

AUTONOMÍA ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN BÁSICA (1982-2014): ESTADO DE LA CUESTIÓN DESDE LA PERSPECTIVA SUPRANACIONAL.

SCHOOL AUTONOMY IN BASIC EDUCATION (1982-2014): A STATE OF THE QUESTION FROM THE SUPRANATIONAL PERSPECTIVE.

José Antonio Sáenz Melo
Amelia Molina García

RESUMEN

En este artículo presentamos un panorama general sobre los principales enfoques epistémicos en la investigación sobre política educativa en el mundo, centrado de modo específico en las contribuciones hacia la producción de conocimiento de la autonomía de gestión y su relación con la *Agenda Globalmente Estructurada para la Educación* (AGEE), con la intención de describir el posicionamiento de una política pública en su dimensión supranacional y nacional, para lo cual se adopta el enfoque metodológico para el análisis de la política educativa supranacional, propuesto por el comparatista español Javier M. Valle, en complemento con la *teoría de los sistemas sociales autorreferenciales*, desarrollada por el sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Con tal interés académico, el artículo se ha estructurado en cuatro apartados: 1) introducción a la temática (autonomía escolar), 2) implicaciones de la globalización para la educación comparada, 3) análisis para la construcción de un estado de la cuestión, y 4) conclusión a manera de cierre, donde se argumenta que los efectos que producen los modelos de autonomía en las escuelas públicas de educación básica, son inciertos; causa y efecto quedan relativizados, se transforman el uno en el otro, es decir, se crea lo improbable.

Palabras clave: Educación Global, Política de la Educación, Administración de la Educación, Autonomía Escolar, Gestión del centro de enseñanza.

ABSTRACT

In this article we present an overview of the main epistemic approaches in research on educational policy in the world, focusing specifically on the contributions and limitations of the production of knowledge of management autonomy school and its relationship to the *Globally Structured Educational Agenda* (GSEA), with the ultimate intention of describing the positioning of public policy in its supranational, national and sub-national dimension, for which the methodological approach for the analysis of supranational education policy is adopted, proposed by comparatist spanish Javier M. Valle, in complement with the theory of self-referential social systems, developed by the german sociologist Niklas Luhmann.

With such academic interest, the development of this communication is structured into four sections, namely: introduction to the issue of school autonomy: 1) implications of globalization for comparative education, 2) analysis axes, 3) construction of a state of affairs, and 4) conclusion in closing, where it is argued that the effects of models of autonomy in public elementary schools, are uncertain. Cause and effect are relativized, are transformed into each other.

Keywords: Globalization of Education, Educational Policy, School Administration, Institutional Autonomy, School Based Management.

Fecha de recepción: 10/01/2017

Fecha de aceptación: 28/03/2017

INTRODUCCIÓN

Retomemos dos argumentos de Macri (2005) como entrada. Primero, en la composición del vocablo *autonomía*, de origen griego, donde se identifican dos raíces etimológicas: *autos*, que significa «por sí mismo», y *nomos*, «ley». Entonces, *autonomía* puede ser considerada como la fase final de un proceso que tiene como antecedentes la *anomia* —ausencia de leyes— y la *heteronomía* —legislación desde el exterior—. Segundo, en el campo de la administración escolar, se dice que una institución es autónoma cuando dispone del máximo poder de iniciativa pedagógica o de *autogestión*. La autonomía institucional hace referencia, entonces, a la capacidad de decidir y ejecutar acciones relativas a la vida institucional. En el ámbito educativo, la *autonomía institucional* es el resultado de un proceso de *desconcentración* y *descentralización* y puede asumir diferentes niveles de *autogobierno* y de *autogestión*.

Así, surge —a nivel mundial— una paradoja: al mismo tiempo que se experimenta un endurecimiento de arterias educativas mediante acciones políticas para hacer más *rigurosa*, *disciplinada* y *académica* la enseñanza, se anima a los docentes a ser más *autónomos*, *capacitados*, *colaboradores* y *reflexivos*, procurando escuelas *autorrenovadoras*; en este punto, la bibliografía sobre gestión y administración escolares apuntan hacia el supuesto que la delegación de poderes a las escuelas es un paso en la dirección correcta; los escritos sociológicos, aluden a un paso en sentido equivocado (Smyth, 2001).

Entonces, ¿en qué consiste este fenómeno de la autonomía escolar?, ¿por qué se produce ahora?, ¿qué aspectos positivos y/o negativos se relacionan con la delegación de poder y la autonomía? En sentido hipotético, resulta interesante plantear el enunciado dialéctico: «los establecimientos educativos son productores de su autonomía escolar y son producto de la misma», dentro de un entorno donde el carácter de la globalización influye en unos países y otros para responder a presiones similares e introducir tácticas educativas muy parecidas; sin embargo, el punto de partida no es el establecimiento o la globalización sino su *diferencia* (Luhmann y Schorr, 1993); diferencia que el primero hace al realizar ciertas operaciones.

Como indican Robertson y Waltman, entre unos países y otros, no sólo varían los fundamentos políticos de la reforma, sino que «incluso si se adopta la política sectorial a semejanza de su forma original, puede producir resultados sorprendentes e inesperados cuando se arranca de su hábitat de estructura institucional y cultura política nativas» (Robertson y Waltman, 1993, p. 39). Entonces, para comprender quiénes y desde dónde construyen la comunicación referida a la autonomía escolar, resulta necesario acudir a la investigación comparada, que permite conocer otros sistemas educativos, para lograr una comprensión crítica de lo que se haga al respecto en el propio.

Como lo externa Dale (1992), la investigación comparada es un medio que nos permite empezar a conocer más sobre nosotros mismos; sin embargo, se debe considerar que la educación comparada se ha limitado tradicionalmente a estudiar los sistemas educativos nacionales, porque la educación nacional era un gran motor integrador que asimilaba lo local con lo nacional y lo particular a lo general. Esto cambió por las consecuencias que dejó la Segunda Guerra Mundial, y fue cuando se pensó en la necesidad de buscar nuevas formas de relacionarse entre las naciones, apareciendo nuevos marcos, supranacionales, para arbitrar el nuevo orden internacional.

1. IMPLICACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LA EDUCACIÓN COMPARADA

Para Beck (1998), la comparación entre países es ahora superflua. Según él, la ciencia social ha sido la criatura del Estado-nación durante demasiado tiempo. Desde que los padres fundadores trataron al Estado y a la sociedad como co-extensiva, el Estado ha funcionado como un contenedor de todos los conceptos y los datos, lo cual, en la era de la globalización, un tipo de sociología basada en la nacionalidad está quedando obsoleta; la nueva misión de las ciencias sociales debe consistir en analizar la sociedad y el espacio transnacional (Green, 2007).

Esta última idea sobrepasa los límites de la educación comparada que tiene su origen en el pensamiento nacional. Ahora con la creciente diversidad social, con la «glocalización» (Robertson, 1995) de la cultura y con la creación de espacios culturales transnacionales, este enfoque no es adecuado. De acuerdo con Schriewer (1993), la educación comparada es un campo de estudio que atraviesa por una crisis de identidad como disciplina, que necesita de enfoques alternativos, es decir, evolucionar hacia una perspectiva analítica que contemple la educación comparada «desde fuera». En este sentido, los comparatistas tienen que dejar de ver a los Estados nacionales como la única o la principal unidad de comparación.

Por tanto, surge la pregunta: ¿por qué es importante analizar a los organismos internacionales?; vale la pena asomarse a la cantidad de miembros que agrupan tales organismos, sobre todo por su ámbito geopolítico de influencia. Como parte de los organismos que se ocupan de temas educativos, destacan la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —y organismos afiliados, en especial UNESCO¹ y UNICEF²— el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Con la existencia de estos organismos internacionales, amplios en número de países, complejos institucionalmente, y de políticas más significativas que atañen a más campos de la realidad social, se obliga a considerar lo supranacional en el estudio de la educación. En este sentido, una nueva serie de investigaciones y estudios reflexivos se están consolidando como un área de conocimiento con personalidad propia: «la Política Educativa Supranacional, que se ubica, en íntima relación permeable, entre la Política Educativa, la Educación Comparada y la Educación Internacional» (Valle, 2012, p. 113).

