

Autonomía, Gestión y Participación Social: Desafíos para la Gobernanza Escolar en México

URSULA ZURITA RIVERA

Profesora e Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Académica México

uzurita@flacso.edu.mx

Resumen

El artículo examina los *nuevos sentidos* otorgados a la autonomía, la gestión y la participación de las escuelas públicas de nivel básico en el marco de la reforma educativa actual en México. El análisis basado en los principales documentos de política educativa y la literatura especializada, concluye que los cambios impulsados, por una parte, en la autonomía de la gestión y del currículo; y, por otra parte, en la participación social en las escuelas, son acciones insuficientes para pensar en la configuración próxima de esquemas de gobernanza escolar. Los resultados advertidos hasta ahora, conducen a pensar que las acciones podrían volver todavía más ineficientes e ineficaces las estructuras y los procesos de participación social, refrendar el carácter administrativo de la participación social, fortalecer esquemas verticales y jerárquicos de decisión y acción, ignorar el valioso papel del alumnado; lo cual, además de otros aspectos, podría impedir la adopción de esquemas de gobernanza escolar y, en consecuencia, dificultar la mejora de la calidad educativa.

Palabras-clave: *Autonomía, Gestión, Participación Social, Gobernanza Escolar, Reforma Educativa Mexicana*

Autonomy, Management and Social Participation: Challenges for School Governance in Mexico

Abstract

The article examines the new meanings given to the autonomy, management and participation of public elementary schools in the framework of the current educational reform in Mexico. The analysis based on the main educational policy documents and specialized literature concludes that the changes driven, on the one hand, in the autonomy of the management and the curriculum; and, on the other hand, in the social participation in schools, they are insufficient actions

to think about the next configuration of school governance schemes. The results warned so far, lead to think that actions could make the structures and processes of social participation even more inefficient and inefficient, endorse the administrative nature of social participation, strengthen vertical and hierarchical decision and action schemes, ignore the valuable role of the student body; which, in addition to other aspects, could prevent the adoption of school governance schemes and, consequently, hinder the improvement of educational quality.

Key words: *Autonomy, Management, Social Participation, School Governance, Mexican Educational Reform.*

Introducción

La reforma educativa emprendida por la administración federal encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) implicó una serie de cambios que fueron plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley General de Educación con el fin de garantizar la calidad en la educación y su equidad; establecer el Servicio Profesional Docente; crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); mandar el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar y otorgar el carácter constitucional al compromiso de impulsar la modalidad educativa de tiempo completo. De estas acciones también se derivó la creación de dos Leyes Secundarias: la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Las propuestas de la reforma educativa también quedaron reflejadas en los documentos rectores de la política educativa en México, como el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, al igual que en instrumentos normativos, tales como Acuerdos Secretariales, Reglamentos, Lineamientos, entre otros. Al concentrarse la atención en las nuevas reglas que definirían el ingreso, la movilidad, la permanencia y el reconocimiento de los docentes, basadas en evaluaciones periódicas, buena parte de la discusión pública se abocó a identificar las implicaciones de la reforma en términos laborales y políticos –y no sólo educativos– que suponía la transformación de las reglas formales e informales históricamente establecidas en el sistema educativo mexicano. En contraste, la reflexión sobre otros temas educativos que habían tenido cierta centralidad en los años noventa, como la autonomía, la gestión y la participación social en la educación (Gajardo, 1999; Torres; 2001), fue notoriamente menor. Pero conforme avanzaron los años, se emprendieron acciones de política pública que expresaron con puntualidad *nuevos sentidos* otorgados

a la autonomía, la gestión y la participación de las escuelas mexicanas, especialmente las de nivel básico (de preescolar a secundaria).

Para conocer cuáles son esos sentidos, qué singularidades tiene y qué resultados se esperan en materia de autonomía, gestión, participación social para la adaptación y consolidación de esquemas de gobernanza escolar, el presente trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero se plantea brevemente varios rasgos de las diversas formas en que algunos gobiernos federales anteriores al actual, concibieron la autonomía, la gestión y la participación social en las escuelas públicas de la educación básica. Después, en el segundo, se sintetizan las maneras en que la autonomía, la gestión y la participación están definidos en la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa así como el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y algunos Acuerdos Secretariales relativos a los Consejos de Participación Social en la Educación y a los Programas de Gestión Escolar. En el tercer apartado se reflexiona sobre algunas de las posibles implicaciones que estos cambios tendrán en la gobernanza escolar; cuya existencia se cifra en la participación que se despliega cuando existe algún grado de autonomía plasmado en la gestión escolar con el fin de impulsar procesos de mejora. Finalmente, se exponen algunas conclusiones para contribuir a la discusión actual de la reforma educativa en México.

