

Universidad Pedagógica Nacional

# Gestión de la educación básica

Referentes, reflexiones  
y experiencias de investigación

Marcelino Guerra Mendoza (coordinador)





# **Gestión de la educación básica**

Referentes, reflexiones  
y experiencias de investigación





# **Gestión de la educación básica**

Referentes, reflexiones  
y experiencias de investigación

Marcelino Guerra Mendoza (coordinador)

Lucía Rivera Ferreiro

Carmen Evelia Hernández Ortiz

Roberto González Villarreal

Alicia Rivera Morales

GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.  
REFERENTES, REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS DE INVESTIGACIÓN  
Marcelino Guerra Mendoza (coordinador)

---

DIRECTORIO UPN

Sylvia Ortega Salazar, RECTORA  
Aurora Elizondo Huerta, SECRETARIA ACADÉMICA  
Manuel Montoya Bencomo, SECRETARIO ADMINISTRATIVO  
Adrián Castelán Cedillo, DIRECTOR DE PLANEACIÓN  
Mario Villa Mateos, DIRECTOR DE SERVICIOS JURÍDICOS  
Fernando Velázquez Merlo, DIRECTOR DE BIBLIOTECA Y APOYO ACADÉMICO  
Adalberto Rangel Ruiz de la Peña, DIRECTOR DE UNIDADES UPN  
Juan Manuel Delgado Reynoso, DIRECTOR DE DIFUSIÓN Y EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

COORDINADORES DE ÁREA ACADÉMICA:

María Adelina Castañeda Salgado, POLÍTICA EDUCATIVA, PROCESOS INSTITUCIONALES Y GESTIÓN  
Alicia Gabriela Ávila Storer, DIVERSIDAD E INTERCULTURALIDAD  
Joaquín Hernández González, APRENDIZAJE Y ENSEÑANZA EN CIENCIAS, HUMANIDADES Y ARTES  
Verónica Hoyos Aguilar, TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y MODELOS ALTERNATIVOS  
Eva Francisca Rautenberg Petersen, TEORÍA PEDAGÓGICA Y FORMACIÓN DOCENTE

1a. edición 2009

© Derechos reservados por el coordinador, Marcelino Guerra Mendoza

© Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional,

Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200, México, DF

www.upn.mx

ISBN 978-607-413-057-7

LB2805

G4.7      Gestión de la educación básica : referentes, reflexiones  
y experiencias de investigación / Lucía Rivera Ferreiro . . . [et al.] ;  
coord. Marcelino Guerra Mendoza. - - México : UPN, 2009.  
[244] p.

ISBN 978-607-413-057-7

I. GESTIÓN EDUCACIONAL 2. ESCUELAS - DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN  
I. Rivera Ferreiro, Lucía, coaut. II. Guerra Mendoza, Marcelino, coord.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional. Impreso y hecho en México.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Primera parte: referentes históricos y conceptuales</b> .....	13
Política pública y educativa .....	15
<i>Marcelino Guerra Mendoza</i>	
Políticas educativas en el nivel básico y su gestión a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública .....	43
<i>Carmen Evelia Hernández Ortiz</i>	
Elementos conceptuales para el análisis de las prácticas de gestión educativa .....	61
<i>Lucía Rivera Ferreiro</i>	
<b>Segunda parte: reflexiones y experiencias de investigación</b> .....	87
La gestión de la violencia en comunidades de alto riesgo (la perspectiva de los directores) .....	89
<i>Roberto González Villarreal</i>	
Implementación del Programa Nacional de Lectura en el Distrito Federal .....	113
<i>Carmen Evelia Hernández Ortiz</i>	
El dilema de la gestión de la evaluación en la escuela: ¿aprobar exámenes o mejorar los aprendizajes de los alumnos? .....	149
<i>Lucía Rivera Ferreiro</i>	
Efectos de la descentralización educativa en la función del supervisor escolar de educación básica en el estado de Guanajuato .....	167
<i>Marcelino Guerra Mendoza</i>	
Funciones emergentes y formación de directivos escolares: ¿qué aporta la investigación? .....	197
<i>Lucía Rivera Ferreiro</i>	
Cultura escolar y evaluación en cuatro escuelas secundarias .....	217
<i>Alicia Rivera Morales</i>	



## INTRODUCCIÓN

La gestión educativa como campo de intervención, formación e investigación, surgió en nuestro país a fines de los años ochenta de la mano de las políticas educativas, en una época caracterizada por el proceso de reforma del Estado y la llamada modernización de la administración pública. Se trata de un tema que paulatinamente se ha ido incorporando en los programas de formación profesional de las Instituciones de Educación Superior (IES), dirigidos predominantemente a directivos y funcionarios que desempeñan actividades relacionadas con esta área en diferentes instancias y niveles del sistema educativo.

El auge que ha tenido en un periodo bastante corto contrasta con su bajo nivel de especificidad y estructuración, lo que a su vez dificulta la definición de núcleos teóricos y metodológicos, aspectos fundamentales a ser considerados en un proceso de formación profesional. Por ejemplo, dos temas en sí mismos problemáticos que exigen una discusión profunda dada su importancia son, por un lado, el de los enfoques y herramientas para la intervención y, por otro, como parte de ello, el problema de la formación de competencias para la gestión, que no puede reducirse a una mera habilitación técnica sino que exige el desarrollo de capacidades complejas tales como problematizar la realidad.