Estudiar la autonomía escolar, entendida como recomendación de política educativa de los organismos internacionales, conlleva construir un estado de la cuestión considerando cuatro líneas de aproximación, acordes con la *Política Educativa Supranacional*:

- a) descripción e interpretación de las acciones concretas que en materia de educación y formación se desprenden de las instituciones que conforman los distintos organismos internacionales, pero también las recomendaciones a sus Estados Miembros o los planes y programas que se desarrollan bien para ellos o bien para terceros países.
- b) análisis comparado de las políticas de organismos internacionales diferentes, utilizando estrictamente la metodología de la *Educación Comparada* aplicada, no solo a unidades nacionales

¹ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es un organismo especializado de las Naciones Unidas.

² El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o Unicef es un programa de la Organización de las Naciones Unidas con base en Nueva York y que provee ayuda humanitaria y de desarrollo a niños y madres en países en desarrollo.

(perspectiva inter-nacional), sino a unidades internacionales, en este caso, el organismo internacional como unidad de análisis (perspectiva supra-nacional).

- c) interés en aquellas políticas, que producto de los lineamientos de los organismos internacionales, más se extienden geopolíticamente y que llegan a convertirse en corrientes educativas globales.
- d) análisis de la repercusión o impacto de esos lineamientos, recomendaciones o principios (*políticas*) propuestos desde los organismos internacionales, en el caso concreto de países, esto es, en sistemas educativos nacionales determinados.

2. EJES DE ANÁLISIS

En este apartado nos ocupamos de identificar las principales perspectivas epistémicas que trastocan la investigación en política educativa, centrándonos de modo específico en las contribuciones a la producción de conocimiento de la autonomía de gestión. El estudio de base cualitativa, toma como objeto empírico los artículos de investigaciones publicados en revistas indizadas (18), capítulos de libros con perspectiva crítica (13), tesis doctorales (9), informes relacionados con la educación emitidos por organismos internacionales (16). En total se analizaron cincuenta y seis documentos de investigación, relacionados con la autonomía de gestión escolar, que se ubican en un contexto de descentralización educativa, y publicados en el período 1982-2014. Los países donde se encontró mayor producción científica, son en Europa: Inglaterra, España y Portugal; y en Latinoamérica: Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia.

La primera aproximación analítica permitió identificar el tipo de aporte en la investigación educativa desde la que fue construido cada referente, encontrándose que predomina el tipo de estudio constataivo con su modalidad explicativa y crítica, seguido de los aportes prescriptivos y, con escasa producción, las que podríamos enmarcar como reflexiones informadas, tal como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1: Distribución de productos de investigaciones de acuerdo con el tipo de aporte en la investigación educativa

Taxonomía de la investigación de acuerdo con el tipo de estudio desarrollado		Cantidad de Investigaciones	Porcentaje
I. PRESCRIPTIVOS		16	28.57
II. CONSTATATIVOS	i) Explicativo	15	26.78
	ii) Crítico	15	26.78
III. REFLEXIONES INFORMADAS		10	17.87
Total		56	100.00

Fuente: Construcción propia con base en la clasificación de Yurén y Molina, 2011.

Para identificar y organizar el tipo de aporte, se trabaja con la taxonomía de la investigación propuesta por Yurén y Molina (en Molina y Heredia, 2013, p. 178). Con base en las autoras mencionadas, podemos trabajar con cuatro tipos de estudios: *i)* construcción teórica, *ii)* constataivos, *iii)* prescriptivos y *iv)* reflexiones informadas.

Por ejemplo, un estudio como construcción teórica, que puede presentarse como investigación de base empírica y/o de base teórica, ofrece dentro de su análisis la construcción de conceptos, andamiajes categoriales, nuevas clasificaciones, donde a partir de referentes empíricos o teóricos se construye nueva teoría. Este tipo de aportes son muy valiosos, sin embargo, no se detectó algún

ejemplar dentro del relevamiento presentado para la construcción del presente artículo.

Los estudios constatativos, muestran diagnósticos sobre cómo es la realidad y pueden ofrecer recomendaciones para cambiar o transformar la realidad. Por tanto, se clasifican en cuatro grupos: crítico (describe el por qué y da elementos para la transformación de la realidad), explicativo (ofrece el cómo y por qué de los fenómenos analizados), descriptivo (muestra el cómo de la realidad) y exploratorio (indicios de la realidad).

Por otro lado, los estudios prescriptivos entregan una serie de reflexiones o datos para decir cómo debe ser la realidad (pueden quedar en el plano del deber ser u ofrecer modelos para transformar la realidad investigada).

Para finalizar con la taxonomía de aportes a la investigación educativa, se presentan las reflexiones informadas que manifiestan una serie de impresiones, opiniones o percepciones sobre un fenómeno o situación determinada, en las que se toma como referente investigaciones previas o experiencias sistematizadas sobre la experiencia del investigador.

Una vez aclarado el punto sobre cómo se desarrolla la distribución de productos de investigaciones de acuerdo con el tipo de aporte en la investigación educativa, procedemos con un segundo acercamiento, en el que articulamos las cuatro líneas de aproximación a la *Política Educativa Supranacional* con la taxonomía de la investigación en política educativa, lo que permitió analizar los 56 documentos con base en cinco ejes de análisis:

- Eje I: autonomía escolar en la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGGE)
- Eje II: texto y contexto de investigación
- Eje III: investigación supranacional
- Eje IV: privatización de/en la educación pública
- Eje V: organismos internacionales y la agenda global

En este momento, presentamos la relación entre los ejes de construcción y las cuatro líneas de aproximación a la *Política Educativa Supranacional*. Los ejes I y V corresponden con la descripción e interpretación de acciones que, en materia de autonomía de gestión escolar, se desprenden de las instituciones que conforman los distintos organismos internacionales. Los ejes II y III contienen aquellas políticas que, producto de los lineamientos de los organismos internacionales, más se extienden geopolíticamente. Por tanto, con la construcción del eje IV damos cuenta del análisis de la repercusión o impacto de esas políticas propuestas desde los organismos internacionales, en el caso concreto de países, esto es, en sistemas educativos nacionales determinados. No obstante, los cinco ejes son fortalecidos con el análisis comparado de las políticas de los diferentes organismos internacionales.

Tales ejes permitieron la construcción de un estado de la cuestión, desde una perspectiva dinámica, en la que la producción misma de éste constituye un producto de investigación, pero a su vez, se convierte en un productor de investigación. En este sentido, un referente que enriqueció la construcción del estado de la cuestión, es la teoría de sistemas de Luhmann (1998), la cual constituye el eje articulador en el análisis de las propuestas. Esto es, identificamos como *entorno*, el «eje I. autonomía escolar en la AGEE», donde coexisten los cuatro ejes restantes, en su calidad de *sistemas autopoieticos*; es decir, cada uno de los ejes se definirá como unidad —sistema— y como redes de producción de componentes, los cuales, recursivamente, a través de sus interacciones, generan y realizan la red que los produce y constituye, en el espacio en el que existen; en tanto componentes que participan en la realización de la red, así como en la definición de sus mismas