Como se verá en este documento, la literatura especializada ha documentado que no puede existir ningún esquema de gobernanza si no hay autonomía y participación social en la gestión mediante los cuales se desea transformar las escuelas (Bolívar, 2012a; 2013a; 2013b; Antúnez, 2000). Sin embargo, a partir del análisis de los documentos rectores de la política educativa impulsada por el gobierno mexicano actual y de diversas investigaciones, este trabajo concluye que los cambios planteados por la reforma educativa en curso concernientes a la autonomía (en especial aquella vinculada con la gestión y el currículo); y, a la participación social en las escuelas, (relacionada con la modificación del papel desempeñado por los Consejos de Participación Social (CPS), los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y, sin duda, de figuras tales como los supervisores, los directores, los docentes, por ejemplo), son acciones insuficientes para pensar en la configuración próxima de esquemas de gobernanza en las escuelas mexicanas. En realidad, los resultados más probables que se advierten por ahora, no son los deseados pues las acciones emprendidas podrían volver todavía más ineficientes e ineficaces las estructuras y los procesos de participación social, refrendar el carácter administrativo de la participación social, fortalecer esquemas verticales y jerárquicos de decisión y acción, ignorar el valioso papel del alumnado, entre otros aspectos que obstaculizarán la mejora de la calidad educativa. En las siguientes páginas se expondrán las razones que sustentan estas aseveraciones.

1. El Contexto

A un cuarto de siglo de su promulgación, conviene recordar que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) además del proceso de descentralización político-administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que dio a las entidades federativas la dirección de los centros públicos de educación básica y normal, la titularidad de las relaciones laborales colectivas. Por lo cual, los sistemas educativos estatales experimentaron diversos procesos de reestructuración. En cuanto a la participación social, se introdujo una concepción explícita asumida como un derecho que tienen actores que podrían desplegar su colaboración en: a) la formulación de las políticas educativas, b) en las relaciones entre el gobierno federal y los estatales, y, c) en las escuelas (Zurita, 2015; 2013b; Zorrilla y Barba, 2008; Latapí, 1998; Barba, 1998). Como lo han documentado Fierro Evans *et al* (2009), el fomento de la participación social junto con la federalismo educativo, formaron parte de la estrategia del ANMEB dirigida a la re-estructuración del sistema educativo, que sumada a las otras tres estrategias concernientes al aumento del gasto educativo proporcionado por la federación y los estados, la reformulación de los contenidos y materiales educativos así como la revaloración de la función magisterial docente, aparentemente transformarían la educación de nivel básico en México.

Desde esta perspectiva la participación social fue un elemento crucial para transformar la gestión escolar otorgándole cierta autonomía para que sus integrantes tomen decisiones y emprendan acciones para mejorar la calidad e impulsar la democratización del sistema educativo. Si bien hubo algunas experiencias anteriores que también promovieron la participación en las escuelas, éstas tuvieron a los padres de familia como los protagonistas a quienes se les convocaba en actividades fundamentales para la prestación de los servicios educativos en contextos geográficos y sociales con diversos problemas que afectaban la función del Estado mexicano en esta materia¹. Pero, la participación de los padres de familia aunque ha sido promovida por el sistema educativo, ha tenido históricamente un papel subordinado y remedial, sin una influencia decisiva en la educación y escuelas públicas mexicanas (Zorrilla y Barba, 2008; Fierro *et al*, 2009).

¹ Por ejemplo, aquellas enmarcadas en la operación de programas compensatorios a cargo del Consejo de Fomento Educativo (CONAFE) a través del Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) y el Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES). El programa AGE, destinado a escuelas de comunidades de alta y muy alta marginación socioeconómica, se les dio a las asociaciones o comités de padres de familia la administración de recursos públicos, los cuales eran auditables REDES, por su parte, se orientó a escuelas del medio rural e indígena, ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación socioeconómica y de organización multigrado. Este programa tuvo el propósito de reconocer el desempeño docente debido a que la participación, concebida como el componente activo de la ciudadanía, es un anhelo histórico que ha acompañado la historia política de México.

Con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) creado en el 2001, se buscó materializar los esfuerzos para la consecución de varios propósitos esenciales del ANMEB mediante la generación y fortalecimiento de la gestión pedagógica en las propias escuelas y del fomento de la participación social para instaurar una cultura de transparencia y rendición de cuentas a su interior y en su relación con la comunidad y las autoridades del sistema educativo (Cabrero, *et al*, 2003; Bracho, 2001). El PEC promovió la construcción de proyectos concebidos como instrumentos de gestión e innovación; cuyo desarrollo pretendió generar espacios de autonomía en las propias escuelas con lo que se buscaba que éstas identificaran sus principales problemas educativos y determinaran sus soluciones posibles. Al ser formulados democrática y racionalmente según la metodología de la planificación, los proyectos otorgaban sentidos concretos e inmediatos a la participación social en las escuelas. Sin embargo, conforme se presentaron los resultados de las evaluaciones periódicas de su implementación a cargo de especialistas como Teresa Bracho del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, así como de Armando Loera de Heurística Educativa, se advirtió que las escuelas PEC aunque tenían en sus manos algunas decisiones importantes, no hubo el impacto pretendido en la mejora escolar.

Si bien se le puede hacer críticas al diseño e implementación del PEC, desde entonces se identificaron algunos aspectos cruciales que obstaculizaron la consecución de sus propósitos. Una parte de esos aspectos tuvo que ver con la participación social en las escuelas mexicanas públicas de nivel básico. El PEC no sólo no consiguió revertir el inexistente funcionamiento de los CPS, sino inclusive llegó a producir resultados totalmente contrarios a los buscados pues acrecentaron las prácticas de simulación que dichas figuras experimentaban desde los años noventa, cuando la instalación de los Consejos Escolares se volvió un requisito más en la solicitud para el ingreso de las escuelas del programa. Más allá del PEC, lo que es indiscutible es que en materia de participación social persisten enormes retos para la consecución de los objetivos de su figura emblemática: los Consejos de Participación Social (Zurita, 2013b; 2015).

