/re2990900487.pdf?documentId=0901e72b8132f359>

Eurydice. **La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas.** Unidad Europea Eurydice. 2007. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic\\_reports/090ES.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice./documents/thematic_reports/090ES.pdf)

Fernández M. Lidia. **Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas.** Paidós, Buenos Aires, 1994.

Fernández Briseño, Luis. **Recensiones. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.** Ulrich Beck. Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales. Disponible en [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/26/recen1.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/26/recen1.pdf)

Finot, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica.** Instituto Latinoamericano del Caribe de Plánificación Económica y Social-ILPES. Santiago de Chile, mayo de 2001. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1)

Flores Alonso, María de Lourdes. **Reforma del Estado y reforma administrativa.** Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Gajardo, Marcela. **Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década.** PREAL. Septiembre 1999. Disponible en [http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas\\_educativas\\_AL\\_balance\\_gajardo.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo.pdf)

- García Sánchez, Isabel María. **La nueva gestión pública: evolución y tendencias.** Universidad de Salamanca. Mayo 2007. Disponible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)
- García Jihan, Ruth. **La gestión escolar como medio para lograr la calidad en instituciones públicas de educación primaria en Ensenada, Baja California.** Tesis. Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo. Ensenada, Baja California, febrero de 2009.
- Gimeno Sacristán, José. **Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?** Ed. Morata, Madrid. 2009
- Gobierno de la República. **Programa Sectorial de Educación 2013-2018.** Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5326569](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569)
- Gobierno de la República. **Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo.** Disponible en [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/RESUMEN\\_DE\\_LA\\_EXPLICACION\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)
- González, María Teresa (coord.). **Organización y Gestión de Centros Escolares: Dimensiones y Procesos.** Prentice Hall. México, 2009.
- Goodin, Robert E. **The Theory of Institutional Design.** Cambridge University Press, 1996.
- Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries.** Paris: OECD, 1995
- Guerrero Orozco, Omar. **Descentralización de la Administración Pública Federal. Causas, procesos y consecuencias.** Revista de Administración Pública.
- Hall, Richard. **Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados.** Pearson Education, México, 1996.
- Hernández Oliva, Rocío Citlalli. **Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999.** INAP. México, 2001.
- Hinkelammert, Franz. **Yo soy, si tú eres. El sujeto de los derechos humanos.** Ed. Driada, México 2010.
- Hodgson, Geoffrey. **El enfoque de la economía institucional.** Análisis Económico, vol. XVI, núm. 33, segundo semestre, 2001, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/413/41303301.pdf>

House of Commons Committee of Public Accounts. **Local Management of Schools. Eleventh Report of Session 2005-06.** 17 de octubre de 2005. London. Disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpubacc/565/565.pdf>

Huerta, Josué. **SEP, sin ley para regular cooperativas escolares.** Unión Hidalgo. 2014. Disponible en <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2014/10/27/educacion/sep-sin-ley-para-regular-cooperativas-escolares>

INAI. **Recurso de Revisión RDA 2918/16** Folio: 0001100173716

Jefatura del Estado. **Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.** Jueves 4 de julio de 1985. BOE, Madrid España. Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1985/07/04/pdfs/A21015-21022.pdf>

Macagnan, Clea Beatriz. **Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía.** Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos. Abril/junio 2013. Disponible en [file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Macagnam\\_2013\\_Teoria-institucional--escrito-10608%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Macagnam_2013_Teoria-institucional--escrito-10608%20(1).pdf)

Maesso, María. **El impacto de la globalización en América Latina.** Universidad de Extremadura. Disponible en <http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA5COM/Maesso.pdf>

Márquez Muñoz, Jorge Federico. Cárdenas Arguedas, Sol. **Sistemas electorales, instituciones y diseño institucional.** Élités y Democracia. Año 4, No. 8, 2015.

Marrero, Adriana. **La sociedad del conocimiento: Una revisión teórica de un modelo de desarrollo posible para América Latina.** ARXIUS de Ciencias Sociales. Núm. 17, Diciembre, 07. Disponible en <http://www.uv.es/~sociolog/arxius/ARXIUS%2017/07.%20MARRERO.pdf>

Martínez Vilchis, José. **La Nueva Gerencia Pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país.** Convergencia Revista de Ciencias Sociales. UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a8.pdf>

**Mensaje de Aurelio Nuño al presentar plan de la Escuela al Centro.** Grupo Fórmula. 25 de enero de 2016. Disponible en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=565051&idFC=2016&sURL>

Mintzberg, Henry. **Diseño de organizaciones eficientes.** McGill University. Segunda reimpresión, Buenos Aires, 1991.