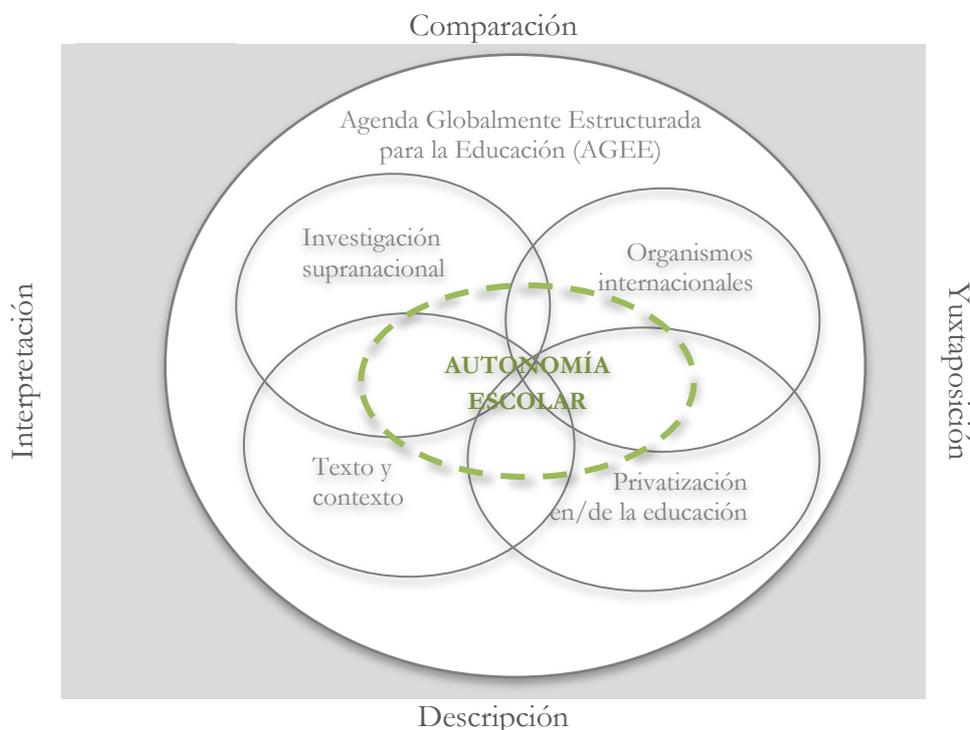
fronteras (la figura 1 ilustra este planteamiento).

Se hace visible que no hay sistema sin entorno, por lo que se retoma la unidad de la *diferencia sistema/entorno*, utilizada por Luhmann (1998). Con esta analogía, los ejes que actúan como sistemas funcionales tienen la libertad de auto-organizarse y de auto-reproducirse; es decir, no puede existir un sistema si no hay un entorno del cual diferenciarse. La distinción sistema/entorno no puede revestirse con primacías de importancia; simplemente, no puede «jerarquizarse», como se observa en la figura 1. Queda claro que sistema y entorno, en cuanto constituyen los dos lados de una forma, se hallan sin duda separados, pero no pueden existir sin estar referidos el uno al otro. Dentro de esta red de referencias, emerge la «autonomía escolar» (señalada en los puntos de convergencia) como sistema, constituyendo su propio entorno y los demás sistemas —ejes— se vuelven entorno unos de otros.

Conviene reiterar que la distinción sistema/entorno guarda el mismo orden de importancia, pues el punto de partida no es el sistema o el entorno sino su diferencia; diferencia que el primero hace al levantarse por sus propios cordones y constituirse como distinto del medio circundante —entorno—, lo que es llamado *sistema autopoietico*.

En todas sus funciones, la autonomía escolar se refiere a sí misma y produce sus elementos constitutivos a partir de los elementos de los que está compuesta. Sus operaciones y el modo de reproducción son, por su misma naturaleza, autónomos. La relación que entablan con el medio ambiente (entorno) la establecen según la medida de su forma de operación. Por tanto, la autonomía escolar, de acuerdo con la figura 1, es un sistema social autorreferencial y *autopoietico*, lo mismo los ejes de análisis que dan génesis al estado de la cuestión, porque todas sus operaciones están referidas a sí mismos y su objetivo es producirse de igual modo (Luhmann y Schorr, 1993). Cada eje de análisis, en su construcción, retoma las cuatro etapas de la pedagogía comparativa desarrolladas por Bereday (1968), así como, tres de las operaciones básicas de comparación propuestas por Schriewer (1993), para dar tratamiento a la información contenida. Al respecto, la primera etapa es la *descripción*, que refiere al acopio sistemático de información pedagógica sobre un país; la segunda, comprende la *interpretación*, que es el análisis efectuado con el sistema de las ciencias sociales. En la tercera, se realiza un ejercicio de *yuxtaposición*, que es el examen simultáneo de diversos sistemas educativos para determinar el marco que puede servir para compararlos. Finalmente, como cuarta etapa, se realiza la *comparación*, respecto a las cuestiones seleccionadas, para después pasar al examen comparativo del papel de la educación en diversos países. Como mencionamos, de manera paralela, se hace uso de las operaciones básicas: *i)* identificar similitudes, *ii)* ordenar diferencias para conseguir series graduadas o jerarquías y *iii)* discernir diferencias.

Figura 1: El estado de la cuestión como productor de la investigación sobre la investigación y como producción de la misma



Fuente: Elaboración propia con base en Luhmann (1998) y Bereday (1968; Bray et al. 2010)

3. CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1 EJE I: LA AUTONOMÍA ESCOLAR EN LA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUCTURADA PARA LA EDUCACIÓN (AGEE)

Se analizaron informes correspondientes a UNESCO, OEI, OCDE y BM, clasificados dentro de los estudios de tipo prescriptivos —expresado mediante la fórmula «si tengo X, luego probablemente Y»—, porque ambicionan descubrir regularidades en el comportamiento humano —con base en el desarrollo institucional—, unas con pretensión simplemente descriptiva, otras con la expectativa de generar explicaciones causales (Molina y Heredia, 2013). Adecuadas para responder a las preguntas básicas de esta concepción: *qué* es la autonomía escolar y *cómo* se logra la autonomía escolar; es decir, «si tengo estas características (x), luego probablemente tendré autonomía escolar (y)».

En la construcción de este eje se utiliza la categoría AGEE, que surge de dos ideas centrales en cuanto a investigaciones en política educativa: ideología dominante y cambio educativo (Dale, 1994b). Con la AGEE, Dale manifiesta que las instituciones y los estados son modelados por una ideología dominante. Así, explica, que la justificación que desarrollan los «institucionalistas mundiales» consiste en que las instituciones del Estado, no sólo deben ser moldeadas sino que «deben ser vistas esencialmente como moldeadas o modelizadas a un nivel supranacional, a través de una ideología del mundo dominante (de occidente), y no como creaciones nacionales autónomas y únicas» (Dale, 1994a, p. 136).

Siguiendo esta perspectiva, desde principios de la década de 1980, las reformas escolares se han centrado en dar a las escuelas mayor autonomía con base en una amplia gama de operaciones institucionales en un esfuerzo por elevar los niveles de rendimiento (Whitty *et al.*, 1999), resultando: «si tenemos escuelas con autonomía, luego probablemente, elevaremos los niveles de rendimiento de los estudiantes».

En la mayoría, sino es que en el total, de los informes de los organismos internacionales subyace, aunque sea de modo implícito, un marco de referencia comparado, que utilizando conceptos de Pries (2011, p. 18) —iniciativa de los autores y que son señalados con cursivas— se describe en seguida. Establecen como *unidad de referencia*, el nivel global —considerando países miembro— y nacional (México, por ejemplo, como miembro de los cuatro organismos internacionales mencionados con anterioridad); teniendo como *unidad de análisis* para la comparación internacional a la «autonomía escolar³» de establecimientos de educación básica, con relación a la *unidad* (micro, meso o macro) *de medición*, datos recolectados con artefactos como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) y el Estudio Internacional, también, de la OCDE sobre Docencia y Aprendizaje (*Teaching and Learning International Survey*, TALIS, por sus siglas en inglés).

La UNESCO, como primer organismo en análisis, con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*⁴ (Jomtien, 1990), apuntó de forma expresa que:

Las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos necesarios para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones entre todos los subsectores y todas las formas de educación [...] la concertación de acciones entre el ministerio de Educación y otros ministerios [...] la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los medios de comunicación, los grupos religiosos y la familia [...] (UNESCO, 1990, p. 86).

La unidad de análisis «autonomía escolar», se hace explícita una década más tarde, en Dakar, al definir seis objetivos con el propósito de satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos a más tardar en 2015, concretando un compromiso con la *Gestión de la educación*, donde los países miembro se comprometen a:

Definir estructuras administrativas que tengan a la escuela como su unidad básica y tiendan a su autonomía de gestión, generando mecanismos de progresiva participación de la ciudadanía y estableciendo los niveles de responsabilidad de cada actor social en los procesos de gestión, control de resultados y rendición de cuentas (UNESCO, 2000, p. 41).