Paradójicamente si ha habido algún tipo de participación social real en la educación, ésta ha sido generalmente en torno a hechos trascendentales como las reformas educativas de educación básica (1993, 2006, 2011) y media superior (2008), por ejemplo; donde se ha logrado cierta incidencia de especialistas, instituciones de educación superior y organizaciones civiles en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas. Esta incidencia ha sido alcanzada, no a través de los Consejos Municipales y/o Delegacionales, Estatales o Nacional de Participación Social, sino en espacios públicos y privados, donde a partir de los diversos recursos que han tenido los actores participantes, han movilizado su poder para intervenir en las decisiones de política educativa. Con todo, es en las escuelas, donde se muestra con mayor nitidez el frágil

desarrollo de los procesos participativos a pesar de algunas políticas, programas y otro tipo de acciones institucionales que tienen algún componente en este sentido y que han sido promovidas por el sistema educativo (Martínez Bordon *et al.* 2007; Santizo, 2011; Zurita, 2008; 2009a; 2009b; 2013b; 2015). A esta tendencia reiterada de diseños abigarrados, complejos e inoperantes plasmada en usos discursivos, burocráticos y legitimadores de la participación social en la educación, se le suman más y mayores retos

Por lo pronto, los permanentes obstáculos que enfrenta la participación social en la educación no pudieron ser resarcidos durante la administración federal anterior (2006-2012). De hecho, a mitad de su periodo se promulgó en el año 2010, el *Acuerdo Secretarial 535 por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social*, mediante el cual se buscó impulsar acciones concretas y un calendario de actividades en cada plantel educativo para promover la colaboración entre los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), las Asociaciones de Padres de Familia (APF) y otros integrantes de las comunidades escolares; desarrollar una cultura a favor de la transparencia, del respeto a la diversidad cultural y la pluralidad de opiniones para incrementar la calidad de la educación². Con la intención de fomentar la existencia y operación real de los CEPS, se propuso la conformación de comités específicos relacionados con la lectura, la activación física, la protección civil y la seguridad escolar, las actividades recreativas, artísticas o culturales, el desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, el cuidado del medio ambiente y la limpieza escolar, el mejoramiento de la infraestructura y de otras materias consideradas pertinentes. No obstante, de nueva cuenta, el tiempo mostró que el Acuerdo Secretarial 535 no solucionó las dificultades en torno a la instalación, constitución, organización y operación que cotidianamente han caracterizado a los CPS en la educación desde sus orígenes. Es decir, las autoridades educativas continuaron reconociendo discursivamente a dichos Consejos como la figura principal para impulsar los procesos participativos en las escuelas, sin transformar aquellos elementos de diseño, de articulación y de ubicación en los proyectos educativos que los hacían fracasar de forma reiterada³.

² En el artículo 3º de este Acuerdo fueron establecidas como atribuciones de los Consejos Escolares, las siguientes: realizar convocatorias de trabajos específicos que propicien el mejoramiento de instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las distintas evaluaciones educativas, conocer las metas educativas, dar a conocer a las madres y padres de familia o tutores el monto de los recursos de los diferentes programas, ya sean federales o estatales, dar a conocer el monto de los fondos que recaude la APF, dar a conocer el monto de los fondos que recauden los CEPS provenientes de otras fuentes, y, promover distintas acciones que promuevan la incorporación de la escuela en distintos programas.

³ Además otra decisión poco conveniente fue que el Acuerdo Secretarial 535 se enfocó en los Consejos Escolares y no cambió nada respecto a los Municipales, los Estatales ni el Nacional. Las indicaciones prácticas establecidas para su funcionamiento no pudieron ser observadas en el perio-

Tomando en cuenta este panorama, se presenta el siguiente apartado con el fin de conocer y dimensionar las acciones del gobierno actual en el marco de la reforma educativa, destinadas a impulsar la autonomía, la gestión y la participación social en las escuelas de educación básica.

2. La Autonomía, la Gestión y la Participación Social en las Escuelas Mexicanas de Educación Básica

Ya avanzada la implementación de la reforma impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto, se comenzaron a discutir las propuestas en materia de autonomía, gestión y participación social en las escuelas en el marco del Proyecto *La escuela al centro* frase con la cual se ha sintetizado, en los últimos años, el proyecto total de la reforma educativa. Las modificaciones realizadas a partir del 2013 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Educación, además de la emisión de la Ley General de Servicio Profesional Docente, de la Ley del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación, del Programa Sectorial de Educación 2013-2018, de la posterior publicación de varios Acuerdos Secretariales como el 716 y 717, expresan con puntualidad los esfuerzos del gobierno federal encaminados al establecimiento de los programas de gestión escolar que sintetizan el impulso a la autonomía y a la participación social en las escuelas públicas mexicanas de nivel básico.