- Montaño Hirose, Luis. **Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana.** Gestión y Política Pública, Volumen XIV, núm. 3, II semestre de 2005.
- Moreno Moreno, Prudenciano. **La política educativa de la globalización.** UPN. México, 2010.
- Morin, Edgar. **Los siete saberes para la educación del futuro.** UNESCO, Paris, 1999.
- Normas APA. ¿Qué es la Fundamentación Teórica de una investigación?**  
Disponible en <http://normasapa.net/fundamentacion-teorica-investigacion/>
- North, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** FCE. México, 1995.
- Nuño anuncia 7 prioridades para garantizar derecho a la educación.** E-medianews. 22 de octubre del 2015. Disponible en <http://e-medianews.com/nota/23282>
- Nuño Mayer, Aurelio. **La Escuela al Centro. Secretaría de Educación Pública.** Blog. 25 de enero de 2016. Disponible en <http://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>
- OCDE. **Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México.** 2010
- ONU. **Objetivos de desarrollo del milenio: Informe 2015.** Disponible en [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015\\_spanish.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf)
- Oriol Prats, Joan. **Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. Instituciones, organizaciones y desarrollo.** Revista de Economía Institucional, Vol. 9, No. 16, primer semestre, 2007, pp. 121-148. Disponible en <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no16/jprats16.pdf>
- Ortega Estrada, Federico José. **Tendencias en la gestión de centros educativos.** Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXVIII, núm. 1-2, 2008, pp. 61-79. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/270/27012437004.pdf>
- Pérez Archundia, Eduardo y Gutiérrez Méndez, David. **El conflicto en las instituciones escolares.** Ra Ximhai [en línea] 2016, 12 (Enero-Junio) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46146811010>

Portela Pruaño, **Antonio. Gobierno, autonomía y participación en los centros escolares.** Disponible en <https://cafge.files.wordpress.com/2014/11/organizacion-y-gestion-de-centros-escolares-dimensiones-y-procesos.pdf>

Portes, Alejandro. **Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual.** Cuadernos de economía, v. XXV, No. 45. Bogotá, 2006.. Disponible en <file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/Dialnet-InstitucionesYDesarrollo-2707013.pdf>

Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** FCE. México, 1999.

Pozner, Pilar y Pedro Ravela. **“Módulo 1. Desafíos de la educación” en Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa.** IIPE Buenos Aires. UNESCO, 2000.

Presidencia de la República. **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. 26-02-2013. Disponible en [file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/promulgacion\\_dof\\_26\\_02\\_13.pdf](file:///C:/Users/Ang%C3%A9lica/Downloads/promulgacion_dof_26_02_13.pdf)

Ramírez Martínez, Guillermo. Vargas Larios, Germán. De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. **Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y complementariedades: caminando hacia el eslabón perdido.** Revista Electrónica FORUM DOCTORAL. Número 3. Edición especial. Enero-abril de 2011.

Recurso de Revisión RDA 2918/16 Folio: 0001100173716

**Reforma Constitucional en Materia Educativa. Institutos Tecnológicos.** Disponible en <http://www.itroque.edu.mx/Ref%20Educativa/Reforma.html>

Rich, Joél. **Los modelos anglosajones y la organización en Francia del proyecto de escuela. Didáctica Universitaria.** Disponible en [http://www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/2001\\_06\\_07.pdf](http://www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/2001_06_07.pdf)

Romero, Joaquín. Matamoros, Santiago. Campo, Carlos Andrés. **Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica.** INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales [en línea] 2013, 23 (Octubre-Diciembre) : Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=818>

Romero, Jorge Javier. **La democracia y sus instituciones.** Colección Temas de la Democracia. Serie Ensayos Núm. 5. IFE. México, 1998. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/491/1.pdf>