En términos de estructura y funcionamiento del sistema educativo, tanto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la UNESCO plantean que en muchos países iberoamericanos los establecimientos educacionales se encuentran excesivamente centralizados, manteniendo las decisiones más relevantes de direccionamiento en el nivel central de la estructura estatal. Por lo tanto, de acuerdo con el documento *2021 Metas Educativas*, la OEI —segundo organismo a analizar— ha estructurado el *Programa de apoyo a la gobernabilidad de las instituciones educativas, a la consecución de pactos educativos y al desarrollo de programas sociales y educativos integrales*:

El objetivo es cooperar principalmente con los ministerios de educación a fin de asegurar la

³ Considerada como *entidad teórico-analítica*, por Jung (2014, p. 10).

⁴ Auspiciada por UNESCO, PNUD, UNICEF y BM.

governabilidad del sistema público educativo, el equilibrio entre las competencias centrales y aquellas que han sido descentralizadas, y la progresiva autonomía de las escuelas. no cabe duda de que la concertación política y social de las políticas públicas es una garantía de éxito. por ello, las estrategias de participación, debate y construcción de consensos y de acuerdos son fundamentales para garantizar el logro de los objetivos propuestos (OEI, 2010, p. 230).

Con la instalación de estructuras llamadas de *nueva administración pública*, que hacen hincapié en la descentralización, la autonomía escolar, el control paternal y comunitario, la toma de decisiones compartida, la evaluación basada en resultados y la elección de escuela, los países miembro tanto de la OCDE como del BM han adoptado el enfoque de gobernanza escolar, «alterado significativamente los sistemas educativos» (Mulford, 2003), consecuencia de implementar tendencias de política similares.

Para la OCDE (2004), —tercer organismo de referencia— la descentralización de la toma de decisiones educativa puede implicar delegar responsabilidades en la escuela, o en niveles intermedios como autoridades educativas estatales, provinciales y locales; distinguiendo dos modelos de descentralización (OCDE, 2009, p. 23) con importantes implicaciones para el papel de los líderes escolares: *el empoderamiento local y el empoderamiento escolar* —o autonomía escolar—:

El empoderamiento local se refiere a la transferencia de responsabilidades a una autoridad intermedia entre los gobiernos centrales (o estatales) y las escuelas, como los distritos escolares en Estados Unidos de América. En tales contextos, las escuelas suelen ser consideradas como parte de un sistema educativo local o de una red más amplia de escuelas, con derechos y obligaciones recíprocos (Glatter *et al.*, 2003).

El empoderamiento escolar —o autonomía escolar— se refiere a la devolución de las responsabilidades. Transferir los poderes de toma de decisiones a las escuelas ha sido un objetivo principal de los movimientos de reforma descentralizadora y reestructuradora desde la década de 1980. En los contextos de una mayor autonomía escolar, se pide a los líderes escolares que cumplan con responsabilidades que requieren un conocimiento especializado que muchos no adquieren mediante la capacitación formal. Nuevas responsabilidades incluyen establecer sistemas de presupuestación y contabilidad, escoger y pedir materiales, entablar relaciones con contratistas y vendedores, diseñar programas de selección de maestros, por nombrar unas pocas (OCDE, 2001).

El informe *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful?*, señala que los sistemas escolares que otorgan una mayor autonomía a las escuelas para definir y elaborar sus planes de estudios y las evaluaciones tienden a obtener mejores resultados que los sistemas que no otorgan tal autonomía (OCDE, 2013, p. 52). Concluyendo, que existe una relación entre la autonomía escolar y los resultados de aprendizaje, pero esta relación interactúa con los arreglos de rendición de cuentas de los sistemas escolares⁵. De nueva forma, PISA 2012 muestra que en sistemas donde las escuelas publican datos de aprovechamiento, considerado aquí como una forma de rendición de cuentas, existe una relación positiva entre la autonomía escolar en la asignación de recursos y el rendimiento de los estudiantes (OCDE, 2013, p. 53).

Otro recurso de la OCDE, son las respuestas dadas por directores al cuestionario TALIS 2013, donde se considera que los países miembro deben incrementar la autonomía de los centros educativos debido a que, entre otros aspectos, mayor nivel de autonomía contribuye a la mejora de los resultados de los estudiantes. Sin embargo, ese impacto de la autonomía no es uniforme entre

⁵ Por ejemplo, la información sobre los resultados de los exámenes y evaluaciones externas a menudo proporcionan una base sobre la cual las escuelas y los padres puedan tomar decisiones informadas y apropiadas para los estudiantes (Fuchs y Woessmann, 2007).

los países (Hanushek, Link y Woessmann, 2013). Tampoco existe unanimidad en cuanto a la clase de autonomía que deben tener los centros escolares: unos estudios ponen el énfasis en que los centros tomen las decisiones a nivel de currículo y evaluación, mientras que otros señalan los beneficios que reporta el hecho de que los centros tengan capacidad para seleccionar su propio personal⁶.

Los diferentes gobiernos utilizan los resultados PISA para informar sobre la formulación de políticas en materia de educación. Por tanto, la OCDE (2005) para el caso de México, considera que la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2002, constituyó un paso hacia adelante para aumentar la rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano y para empoderar a las escuelas.

En el conjunto de países de la OCDE, casi todos los profesores (95.8%) trabajan en centros con un elevado nivel de autonomía para establecer normas y procedimientos disciplinarios para los alumnos y para elegir los materiales de aprendizaje que se utilizan (México, 40%). Al contrario, menos del 40% de los profesores (México, entorno al 18%) trabaja en centros que tienen poder de decisión para establecer los salarios iniciales de los profesores, incluyendo el establecimiento de escalas salariales o para determinar los aumentos salariales de los docentes.

La capacidad para contratar o despedir profesores varía mucho de unos países a otros. En más de la mitad de los países, más del 90% de los profesores trabaja en centros que tienen un nivel significativo de autonomía para nombrar o contratar. En promedio de la OCDE, alrededor del 75% de los profesores trabaja en centros con autonomía en esta área, mientras que ese porcentaje en México es del 30.7 %. El nivel general de autonomía de los centros para despedir o suspender de funciones a profesores OCDE (68,4%) es inferior al de seleccionar o contratar.

En conclusión, si se compara con el resto de países OCDE, se puede decir que salvo en el establecimiento de políticas y medidas disciplinarias de alumnado los centros educativos en México tienen un nivel de autonomía claramente inferior al de la mayoría de los países y, en consecuencia, al promedio OCDE.

México tiene uno de los niveles de autonomía escolar más bajo de entre los países que participan en TALIS (OCDE, 2009b), concluyendo que el sistema no está listo para promover la autonomía de las escuelas a gran escala; muchos directores no están equipados para ser autónomos y la distribución de recursos es demasiado desigual. La tarea inmediata, de acuerdo con la OCDE, es equipar y autorizar a los directores para tomar mayor responsabilidad para la gestión y el funcionamiento de sus escuelas y docentes.

En la publicación *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México*, la OCDE tiene como objetivo ayudar a las autoridades educativas en México, y a las de otros países miembro, a fortalecer sus sistemas educativos, entre las recomendaciones proponen una estrategia de acción que busca dar más apoyo a las escuelas, directores y docentes para mejorar los resultados de las escuelas y los estudiantes:

Incrementar la autonomía escolar: para profesionalizar a los líderes y exigirles que rindan cuentas, es

⁶ La autonomía que tienen los directores respecto a determinados aspectos relacionados con la gestión de los centros escolares son: contratar o despedir profesores; salarios de profesores, presupuesto escolar; disciplina de los alumnos; admisión y evaluación de estudiantes; currículo.

necesario que participen en las decisiones clave que ocurren en su escuela, tales como contratar o despedir docentes. Las estructuras de decisión que se adaptan a sus contextos escolares también pueden tener un impacto positivo en su desempeño (OCDE, 2010, p. 15).