Como se sabe, la definición de los lineamientos normativos y operativos de los Consejos Escolares, Municipales y/o Delegacionales, Estatales y Nacional de Participación Social es, desde los años noventa, facultad de la autoridad educativa nacional. El primer par de Acuerdos comprende el Acuerdo Secretarial 260 (13 de agosto de 1999) y el Acuerdo Secretarial 280 (21 de julio de 2000) en los que se establecieron los Lineamientos para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional y los Lineamientos generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, respectivamente. El tercer Acuerdo Secretarial es el 535 (10 de junio 2010) del cual se habló en el apartado anterior. La administración federal actual, por su parte, publicó el Acuerdo Secretarial 716 que fue reformado y adicionado con el Acuerdo Número 10/10/14 y terminó siendo derogado cuando se expidió el Acuerdo Número 02/05/2016. Posteriormente se publicó el Acuerdo Número 08/08/2017 que introdujo a su vez, algunas modificaciones al anterior⁴.

do del gobierno federal que lo publicó pues, además, fue una medida de política educativa tardía y sin ninguna vinculación estratégica con los programas públicos en curso en aquel tiempo.

⁴ A pesar de la publicación de estos Acuerdos Secretariales orientados a la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social, las concepciones plasmadas en el

En primer lugar, es importante decir que el Acuerdo Secretarial 716 introdujo algunos elementos que trastocaron la concepción dominante de la participación social con respecto a los Acuerdos 260, 280 y 535. El Acuerdo 716 pretendió instituir “un marco normativo que contribuya a la simplificación y actuación de los Consejos de Participación Social”. El segundo aspecto es que también para contribuir a la participación de la sociedad, reiteró la indicación plasmada desde el Acuerdo Secretarial 280 concerniente a que independientemente del tipo que sean, todos los CPS deberán construir un proyecto de participación social en la educación que, además de incluir estrategias, acciones y metas, se aboque a temáticas: a) de fomento y motivación de la participación social; b) de opiniones y propuestas pedagógicas; c) de atención a necesidades de infraestructura; d) de reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados escolares y padres de familia; e) de desarrollo social, cultural y deportivo, f) de autonomía de la gestión escolar; g) de seguimiento a la normalidad mínima y otras condiciones favorables al funcionamiento educativo; y, h) de desarrollo de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, el Acuerdo 716 estableció que tendrán que ser informados los proyectos educativos de los Consejos Estatales al Consejo Nacional; los de los Consejos Municipales y/o Delegacionales a los Estatales y Nacional y, finalmente, los de los Escolares a los Consejos Municipales y/o Delegacionales, los Estatales y al Nacional. Todos los proyectos serán, además, difundidos entre la sociedad.

El tercer aspecto, tiene que ver con las acciones que los distintos Consejos Nacional, Estatales, Municipales y/o Delegacionales, Escolares de Participación Social y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional deberán cumplir. Si bien es cierto que en el caso del Consejo Nacional de Participación Social prácticamente se conserva el listado de funciones señaladas desde fines de los noventa en el Acuerdo Secretarial 260, en el caso de los CPS restantes es en donde se plasma la propuesta lanzada por el gobierno federal actual ya que se incorporan funciones y temáticas vinculadas con el impulso de la autonomía de la gestión escolar, la promoción de mecanismos para el reconocimiento social, la difusión y uso de los resultados de las evaluaciones docentes, el aseguramiento del cumplimiento de disposiciones en torno a la alimentación de los alumnos, etc. El cuarto aspecto alude al reconocimiento de opciones distintas para la conformación de los CPS para las escuelas de integración incompleta, unitarios o bi-docentes. Con esta modificación se pretendió responder a las dificultades reportadas por las escuelas donde, dadas sus características organizativas, era prácticamente imposible conformar los CEPS tal como lo estableció el Acuerdo 280.

En general, el Acuerdo Secretarial 716 incorpora algunas modificaciones relevantes alrededor de la naturaleza, concepción, fines y sentido de los Consejos

Acuerdo 716 no cambiaron. Por tal motivo, en la exposición se toma como referencia principal este Acuerdo.

de Participación Social en la Educación. La asignación de propósitos claros para su existencia y funcionamiento, la indicación de acciones concretas, la articulación vertical entre los distintos tipos de Consejos con otras modalidades institucionales de participación social (como los CTE, las APF), con otros actores individuales (padres de familia, tutores, alumnos, autoridades educativas, etc) así como con actores no educativos gubernamentales, actores no gubernamentales y con la propia sociedad.

Por su parte, el *Acuerdo Secretarial 717 por el que se emiten los Lineamientos para Formular los Programas de Gestión Escolar* puntualiza lo que se entiende no solo por dichos programas sino por nociones tales como autonomía, gestión y participación social en el espacio escolar y que, desde una perspectiva más amplia, han sido las vértebras de la política educativa de nivel básico impulsadas por el gobierno federal. Dado que el centro del sistema educativo es la escuela, este Acuerdo establece los objetivos formativos que guiarán el trabajo cotidiano de las escuelas de nivel básico y que sólo se podrán alcanzar si las autoridades educativas proporcionan los apoyos necesarios para que las escuelas aseguren una normalidad mínima de operación que va desde contar con las plantillas de personal completas al inicio de cada ciclo escolar hasta con el aprovechamiento óptimo del tiempo escolar; aligerar la carga administrativa a las escuelas; no involucrar a las escuelas en programas o iniciativas públicas, sociales o privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de sus fines educativos; informar a la escuela antes del inicio de cada ciclo escolar de los programas de gestión autorizados; fortalecer el cuerpo de supervisión escolar; orientar y brindar apoyos para que cada escuela elabore y desarrolle una *Ruta de Mejora*; impulsar la utilización de los resultados de evaluaciones internas y externas como insumo básico para el diseño y monitoreo de la *Ruta de Mejora*, garantizar la administración transparente y eficaz de los recursos financieros e involucrar a las comunidades escolares en la toma de decisiones en favor de los alumnos; entre otras tareas.