- Ruiz Ávila, Dalia, Torres Velandia, Ángel, **Reseña de: "La estatalización educativa. Tendencia real, concepto equívoco"** de V. R. González, M. Guerra, C. E. Hernández, L. Rivera y A. RiveraREDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa [en línea] 2010, 12 (Sin mes) : Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15515989010>> ISSN pp. 4
- Ruiz Cuéllar, Guadalupe. **La Reforma Integral de la Educación Básica en México (RIEB) en la educación primaria: desafíos para la formación docente.** Departamento de educación Universidad Autónoma de Aguascalientes. Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 15 (1), 51-60. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/2170/217024398004.pdf>
- Sabirón Sierra, Fernando. **Organizaciones Escolares.** Mira Editores. Zaragoza, 1999
- SEB. **Lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf)
- SEP. **Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018.** Diario Oficial. Viernes 13 de diciembre de 2013.
- SEP. **La estrategia "La Escuela al Centro".** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/)
- SEP. **La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Consejo Directivo Nacional.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/cdn.html](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/cdn.html)
- SEP. **La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/cte/cte.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/cte.pdf)
- SEP. **La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Más recursos para las escuelas.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/recursos/recursos.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/recursos/recursos.pdf)
- SEP. **La Escuela al Centro del Sistema Educativo. Mejor uso del tiempo en la jornada escolar.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/jornada/jornada.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/jornada/jornada.pdf)
- SEP. **La Escuela al Centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica.** Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/519>

- SEP. **Ley General de Educación.** DOF. México, D.F. Martes 13 de julio de 1993. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE\\_orig\\_13jul93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_orig_13jul93_ima.pdf)
- SEP. **Nueva organización de la escuela con menos burocracia.** Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/escuela\\_al\\_centro/documentos/organizacion/organizacion.pdf](https://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/organizacion/organizacion.pdf)
- SEP. **Plan de estudios 2011.** Educación Básica.
- SEP- SSA **ACUERDO mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional. 16 de Mayo de 2014..** Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014)
- SEP. SNTE. **Programa Escuelas de Tiempo Completo. Alianza por la Calidad de la Educación.** 2010. Disponible en [https://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-7Pgxra1ulH-orientaciones\\_baja.pdf](https://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201611/201611-3-RSC-7Pgxra1ulH-orientaciones_baja.pdf)
- SEP-SNTE-GB. **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.** Diario Oficial de la Federación. Martes 19 de mayo de 1992.
- Subsecretaría de Educación Básica. **Reforma Integral de la Educación Básica. Acciones para la articulación curricular 2017-2012.** Marzo 2008. Disponible en <http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx/programa-escuelas-calidad/files/pdf/rieb.pdf>
- Teixidó Saballs, Joan. Los centros educativos como organizaciones. GROC. 2005. Pp 26 Disponible en [http://www.joanteixido.org/doc/org-educat/centro\\_como\\_organizacion.pdf](http://www.joanteixido.org/doc/org-educat/centro_como_organizacion.pdf)
- Toribio, Laura. **En enero, nuevo modelo escolar basado en autonomía de gestión. Será modelo al que deberán aspirar todas las escuelas del país, considera el secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño.** Excelsior. 03 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/11/03/1054789>
- Treviño Ronzón, Ernesto. Cruz Vadillo, Rodolfo. **La Reforma Integral de la Educación Básica en el discurso docente. Análisis desde el ángulo de la significación.** Perfiles Educativos. Vol. XXXVI, núm. 144, 2014. IISUE-UNAM
- UNESCO. **Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.** Jomtien, Tailandia. 5 al 9 de marzo de 1990. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127583s.pdf>

- UNESCO. **Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial. 2005.**  
Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>
- UNESCO. **Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990's.** Background Document. World Conference on Education for All. Meeting Basic Learning Needs. Jomtien, Thailand. 5-9 March. 1990. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000975/097552e.pdf>
- Uriarte Alger. **El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa.** Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mlibros/7/3396/5.pdf>
- UT. AEFM. **Solicitud de información no. 2510100073017.**
- UT. AFSEDF. **Solicitud de información no. 0001100173716**
- Vargas Hernández, José Guadalupe. **Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo.** Ciencia Administrativa 2008-1. Ensayos. Disponible en <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Veblen, Thorstein. **Teoría de la clase ociosa.** Disponible en [http://argentina.indymedia.org/uploads/2012/10/teoria de la clase ociosa.pdf](http://argentina.indymedia.org/uploads/2012/10/teoria_de_la_clase_ociosa.pdf)
- Zimmermann, Arthur. **Gestión del cambio organizacional. Caminos y herramientas.** Ediciones ABYA-YALA 2000. Quito. Disponible en <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/11721/Gesti%C3%B3n%20del%20cambio%20organizacional.pdf>
- Zorrilla, Margarita. **Eficacia Escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe.** Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO. pp 139 Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>