También el BM, después de analizar PISA, sugiere que:

Recomendamos que el Gobierno de México continúe sus esfuerzos para aumentar la participación de los padres de familia a nivel de escuela, mejorando así el clima escolar y aumentando la autonomía de las escuelas, y que un número mayor de estados desarrolle mecanismos para que las escuelas sean responsables de su propio desempeño (BM, 2006, p. XII).

Por tanto, en materia de políticas, el BM (2006, p. 14) recomienda ampliar y apoderar el Apoyo a la Gestión Escolar, continuando con el Programa Escuelas de Calidad (PEC) que está previsto para reducir la brecha de calidad que existe entre las escuelas mediante subvenciones que financien planes de mejora escolar. El objetivo es:

dar autonomía a las escuelas y promover una toma de decisiones compartida entre los directores, los docentes y los padres a través de los Consejos de Participación Social. El proyecto empezó en 2001 y en el ciclo 2008/9 cubrió unas 40 790 escuelas, 296 478 docentes y 34 688 directores de escuela. Entre 2006 y 2009 obtuvo financiamiento del Banco Mundial, fue renovado para el período 2010-13 (OCDE, 2010, p. 54).

El Banco Mundial (2006, p. 10), presenta una agenda de acciones para perfeccionar la calidad de la educación basada en tres principios importantes: autonomía, rendición de cuentas y evaluación.

Una mayor autonomía escolar puede: *i)* ayudar a las escuelas desfavorecidas; *ii)* mejorar el desempeño académico de los estudiantes indígenas; *iii)* formular políticas educativas acorde con la localidad; *iv)* reforzar el papel de la tarea escolar, los estilos eficaces de aprendizaje y las percepciones; *v)* determinar la forma más eficaz para erogar los recursos disponibles.

La participación de los padres de familia y las comunidades en la gestión de las escuelas puede mejorar los resultados académicos: *i)* colocando a las personas en el centro de la entrega de los servicios; *ii)* una rendición de cuentas flexible y amplia podría cubrir varios tipos de servicios; *iii)* aumentando los incentivos para que los padres de familia inscriban a sus hijos en la escuela.

Pueden utilizarse pruebas para: *i)* informar decisiones en materia de políticas a nivel local, estatal y nacional; *ii)* fomentar la participación del público y la sociedad civil en las reformas educativas; *iii)* impulsar el debate público sobre los resultados de las valoraciones

Algunos de los desafíos estructurales clave identificados en México, y que la política pública necesita tomar en consideración, son «los procesos de la reforma que todavía no han asegurado la adecuada creación de capacidades ni la distribución de responsabilidades en el sistema, teniendo una descentralización inconclusa y una autonomía escolar baja» (OCDE, 2010, p. 62).

3.2 EJE II: TEXTO Y CONTEXTO DE INVESTIGACIÓN

Este apartado responde al contexto de producción de las investigaciones sobre temáticas como: gestión escolar, autonomía escolar, evaluación de proyectos y las implicaciones de las políticas educativas en el trabajo de los directivos (tabla 2). Estas divisiones son netamente analíticas, ya que a partir de las investigaciones recopiladas fue posible constatar la interrelación que existe entre las dimensiones mencionadas. Las preguntas básicas a las que dan respuesta, son: ¿por qué? y ¿para qué? (Molina y Heredia, 2013).

Tabla 2: Clasificación de productos de investigaciones por dimensión de análisis

TIPO DE ESTUDIO DESARROLLADO	DIMENSIÓN	NÚM. DE DOCUMENTOS REVISADOS	AUTORES
CONSTATATIVOS (explicativo)	Gestión escolar	5	Martínez de Pérez <i>et al</i> (2003); Macri (2005); Castro (2006) y Sendón (2007).
	Autonomía escolar	5	Ball (1994); Barroso (2003a) y Matos (2007); Whitty, Power y Halpin (1999); Smyth (2001),
	Evaluación de proyectos	2	Barroso (2003b); Ramírez (2000)
	Implicaciones de las políticas en el trabajo de los directivos	3	Shirmona y Campos (2006); Alves y Barreto (2006); Andrade (en Feldfeber y Andrade, 2006).
	Total	15	

Fuente: elaboración propia a partir del ejercicio clasificatorio

En el plano internacional, en Europa, destacan las investigaciones de Ball (1994); Barroso (2003a) y Matos (2007). Los autores concuerdan en señalar que existe una nueva forma de concebir a la educación a partir de orientaciones que provienen del campo económico, lo cual implica la definición de nuevos dispositivos de regulación que afectan a las instituciones educativas y a las funciones tradicionales de los directivos. Desde esta perspectiva, los directores escolares incorporan un nuevo lenguaje propio de la lógica técnico-burocrática y son concebidos como gerentes que se deben ocupar del uso eficiente de recursos, pasando a ser responsabilizados acerca de resultados escolares alcanzados por el alumnado.

Ball (1994) sostiene que los planes de estudio, el mercado, la gestión, la evaluación de docentes y alumnos son mecanismo de control que obligan a los agentes a la rendición de cuentas. Además, reconoce la existencia de un nuevo modo de gestión «tecnocrático», cuyas características principales son la impersonalidad, la especialización y la monopolización estratificada del conocimiento intelectual. En el mismo sentido, Barroso (2003a) afirma que a partir de la implementación de este tipo de políticas de corte neoliberal, se produce la emergencia de «multiregulaciones», provenientes de distintos sectores que impactan en el sistema educativo y en la manera de gestionar a las instituciones. Resalta como principales problemáticas la proliferación de políticas educativas de países centrales que son aplicadas en contextos sociales, económicos y políticos diversos, legitimando así la recontextualización de programas y proyectos educativos que se aplican como «métodos» para alcanzar la autonomía escolar.

Por otro lado, Matos (2007) reconoce a los directivos de escuelas como el principal objeto de las políticas educativas. Para el autor, las transformaciones en la gestión permiten percibir nuevos modos de regulación gerencial, en los que los directores acaban por transformarse en decodificadores de aquellos modos de regulación elaborados desde instancias centrales de

gobierno. Interesados en el mismo campo, Whitty, Power y Halpin (1999) en su texto *La escuela, el estado y el mercado*, presentan un estudio comparado para examinar las reformas educativas más recientes de Inglaterra y Gales, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Suecia, donde parten de los siguientes cuestionamientos:

¿cuál es el origen y la importancia de las políticas educativas que están de moda en muchas partes del mundo y que proponen la delegación de poderes, la elección de centros y, en general, la desregulación del sistema educativo?, ¿cuál es el impacto real de estas políticas en los equipos directivos de los centros escolares, en el profesorado, el alumnado y las comunidades locales?, ¿cómo puede preservarse la igualdad de oportunidades en los sistemas educativos que delegan cada vez más responsabilidades a las instituciones escolares? (Whitty et al., 1999, p. 49).

Los autores identifican las tendencias que están imponiéndose en el mundo, y nos previene sobre determinados discursos y políticas neoliberales que ponen en cuestión y debilitan la función de los centros escolares en las sociedades democráticas. Se descubre cómo, al mismo tiempo que las administraciones educativas parecen delegar poderes a los colegios y a las familias, los gobiernos aumentan, en realidad, su capacidad de «manejar» a distancia el sistema. Centrándose especialmente en los «cuasimercados», propiciados por la nueva derecha política, revisan las pruebas obtenidas en diversas investigaciones sobre el impacto producido hasta la fecha por las reformas (Whitty et al., 1999).

De la misma manera, Smyth (2001), en el libro *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*, compila casos concretos referentes a países y sistemas educativos distintos (Estados Unidos, Inglaterra, Gales, Nueva Zelanda), donde expresiones como «gestión local de la escuela», «delegación», y «capacidad local de decisión» dan impresión de una mayor participación y de un incremento de la democracia; sin embargo, tras esta aparente apertura de participación y democracia en la gestión escolar, hay un proceso deliberado de creación de subterfugios, deformaciones y ocultamientos, mientras el Estado prescinde de sus responsabilidades históricas de proporcionar una educación pública de verdadera calidad. Los autores procuran responder cuatro preguntas: ¿en qué consiste el fenómeno de la autonomía escolar?, ¿por qué se produce ahora?, ¿qué se esconde tras esa denominación?, en términos generales, ¿qué tiene de malo delegación y autonomía?