Con el Acuerdo Secretarial 717, la SEP puso en el centro un instrumento, la *Ruta de Mejora* en la cual se sintetiza su propuesta en materia de gestión y que, aunque recuerda los proyectos escolares impulsados por el PEC, se distingue porque utiliza en el Diagnóstico, Planeación, Monitoreo y Evaluación, la información derivada de la Evaluaciones de los Docentes. A partir de estos, se pretende que la comunidad escolar tome decisiones según su contexto y condiciones, impulse el aprendizaje de los alumnos, disminuya la deserción y abandono escolar y, en general, contribuya a la mejora de la calidad educativa. En suma, dicho Acuerdo define la autonomía de la gestión escolar como “la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centre su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende” (Gobierno de México, SEP, 2014). Dentro de la propuesta de autonomía,

gestión y participación, resaltan varios aspectos que importa identificar porque serán objeto de un análisis crítico en el siguiente apartado. Entre estos aspectos se hallan las figuras destacadas en esta visión de la autonomía y gestión escolar así como los mecanismos para la activación de la participación social en el sistema educativo y, sobre todo, en las escuelas.

En las Leyes Generales de Educación y del Servicio Profesional Docente así como en el Acuerdo Secretarial 717, el actor protagónico de la autonomía de la gestión escolar es, sin duda alguna, el individuo que desempeña el cargo de director. En los diferentes instrumentos del marco normativo existentes, se confirma el papel protagónico que habrá de tener el director para el desempeño de acciones puntuales que deberán suceder bajo su liderazgo como: la administración de los recursos para mejorar la infraestructura y comprar materiales educativos, la solución de problemas de operación básicos y el impulso de condiciones de participación de alumnos, maestros y padres de familia hasta el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar. Asimismo, el director será el responsable, junto con el CTE, la APF y el CEPS de transparentar y rendir cuentas a la comunidad y las autoridades educativas de los procesos y recursos, los aspectos educativos y administrativos que robustecerán la autonomía y la gestión escolar.

Si bien se reconoce el papel crucial en esta concepción de autonomía de la gestión escolar de diferentes modalidades institucionales de participación social -como las APF, los CTE, los CEPS-, o de los integrantes de las comunidades escolares -como los alumnos, los maestros y los padres de familia⁵-, el director es el principal responsable de guiar, orientar, dirigir, organizar a los diferentes actores para desempeñar las múltiples tareas que les permitirán a las escuelas alcanzar sus objetivos propuestos en la *Ruta de Mejora*, así como a la larga de los propósitos que les asigna el Acuerdo Secretarial 717 y todo el nuevo marco normativo que rige a la educación básica. Dentro de esta concepción, el director también está a cargo de la coordinación de la evaluación interna de los docentes. Al ser concebida como una evaluación formativa y permanente se erige como una pieza estratégica para la mejora de la práctica profesional, la evaluación interna tendrá consecuencias decisivas en la permanencia, superación y reconocimiento de los docentes.

Dentro de la estrategia de *La escuela al centro*, se presentaron dos innovaciones adicionales ya avanzada por la administración federal, cuya relevancia será sin duda crucial para la garantía del derecho a la educación con calidad y equidad. La primera tiene que ver con el diseño y futura implementación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica que alude al acompañamiento y asesoría del plantel educativo según sus necesidades especí-

⁵ Por cierto, de los padres de familia habría que decir que dentro de las modificaciones recientes a la Ley General de Educación, se les ha reconocido en su artículo 10º y como un actor fundamental del sistema educativo.

ficas, el mejoramiento de la supervisión escolar con el fin de que su capacidad se refuerce para apoyar, retroalimentar y evaluar el trabajo pedagógico de los docentes. La segunda tiene que ver con la implementación de la autonomía curricular en las escuelas, nodal en el nuevo modelo educativo enmarcado por la reforma y que es concebida como la facultad de las escuelas para adaptar los contenidos de acuerdo con sus necesidades y contextos tanto del alumnado como del entorno. La autonomía curricular está circunscrita a cinco ámbitos: formación académica; desarrollo personal y social; nuevos contenidos relevantes; conocimientos regionales y proyectos de impacto social.

Para identificar y, sobre todo, para reflexionar en torno a algunos de los alcances e implicaciones de la reforma educativa concernientes a la autonomía, la gestión y la participación social en el marco de la gobernanza escolar, es necesario hacer algunas puntualizaciones en el apartado siguiente.

3. Los Alcances e Implicaciones Derivadas de la Reforma Educativa Mexicana

Antes de proceder con el análisis, conviene subrayar que aquí se asume que las concepciones sobre autonomía, gestión y participación plasmadas en los documentos rectores de la política educativa, podrán ser alteradas debido a los inevitables ajustes que se despliegan conforme avanza su implementación. No obstante, desde la enunciación en dichos documentos, hay enfoques, conceptos, mecanismos y estrategias implícitos y explícitos que merecen someterlos a una reflexión crítica.