Desde esta misma línea de análisis, en el contexto latinoamericano, destacan las investigaciones de: Shirmona y Campos (2006); Alves y Barreto (2006) y, Andrade (en Feldfeber y Andrade, 2006), en las que se contextualizan las reformas educativas que acontecieron de forma masiva en la década del noventa en la región, reformas que con rasgos particulares entre los países, legitimaron en líneas generales retóricas asociadas a la «modernización y profesionalización» del sistema educativo. Se introdujo para los autores un nuevo modo de regulación y gestión gerencial en el ámbito educativo que ha promovido, entre otros efectos, la intensificación del trabajo docente y el incremento potencial de la «colonización administrativa» del trabajo del director, que debe responder ahora a múltiples evaluaciones y auditorías externas. En Argentina encontramos numerosas investigaciones que abordan los efectos de las reformas educativas de corte neoliberal en la gestión escolar, entre ellas: Martínez de Pérez *et al* (2003), Macri (2005), Castro (2006) y Sendón (2007).

Martínez de Pérez *et al* (2003) coinciden en afirmar que en el marco de la gestión descentralizada, la autonomía cobra relevancia en la formulación del «Proyecto Educativo Institucional», transformándose éste en el único instrumento de carácter colectivo que persiste en las escuelas, hecho que no significa que se realice un trabajo conjunto en su elaboración y reformulación. Esta problemática se agudiza en el nivel medio y superior no universitario, en los que las posibilidades de trabajo colectivo como producto de las condiciones de trabajo son escasas. Por su parte, Macri

(2005) y Sendón (2007) cuestionan el vínculo unívoco entre autonomía y mejoramiento de los resultados que obtienen las instituciones educativas. Afirman que la autonomía a nivel escolar requiere un proceso de reconocimiento de demandas históricas y la construcción de un nuevo marco regulatorio que brinde más libertades a las escuelas.

Por otro lado, Castro (2006) analiza la gestión como discurso y tecnología de regulación, identificando la producción de un doble efecto: uno, posibilita el ordenamiento y optimización del funcionamiento de la escuela y otro, promueve en el discurso pedagógico la introducción de conceptos propios del ámbito empresarial.

También se han encontrado algunos trabajos centrados en la evaluación y análisis de proyectos que impulsaron transformaciones en la gestión de las instituciones educativas. En Portugal, destaca el aporte de Barroso (2003b), quien desde una perspectiva crítica elabora el concepto de «regulación institucional», para aludir a la intervención de las autoridades públicas en los modos de regular las escuelas. En ellos, resalta la coexistencia de medidas de refuerzo de la autonomía de las escuelas y de nuevos mecanismos de control. Sustentado en esta perspectiva discute la implementación de políticas para el combate de las desigualdades escolares, entre ellas, el «Programa Educación para Todos». Califica este tipo de programas como políticas financieras que no permiten adaptarse al contexto escolar, pero que a la vez dan cuenta de la ausencia de una estrategia global superadora.

Desde otra perspectiva, afín a la gestión por proyectos, Ramírez (2000) investigó en México los cambios que produjo en la gestión escolar la implementación del proyecto de innovación e investigación «La gestión en la escuela primaria». Este proyecto, suscripto al *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* (ANMEByN), buscó aumentar la calidad y la equidad de los servicios educativos. El autor concluye que a través de esta vía los actores escolares, principalmente los directivos, adquirieron herramientas para evaluar la situación de su plantel escolar y diseñar un plan de acción colectivo para superar las deficiencias encontradas.

3.3 EJE III: INVESTIGACIÓN SUPRANACIONAL

Este eje rescata la *Política Educativa Supranacional* como aquella que: *i)* estudia e interpreta políticas educativas de organismos internacionales y su impacto en los sistemas educativos nacionales y *ii)* comprende las contradictorias tendencias de armonización y fragmentación educativa que se van fraguando con el desarrollo de estas políticas en los diferentes contextos regionales y nacionales.

Para esto, se trabajó con documentos organizados en dos grupos. El primero, ubica artículos que ponen de manifiesto las bases epistemológicas y las discusiones teóricas que apuestan a demarcar el campo de estudio de la Política Educativa Supranacional. El segundo, tesis doctorales con perspectiva de *Política Educativa Supranacional* a cargo del *Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales* (GIPES) en el seno de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), dentro de su *Facultad de Formación de Profesorado y Educación* cuyo objetivo es la realización, promoción y difusión de la investigación científica, generadora de transferencia de conocimiento, en el ámbito de la *Política Educativa Supranacional*.

En el GIPES se han defendido siete tesis doctorales, la mayoría desde la perspectiva de educación comparada, excepto una, que aborda la *Política Educativa Supranacional* (a la que, desde una perspectiva más holística, se hace referencia como *Educación Supranacional*) como un área emergente del saber pedagógico, en íntima conexión con la *Política Educativa*, la *Educación Comparada* y la *Educación Internacional*, tratando de acotar su objeto de estudio y apuntar sus áreas de interés propio. Estudia también los fenómenos que han propiciado su aparición y se destacan algunas de las

políticas más significativas que desde los diferentes organismos internacionales se han generado, atendiendo a la naturaleza de las mismas como posibles unidades de comparación.

3.4 EJE IV: PRIVATIZACIÓN DE/EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Constituido con la revisión de diez documentos (tabla 3), se expone el proceso de privatización como herramienta política que incita la renuncia del Estado a su capacidad para gestionar problemas sociales y responder a necesidades sociales, debido a que forma parte de un conjunto de innovaciones, de cambios organizacionales y de nuevas relaciones y asociaciones sociales, que en conjunto desempeñan un importante cometido en la reconfiguración del propio Estado.

Tabla 3: Privatización de/en la Educación Pública

TIPO DE ESTUDIO DESARROLLADO	Tema	Ubicación geográfica	Autor	Núm. de artículos	Nivel educativo estudiado
CONSTATATIVOS (crítico)	privatización de/en la educación	Europa	Ball (1994, 2014); Ball y Youdell (2007)	3	Sistema Educativo
		Latinoamérica	Gentili (1997, 2004) Landinelli (2009) Mollis (2009)	4	Educación Superior
		México	Aboites (1997) Guerrero (2002) Olivier (2014)	3	Educación Superior
		Total		10	

Fuente: elaboración propia a partir del ejercicio clasificatorio

En algunos casos, las formas de privatización se llevan a la práctica de manera explícita como soluciones eficaces a las deficiencias percibidas en la educación de servicio público. Sin embargo, en muchos casos, los objetivos políticos declarados se expresan de diversas formas, como: elección, responsabilidad, mejora de los centros educativos, transferencia de atribuciones, competencia o eficacia.

Ball y Youdell analizan dos tipos de privatización: una, en la que las ideas, técnicas y prácticas del sector privado se importan para que las escuelas sean más parecidas a empresas (privatización en la educación pública), y otra en la que la educación pública se abre a la participación del sector privado con ánimo de lucro (privatización de la educación pública). «El primer tipo de privatización generalmente allana el camino al segundo» (Ball y Youdell, 2007, p. 8).

La privatización «no es un proceso aislado» (Ball, 2014, p. 2), sino que se encuentra íntimamente relacionada con los procesos concomitantes de reforma del sector público y con las transformaciones en la forma, la escala y la modalidad de los Estados nacionales. «El Banco Mundial está colocando al sector privado en el centro de su política en los países en desarrollo»

(Ball y Youdell, 2007, p. 28). La descentralización es un elemento para este análisis, por lo que se recupera lo trabajado por Gentili, con relación a que la «descentralización genera espacios de autogestión, de autocontrol, de mayor participación y autonomía por parte de la sociedad» (Gentili, 2004), diferenciando del concepto de «privatización», el cual se asocia con el de «transferencia» de la responsabilidad de financiamiento del Estado a las comunidades, a las empresas, a las municipalidades o a los usuarios (Gentili, 1997).

De permitir «privatización» por sobre «descentralización progresista», se observará que la capacidad de las prácticas del libre comercio permearán en los espacios educativos, modificando los fines de la educación, reorientando la formación de los alumnos hacia la adquisición de «habilidades» para la «competitividad» (Aboites, 1997), dando paso a dos procesos simultáneos «i) la expansión de establecimientos privados y ii) la privatización de las instituciones públicas» (Olivier, 2014).

3.5 EJE V: ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA AGENDA GLOBAL

Tratando de indagar quién y desde dónde lo dice, desde un posicionamiento crítico y, continuando con la categoría de AGEE (Dale, 1994b), se recuperan artículos que tienen como objetivo el estudio de los organismos internacionales y su influencia en el establecimiento de la agenda educativa global. No obstante, como lo plantean Maldonado y Malee (2014, p. 419), «debido al hermetismo de los organismos, estamos lejos de contar con más acceso a los mismos con el objeto de estudiar mejor sus procesos y sus decisiones». Reflejo de ello, es que la mayoría de los investigadores basan sus producciones en el estudio de las publicaciones de los organismos. Por ejemplo, Mundy destaca la evolución de un régimen de «multilateralismo redistributivo» predominante en el orden mundial de posguerra, donde la UNESCO se constituyó como organismo central, hacia un régimen de «multilateralismo defensivo y disciplinario» propio del orden mundial de la globalización, donde la UNESCO va cediendo el paso al BM (Mundy, 2007).

Heyneman, hace una crítica sobre cómo y por qué un organismo financia y establece prioridades en temas educativos, cuando originariamente no se pensó ni se creó para influir en este campo, sino para financiar la reconstrucción y el desarrollo de la Europa de posguerra. Cambios como base del denominado «menú breve de política educativa que incluye, tres recomendaciones: i) dirigir el gasto público hacia la educación académica y básica en lugar de hacerlo hacia la profesional y la superior; ii) incrementar el coste privado de asistencia universitaria y iii) aplicar sistemas de préstamo para aligerar la carga financiera que los individuos tienen que afrontar para pagar las matrículas universitarias» (Heyneman, 2007, p. 181).

Por otra parte, Robertson *et al.* (2007) consideran como objeto de estudio a la Organización Mundial del Comercio (OMC), concretamente con relación a la educación, el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), como promotor de la liberalización del libre comercio de los servicios, entre ellos, los servicios educativo; que a diferencia de UNESCO, BM o de la OCDE — que afectan a la política educativa—, tiene la capacidad de influir en un mayor número de actividades vinculadas a los sistemas educativos a pesar de no contar con ningún tipo de agenda educativa, sino exclusivamente comercial. Desde una perspectiva crítica, analizan los efectos del nuevo «orden mundial»: la redefinición de las funciones del Estado como regulador, proveedor y financiador de la educación, y las consecuencias sobre la solución de problemas internos de la política educativa, entre ellos, la *cobesión social*, el *desarrollo económico* o la *equidad* (Robertson *et al.*, 2007).

Jakobi y Martens (2007) analizan el papel de la OCDE como un actor político capaz de *establecer* una agenda internacional en la política educativa, de *formular* política internacional mediante la elaboración y propagación de recomendaciones de acción para que los Estados aborden los

problemas que han sido previamente identificados y la *coordinación política* internacional en los espacios de encuentro promovidos por la propia organización.

4. A MANERA DE CIERRE PARA APERTURAR INVESTIGACIÓN

Con base en los planteamientos desarrollados en este artículo, podemos concluir que para el análisis de la autonomía de gestión en escuelas de educación básica, se encuentran dos posturas en apariencia polarizadas, que predominan en los trabajos revisados. Una donde se recurre a Dale, como analista político de la meso-estructura desde su categoría de la AGEE, —sentido macro—, y otra, donde Ball ofrece herramientas analíticas que permiten dar cuenta de los comportamientos desde una posición micro-política, lo que de alguna manera permite describir e informar los efectos de la macro-política.

Así pues, podemos recuperar que desde finales de la década de 1980, diferentes organismos internacionales —BM, BID, UNESCO y OCDE— han impulsado modelos de autonomía escolar con relación a tres elementos: *i*) métodos de evaluación y de seguimiento, *ii*) perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes, y *iii*) responsabilización por los resultados y rendición de cuentas (*accountability*). Por tanto, se estructura un entorno supranacional que obliga a los sistemas de Estado a desarrollar políticas de ajuste y de reforma caracterizados, entre otras cosas, por la descentralización de los servicios educativos.

Por lo tanto, podría pensarse, que uno de los aspectos más evidentes que se han generado a partir de diversas visiones supranacionales, es que la mayoría de los países adscritos a, al menos a uno, de los organismos internacionales mencionados, por ejemplo la OCDE, están adoptando políticas con tendencias similares, lo que sin lugar a duda presenta procesos de isomorfismo dentro del campo organizacional, que se consiguen a través de la asunción de instituciones comunes, que permiten reducir la incertidumbre en las relaciones entre organizaciones. Es decir, estructuras de nueva administración pública, hacen hincapié en la descentralización, la autonomía escolar, la toma de decisiones compartidas, la evaluación basada en resultados y la elección de escuela. Factores que se han convertido en el enfoque de gobernanza escolar predominante en muchos países y han alterado significativamente los sistemas educativos.

La razón tras estos enfoques de gobernanza es que la autonomía y la rendición de cuentas pueden responder con mayor eficacia a las necesidades locales. **Es así como los países de la OCDE han** aumentado la autoridad para la toma de decisiones en los niveles más bajos de los sistemas educativos. La descentralización educativa de la toma de decisiones puede implementarse en una variedad de formas, porque implica delegar responsabilidades en la escuela, o en niveles intermedios como autoridades educativas estatales, provinciales y locales.

Entonces cabe mencionar que en sistemas altamente centralizados, como el caso de México, las decisiones aún se toman a escala nacional o estatal, el trabajo del líder escolar permanece confinado, de manera bastante estrecha, a aplicar las políticas decididas en niveles administrativos superiores a una realidad para maestros y estudiantes, dejando de lado la posibilidad de empoderamiento de los actores escolares.

No obstante lo anterior, si reconstruimos de manera articulada, con apoyo de la teoría de sistemas sociales planteada por Luhmann, hemos podido constatar que es posible analizar a las instituciones escolares como sistemas organizaciones producto y productores de sus propias condiciones, en

donde cada sistema organizacional (escuela pública) produce sus propios elementos que lo constituyen (*autopoiesis*), siendo efecto y productor de sí mismos.