En torno de la participación social, el Acuerdo Secretarial 716 expone el reto del gobierno federal para impulsar la simplificación y actuación de los CPS; aspectos que habían sido desde su nacimiento, el blanco de múltiples críticas (Zurita, 2008; 2009a; 2009b; 2013b; 2015). Como en Acuerdos previos, en éste se reiteró la elaboración de proyectos educativos de los CPS. La novedad residió en la incorporación de temáticas relacionadas con la autonomía de la gestión escolar, el seguimiento a la normalidad mínima y otras condiciones favorables al funcionamiento educativo así como el impulso de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas. En adición a ello, la definición de funciones específicas para cada tipo de CPS, el registro público de los Consejos; la puntualización de los mecanismos de articulación, comunicación y apoyo de los distintos CPS concentran, sin duda, buena parte de la apuesta del gobierno federal en esta materia.

Sin embargo, continúan sin ser atendidas varias cuestiones que han impedido que los CPS operen adecuadamente (Zurita, 2013b; 2015). Entre éstas se hallan asuntos como la imprecisión de su naturaleza y razón de ser respecto a otras modalidades institucionales de participación social en las escuelas; el dise-

ño inadecuado para la conformación de Consejos Municipales en entidades federativas con una compleja conformación municipal; los limitados recursos humanos y medios económicos para funcionar; la limitada o inexistente apertura de los CEPS a la participación del alumnado; la falta de voluntad y compromiso de las autoridades educativas y gubernamentales de los estados y municipios para fomentar la instalación y funcionamiento de los CPS; la persistencia de un abigarrado y complejo diseño de la integración de los CPS; entre otras (Martínez Bordon *et al.* 2007; Santizo, 2011; Zurita, 2008; 2009a; 2009b; 2013b; 2015).

Por otra parte, las propuestas del gobierno federal en torno a la autonomía, gestión y participación social en las escuelas, expresan el reconocimiento de múltiples vías de participación, sobre todo a través de las modalidades institucionales como las APF, los CTE, además de los CEPS. La participación del alumnado se encuentra presente en el Acuerdo Secretarial 716, especialmente como integrantes de las comunidades escolares que pudiesen recibir algún reconocimiento (presente desde el Acuerdo Secretarial 280). Adicionalmente se estipula que los CEPS junto con los alumnos de las escuelas y/o éstos con los de otras escuelas de la zona escolar o del municipio correspondiente, podrán proponer al director la realización de actividades sociales, culturales, artísticas y deportivas. Pero en el fondo, no hay cambios importantes respecto a la participación de los alumnos en educación básica. De hecho, no hay ninguna mención a las Sociedades de Alumnos. En todo caso la colaboración del alumnado está limitada por las decisiones de otros, generalmente adultos (docentes, padres de familia y, especialmente por el director) o por otras modalidades, como los CEPS o los CTE. Estas limitaciones se confirman en el Acuerdo Secretarial 717 ya que en su capítulo VI, por ejemplo, están reconocidas las condiciones para la participación de los docentes, padres de familia y alumnos bajo el liderazgo del director con el apoyo de la supervisión escolar y las autoridades educativas locales. Dicha participación podrá desplegarse en la resolución de retos enfrentados por cada escuela concernientes al aprendizaje, la asistencia, la reprobación y deserción, entre otros que determine la *Ruta de Mejora*. No obstante, sigue pendiente la transformación de la participación del alumnado en educación básica a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y hasta los reglamentos escolares y de aula, reconocen el derecho de las y los alumnos a la participación en las escuelas. Tal parece que la participación de estos integrantes de las comunidades escolares de nivel básico podría continuar transitando por vías tradicionales, de forma pasiva, supeditada y hacia propósitos tradicionales bajo el control y la supervisión de los adultos (Zurita, 2013a).

En cuanto a la gestión escolar, en primer lugar llama la atención la centralidad depositada en la autonomía de la gestión escolar que no se había hecho desde el ANMEB o desde programas emblemáticos en la política educativa contempo-

ránea, como el PEC. Así, el renovado marco normativo concentra su interés en tres cuestiones, bajo el liderazgo del director: el uso de recursos, la planeación y la participación social: lo cual conduce a pensar en el predominio de la aplicación de una lógica burocrática y vertical. En contraste con otras experiencias nacionales e internacionales recientes, se promueve la gestión pedagógica, participativa y la democratización de la escuela estrechamente vinculada con la familia y la comunidad, con el propósito de mejora educativa (Bolívar, 2012a, 2012b, 2013a; 2013b). La visión incorporada en la reforma educativa mexicana se aleja de otras donde la gestión pedagógica busca, por un lado, promover una cultura de aprendizaje entre alumnos y también de entre los docentes e, incluso, de los directores y otras autoridades escolares; y, por otro, rebasar la cultura escolar individualista para arribar a una cultura de colaboración asumida como un dispositivo para aprender y solucionar problemas, fomentar la cooperación y consolidarse como una vía para el desarrollo profesional de sus miembros.

En segundo lugar, el gobierno federal planteó un aspecto adicional que podría constituirse en otra debilidad. Es la concepción del liderazgo directivo a la cual se le reconoce, por encima de los otros actores individuales y/o colectivos, el conocimiento y experiencia necesarios para conducir la autonomía de la gestión escolar; con la excepción de tareas vinculadas estrechamente al aprendizaje que dependen en mayor medida de los docentes. Al comparar esta aproximación con propuestas fomentadas en otros contextos nacionales como los españoles, se advierte con nitidez diferencias que no son menores pues en otros países se piensa en un liderazgo *distribuido* entre distintos actores, *ampliado* entre múltiples cuestiones y *extendido* a nivel horizontal y no necesariamente circunscrito al espacio escolar, que busca conformar una comunidad profesional de aprendizaje y fomentar la educación para la vida democrática. Se asume que este tipo de liderazgo es el que las escuelas necesitan porque éstas son entendidas como organizaciones que aprenden y como comunidades profesionales de aprendizaje en un contexto de gobernanza (Bolívar, 2012; 2013). En resumen, la idea sobre el liderazgo del director plasmada en la reforma educativa mexicana, no es una donde de manera eficiente y eficaz se pueda derivar en la creación de condiciones y circunstancias propicias para la mejora escolar.

En tercer lugar, conviene subrayar que la reforma educativa plantea una estrecha relación entre autonomía, gestión y participación social. Si bien, por momentos parece que esta reforma podría conducir a la democratización del espacio escolar, el marco normativo actual no incluye esta cuestión aun cuando se convoca la participación de múltiples integrantes de las comunidades escolares. En este sentido, llama la atención que en la descripción que contiene el Acuerdo Secretarial 717 respecto a la formulación de los programas de gestión escolar donde podrían tener una actuación importante los CTE, los CEPS, los docentes, entre otros, no hay referencias explícitas a los mecanismos y pautas para la

toma de decisiones de modo tal que se pueda saber si estarán o no alineadas a principios y reglas democráticas. Es decir, la autonomía de la gestión escolar no necesariamente implica la democratización del espacio escolar ni la adopción de esquemas de gobernanza escolar.

No obstante, un punto positivo de la reforma educativa en curso es el reconocimiento de la necesidad de re-estructurar el funcionamiento y gestión del sistema educativo para impulsar la autonomía de la gestión escolar. No basta con aseverar que las autoridades educativas deben proporcionar los apoyos necesarios para que las escuelas aseguren una normalidad mínima de operación; aligerar la carga administrativa a las escuelas; y, entre otros elementos, no involucrar a las escuelas en programas o iniciativas públicas, sociales o privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de sus objetivos educativos. Otro aspecto adecuado es que se establecen funciones más concretas para cada tipo de CPS y mecanismos de articulación, vía los Proyectos Educativos, de los distintos Consejos así como de apoyo y colaboración entre todos ellos. Un acierto adicional es que también se establecen lineamientos claros para una vinculación más concreta y real entre los diferentes CPS y otras instancias de participación social. Habrá que estar atentos, entonces, a la toma de decisiones vinculadas con el diseño e implementación de programas derivados de la puesta en marcha de la reforma educativa ya que la autonomía, como la participación social, no suceden sólo por decreto.

En síntesis, lo que se cuestiona en torno a las propuestas de la reforma educativa es continuar pensando la gestión como una serie de procesos jerárquicos, verticales y centralizados donde uno, el director, es quien sabe y los otros ignoran; donde uno, el maestro, enseña y los otros aprenden en contextos escolares diversos que deben ser conducidos a un mismo propósito según la decisión del director (Rincón Gallardo y Elmore, 2012; Rokwell, 2012).

4. Comentarios Finales

Las decisiones y acciones emprendidas por la administración federal encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) vinculadas con la autonomía, la gestión, la participación social y la gobernanza escolar, exhibieron cambios importantes respecto a administraciones federales previas. Si bien resulta imposible decir si en los próximos años habrá reformulaciones de fondo en torno a la autonomía, la gestión y la participación social, lo que se encuentra hoy en día en las Leyes, el Programa Sectorial y los Acuerdos Secretariales, muestra una visión más cercana a ciertas perspectivas *tradicional*es de la autonomía, la gestión y la participación. Como lo han documentado expertos de la talla de Antonio Bolívar, (2012a, 2012b, 2013a, 2013b), este modelo ya mostró sus debilidades en

otros contextos nacionales e institucionales para enfrentar los desafíos que día a día encuentran las escuelas que buscan la mejora educativa.

Acercas de la participación social, por su parte, se advierte, especialmente en los Acuerdos Secretariales modificaciones importantes que podrían promover el funcionamiento real de los CPS. Entre las propuestas en torno a la autonomía de la gestión escolar y del currículo; y, por otro lado, a la participación social vía los CPS, hay puntos con cierta consistencia y congruencia entre sí. No obstante, hay otros elementos que podrían ser contrapuestos a los objetivos de la reforma educativa. Por ejemplo, el énfasis puesto en el director y su liderazgo puede profundizar una distribución tradicional de oportunidades para participar en las escuelas, sobre todo cuando se trata de padres de familia y, sin duda, de las y los alumnos (Zurita, 2013a). El riesgo es que en las escuelas la participación social se despliegue prioritariamente bajo la tutela del director, impidiendo que los diferentes integrantes de las comunidades escolares asuman un papel más activo, autónomo y propositivo en la mejora escolar. Con todo, sin el afán de ser exhaustivo ni concluyente, este análisis refrendó la necesidad de hacer un análisis histórico y transversal de las diferentes dimensiones de autonomía, gestión y participación como por niveles de gobierno del sistema educativo, temas, actores. Esta tarea permitirá emprender no sólo un examen de la consistencia y congruencia entre diversos documentos e instrumentos rectores de la política educativa; sino también se podrá investigar con más referentes conceptuales y empíricos, las decisiones y acciones que se tomarán para traducir esos documentos en políticas, programas y proyectos educativos institucionales concretos. Será posible entonces conocer si las acciones en materia de autonomía, gestión y participación social en la educación y su articulación con esquemas de gobernanza escolar, habrán sido un sello distintivo de la reforma educativa, además del servicio profesional docente y la evaluación educativa, lanzada por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