Finalmente, con los aportes de Schriewer, si bien se puede afirmar que la AGEE produce efectos en los diversos sistema educativos, tales efectos no son uniformes ni lineales sino que se van conformando de acuerdo con los contextos particulares de los propios sistemas y sus condiciones *autopoieticas*. Es decir, los efectos que producen los modelos de autonomía en las escuelas públicas de educación básica, son inciertos. Causa y efecto quedan relativizados, se transforman el uno en el otro, se crea lo improbable. Ante esta ampliación de la contingencia, emana el interés por analizar experiencias latinoamericanas —de Estados miembros del BM, BID, UNESCO y OCDE—, para mejorar la descripción sociológica y comprender cómo son los procesos de acoplamiento estructural de los sistemas educativos con relación a las políticas supranacionales que promueven modelos de autonomía escolar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, H. (1997). *Viento del norte: TLC y privatización de la educación superior en México*. México: UAM-Xochimilco/Plaza y Valdés Editores.
- Ball, S. (1994). Las políticas educativas, las relaciones de poder y la labor docente, en S. Ball, *Education Reform: a critical and post-structural approach*. London: Open University Press.
- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política educativa. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 22, pp. 1-13.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Inglaterra: Internacional de la Educación-Instituto de Educación.
- Barroso, J. (2003). Escuela pública: regulación, desregulación y privatización. *Educación Unisinos*, núm. 15.
- Beck, U. (1998). La apertura del horizonte mundial: hacia una sociología de la globalización. En *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (pp. 45-98). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Bereday, G. (1968). Teoría y método: consideraciones generales. En *El método comparativo en pedagogía* (pp. 29-90). Barcelona: Herder.
- BM (2006). *México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas. Una nota de política*. Washington: Banco Mundial.
- Bray, M., et al. (2010). *Educación Comparada: enfoques métodos*. Buenos Aires: Granica.
- Castro A. (2006). La gestión escolar en cuestión. En *Cuadernos de Educación* (pp. 225-233), año 3 núm. 4. Argentina: Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichon.
- Dale, R. (1992). Recovering from a pyrrhic victory? Quality, relevance and impact in the sociology of education. En M. Arnot, y L. Barton, *Voicing Concerns: Sociological Perspectives on Contemporary Education Reforms*. Wallingford: Triangle Books.
- Dale, R. (1994a). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. En *Educação, Sociedade y Culturas* (pp. 109-139), núm. 2.
- Dale, R. (1994b). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma «cultura educacional comum» ou localizando uma «agenda globalmente estruturada para a educação»? Porto: Edições Afrontamento.

- Fuchs, T. and L. Woessmann. (2007). What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using pisa Data. En *Empirical Economics* (pp. 433-464), vol. 32, núm. 2-3.
- Gentili, P. (1997). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. En *Revista Archipiélago* (pp. 56-65), núm. 29.
- Gentili, P. (2004). Adiós a la escuela pública. El desarrollo neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías, en P. Gentili, P. (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*. México: UNAM.
- Glatter, R., W. Mulford y D. Shuttlework. (2003). Governance, Management and Leadership. En OCDE, *Networks of Innovation: Towards New Models of Managing Schools and Systems*. París: OCDE.
- Green, A. (2007). Educación, globalización y el papel de la investigación comparada. En X. Bonal *et al.*, *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 61-86). España: Miño y Dávila editores.
- Guerrero, O. (2002). *La administración pública del Estado capitalista*. México: Fontamara.
- Hanushek, E., S. Link y L. Woessmann. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from pisa. En *Journal of Development Economics* (pp. 212-232), vol. 104.
- Heyneman, S. (2007). Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000. En X. Bonal *et al.*, *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 163-204). España: Miño y Dávila editores.
- Jakobi, A. y Kerstin M. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional, en X. Bonal, A. Tarabini-Castelani y A. Verger, *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 233-256). España: Miño y Dávila editores.
- Jung, Nina. (2014). Introducción general. En Jung, Nina, *Espacios transnacionales de formación. Redes empresariales y desarrollo de Profesionistas*. México: UNAM.
- Landinelli, J. (2009). Las finalidades públicas de la universidad en el contexto de la globalización. En P. Gentili, *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 205-224). Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Traducción de Silvia Pappé y Brunhilde Erker; coord. Por Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. y Schorr, K. (1993). *El sistema Educativo (problemas de reflexión)*. México: UIA-ITESO.
- Macri, M. (2005). Descentralización educativa y autonomía institucional ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de Buenos Aires? *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 44.

- Maldonado, A. y Malee R. (2014). Organismos internacionales y la ayuda bilateral. Las prioridades nacionales y los intereses transnacionales. En R. Male y A. Maldonado, *Organismos Internacionales y Políticas en Educación Superior. ¿Pensando globalmente, actuando localmente?* (pp. 385-412). México: ANUIES-CINVESTAV-IISUE.
- Martínez de Pérez, N. et al. (2003). La reforma educativa y su incidencia en el modo de gestionar las escuelas de nivel medio: algunos indicadores puntuales. En *Coloquio Nacional a diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?* Argentina.
- Matos, J. C. (2007). La construcción el papel de los directores de escuela en la regulación local de las políticas públicas de educación. En *Sísifo: Revista de Ciências da Educação* (pp. 59-66), núm. 4.
- Molina, A. y Heredia, E. (2013). Educación y valores en el ámbito de la formación ciudadana y los derechos humanos. En T. Yuren y A. Hirsch, *La investigación en México en el campo educación y valores. 2002-2011* (pp. 211-272). México, ANUIES/COMIE.
- Mollis, M. (2009). Universidades nacionales y transnacionales. Siglos XIX y XXI. En P. Gentili, *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 225-238). Argentina: Homo Sapiens Ediciones).
- Mulford, W. (2003) School Leaders: Challenging Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness. En OCDE, *Los docentes importan*. París, OCDE.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En X. Bonal, A. Tarabini-Castelani y A. Verger, *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 117-162). España: Miño y Dávila editores.
- OCDE (2001). *New School Management Approaches*. París: OCDE.
- OCDE (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*. París, OCDE.
- OCDE. (2005). *Economic Survey of Mexico 2005*. París: OCDE.
- OCDE. (2009). El liderazgo escolar importa. En Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman (coords.) *Mejorar el liderazgo escolar* (pp. 15-40). Volumen 1: Política y Práctica. OCDE: París.
- OCDE. (2009b). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from talis*. París: OECD.
- OCDE. (2010). Condiciones para el éxito de la reforma educativa. En *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México* (pp. 17-38). México: OCDE.
- OCDE. (2013). How resources, policies and practices are related to education outcomes. En *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices*, (pp. 27-70), volumen 4. París: OCDE.
-

- OEI (2010). *2021 metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. España.
- Olivier, M. (2014). *Cambio y privatización en la educación superior contemporánea en México*. Tesis de doctorado. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez, R. (2000). La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación. En *Memoria del quehacer educativo 1995-2000* (pp. 173-192), tomo I.
- Robertson, R. (1995). *Globalisation: time-space homogeneity-heterogeneity*. Londres: Global Modernities.
- Robertson, R. *et al.* (2007). El AGCS y la industria de los servicios educativos. En X. Bonal *et al.*, *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 205-232). España: Miño y Dávila editores.
- Robertson, R. y Waltman, J. (1993). The politics of policy borrowing. En D. Finegold, L. Macfarland y W. Richardson, *Something Borrowed, Something Learned? The Transatlantic Market in Education and Training Reform*. Whashington, DC: Brookings Institution.
- Schriewer, J. (1993). El método comparativo y la necesidad de internacionalización: criterios metodológicos y conceptos sociológicos. En J. Shriewer y F. Pedro, *Manual de la Educación Comparada* (pp. 189-246). Barcelona: Promociones y publicaciones universitarias.
- Sendón, M. (2007). Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: un estudio de casos en escuelas pobres de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*, 44.
- Shirmona, E. Oto y R. Campos. (2006). La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. En Feldfeber, M y Andrade Oliveira (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos?* (pp. 221-238). Argentina: Ediciones Novedades Educativas.
- Smyth, J. (2001). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica*. Madrid: Akal-Ediciones.
- UNESCO (1990). Meeting Basic Learning Needs: A Vision for the 1990s. World Conference on Education for All Meeting Basic Learning Needs. Jomtien.
- UNESCO (2000). Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: **cumplir nuestros** compromisos comunes. Dakar.
- Valle, J. (2012). La política educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. En *Revista Española de Educación Comparada* (pp. 109-144), núm. 20. Madrid: UNED.
- Whitty, G. *et al.* (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Ediciones Morata.

SOBRE LOS AUTORES

José Antonio Sáenz Melo

Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias de la Educación: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Línea de investigación: Política Educativa, Sujetos Sociales, Gestión y Desarrollo Institucional.

Contact information: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 0447716833977, antoniosaenz9@hotmail.com.

Amelia Molina García

Profesora Investigadora del Área de Ciencias de la Educación y Líder del Cuerpo Académico: Estudios Comparados en Educación. Líneas de investigación: Política Educativa, Sujetos Sociales, Gestión y Desarrollo Institucional y Estudios Sociales y Culturales en Educación.

Contact information: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, 0447716833977, antoniosaenz9@hotmail.com.