5. Referencias citadas

- ANTÚNEZ, Serafín. (2000). *Claves para la organización de los centros escolares. (Hacia una gestión participativa y autónoma)*. Barcelona, Ed. ICE – Horsori, 254 p.
- ARNAUT, Alberto. (1998). *La federalización educativa en México 1889–1994*. SEP – Biblioteca para la actualización del maestro. D. F., México.
- BARBA, Bonifacio. (1998). La formación de valores y la participación social. En: P. Latapí (coord.) *Un siglo de educación*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 241– 280.

- BOLÍVAR, Antonio. (2012). *Cambio y liderazgo en educación en tiempos de crisis*. Texto de la Conferencia en las XXI Jornadas de Asociación para el Desarrollo y Mejora de la Escuela, celebradas en la Universidad de Alcará de Henares, 13-14 diciembre.
- BOLÍVAR, Antonio. (2012b). Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação. En: J. Machado Y J.M. Alves (eds.) *Melhorar a Escola. Sucesso Escolar, Disciplina, Motivação, Direção de Escolar e Políticas Educativas*. Oporto: Universidade Católica Portuguesa. CEDH & SAME, pp. 107 – 121.
- BOLÍVAR, Antonio. (2013a). Autonomía y participación en el contexto actual. *Participación educativa*, núm. 2 (2ª época), junio.
- BOLÍVAR, Antonio. (2013b). Liderazgo educativo. *Aulas*, no. 221, Mayo, pp. 12-17.
- BOLÍVAR, Antonio. y R. Bolívar Ruano. (2013). Construir la capacidad de mejora escolar: Liderazgo distribuido en una comunidad profesional de aprendizaje. *Revista Educarn@os*, num. 10.
- BRACHO, Teresa. (2001). *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad 2001*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
- CABRERO MENDOZA, Enrique; SANTIZO, Claudia; y NÁJERA, César (2003) *Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program of Schools of Quality*. Documento de Trabajo Número 140. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, DF.
- FIERRO EVANS, Cecilia, TAPIA GARCIA, Guillermo y ROJO PONS, Flavio. (2009). Descentralización educativa en México. Un recuento analítico. Col. Implementación de Política Educativas: México, OCDE, 43 p.
- GAJARDO, Marcela. (1999). *Reformas educativas en América Latina*. Balance de una década, Chile, PREAL, 50 p.
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2014). *Acuerdo Secretarial 717 por el que se establecen los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*.
- LATAPÍ, Pablo. (1998). Un siglo de educación nacional: una sistematización. En: P. Latapi (coord.) *Un siglo de educación*. México: Fondo de Cultura Económica, pp: 21– 42.
- MARTÍNEZ BORDON, A. T. BRACHO G. y C. O. MARTÍNEZ V. (2007). *Los Consejos de Participación Social en la Educación y en el Programa Escuelas de Calidad ¿Mecanismos para la rendición de cuentas?*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad.

- RINCÓN GALLARDO, S. & R. ELMORE. (2012). Transforming teaching and learning through social movement in mexican public middle schools. *Harvard Educational Review*. Vol. 82, no. 4, winter, pp. 471 – 490.
- ROCKWELL, Elsie. (2012). La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa. En: Rodolfo Ramírez Raymundo (coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, pp. 77 – 109.
- SANTIZO RONDALL, C. (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, número 50, COMIE, pp. 751 – 773.
- TORRES, Rosa María. (2001). *Participación ciudadana y educación*. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina, Quito, Instituto Frónesis.
- ZORRILLA, M.y B. BARBA. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, 30, 1 -30.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2008). Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000 – 2006. *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*, México: OCE, pp. 63 – 79.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2009a). *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Colecc. Documentos de Trabajo, México: FLACSO, 79 p.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2009b). *La participación social y las reformas educativas en América Latina*. La discusión pendiente. Ana María Goetschel (coord.) *Perspectivas de la educación en América Latina*, Ecuador: Flacso-Ecuador - Ministerio de Cultura, Quito, pp. 233 – 256.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2013a). Las oportunidades para participar de las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas en México. *Revista “Interacções”*. Universidad de Lisboa, Portugal. Segundo número especial sobre “Adolescência: uma visão caleidoscópica”. Vol. 9, núm. 26, pp. 229- 260.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2013b). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. *Revista APUNTES*. Vol. XL, núm. 72, Enero – junio 2013, Lima Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ZURITA RIVERA, Ursula. (2015). La participación social y los Consejos de Participación Social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018. En: Marcos J. Estrada (coord.) *Las condiciones de la participación social en la educación en México. Alcances y límites*, México, El Colegio de Sonora y Juan Pablos Editor, pp. 83 – 120.