Esta situación coincide además con un momento en el que las Instituciones de Educación Superior (IES) enfrentan la necesidad de definir líneas de generación y actualización del conocimiento (LGAC) que respondan al desarrollo de las disciplinas y campos de conocimiento, al mismo tiempo que sirvan para dotar de contenido y direccionalidad a actividades sustantivas como la docencia y la investigación.

En este contexto, al considerar que una función central de la Universidad Pedagógica Nacional es la formación de profesionales de la educación, resulta indispensable revisar, actualizar y discutir las cuestiones, problemas y perspectivas sobre gestión educativa susceptibles de incorporar en los programas de licenciatura y posgrado, al igual que en los proyectos de investigación e intervención. Se trata de una tarea complicada debido al entrecruzamiento de discursos y aportes

disciplinares, a menudo difíciles de distinguir. De ahí que resulte aún más necesario examinar cuestiones como los referentes históricos y conceptuales, las perspectivas que aportan las diversas disciplinas de las que se nutre, así como la pertinencia de las metodologías, estrategias y cursos de acción que han ido dotando de objetos, contenidos, finalidades y estrategias sumamente heterogéneos a la gestión de la educación básica pública.

El presente texto constituye un esfuerzo en esta dirección, refleja por tanto el resultado de las discusiones, el intercambio de puntos de vista y las reflexiones expresadas en un seminario en el que participaron los autores, todos ellos integrantes del Cuerpo Académico: Intervención y Formación en Gestión Educativa, perteneciente al Área Académica: Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión de la Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco.

Considerando que la mayor parte de la oferta de formación en gestión se concentra en el nivel de posgrado, el propósito central del seminario fue examinar enfoques teóricos y metodológicos recientes susceptibles de ser incorporados en la formación de profesionales de la educación a nivel licenciatura.

El punto de partida para guiar la discusión fue la idea de Casassus (2000) con respecto a que el tema central de la gestión educativa es la comprensión e interpretación de la acción humana en las organizaciones que vehiculizan y concretan las instituciones. Así mismo, adoptamos la noción de gestión como una cuestión de gobierno; es decir, como un problema de conducción de la educación básica en el que intervienen distintos intereses, grupos y sujetos. De esta forma, la acción humana involucrada en la conducción de la educación para la atención de determinados objetos y el logro de ciertos objetivos nos llevó a considerar como un núcleo analítico fundamental el conjunto de prácticas sociales producto de la acción humana que orienten el diseño, seguimiento y evaluación de cursos de acción tendientes a resolver determinados problemas o necesidades en distintas instancias y niveles del sistema educativo.

Durante seis meses, la discusión del seminario estuvo centrada en el desarrollo de la gestión de la educación básica, para lo cual se revisaron distintos temas referidos a su desarrollo como disciplina, así como también los procesos de descentralización y de reforma educativa en América Latina, el desarrollo

histórico del sistema educativo, la importancia de los enfoques institucionales y organizacionales para comprender las prácticas de gestión. Todo esto llevó a examinar cuestiones mucho más amplias como, por ejemplo, la distinción entre administración y gestión, el análisis de las medidas económicas estructurales instrumentadas por el Estado a fines de los años ochenta como antesala de decisiones cruciales en el ámbito de la gestión, como lo fue la descentralización del sistema educativo.

El presente texto es resultado de una primera etapa de discusión sobre los referentes teórico-metodológicos para reorientar la formación de los estudiantes, así como para replantear las líneas de generación y actualización del conocimiento que nos interesa desarrollar como Cuerpo Académico, al mismo tiempo que contribuir, de esta forma, a la consolidación del Área Académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión de la UPN Ajusco. La aclaración viene al caso porque no consideramos de modo alguno que la discusión al respecto haya sido agotada, por el contrario, el trabajo de reflexión y análisis realizado constituye apenas un primer esfuerzo que creemos debe continuarse, especialmente por que se trata de un campo por demás escurridizo.

Un aspecto que consideramos contribuyó significativamente a enriquecer la discusión fue el trabajo de investigación que los integrantes del Cuerpo Académico habían realizado recientemente o se encontraban desarrollando en forma paralela al seminario. Indudablemente, este fue un elemento que ayudó de manera importante a alimentar y enriquecer la propia discusión.

Como resultado de este proceso de debate que se vió enriquecido por la experiencia de investigación de sus autores, el texto se encuentra estructurado en dos partes.

La primera contiene distintos temas de orden conceptual e histórico que consideramos pueden ser útiles para comprender el contexto político, económico y social que influye en el contenido y la forma en que se definen las políticas educativas para el nivel básico. Así mismo, se exponen temas que aportan fundamentos para analizar las prácticas de gestión educativa desde una perspectiva institucional sin perder de vista las instancias y organizaciones que configuran el aparato educativo.

De esta forma, el texto titulado “Política pública y educativa”, de Marcelino Guerra, destaca la relevancia del conocimiento teórico y metodológico sobre el ciclo de la política pública y sus similitudes con los elementos constitutivos de una política educativa, al igual que el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Enfoque de Redes para el conocimiento y análisis de las políticas educativas como alternativa al modelo tradicional de Administración Pública en el que por largo tiempo se fundamentó la política educativa y la gestión del sistema educativo en general.

Por su parte Carmen Evelia Hernández, en su trabajo titulado “Políticas educativas en el nivel básico y su gestión a partir de la creación de la SEP”, realiza un recorrido de los aspectos histórico-políticos fundamentales para entender la forma en que surge y evoluciona el sistema educativo nacional y, junto con ello, los proyectos educativos, políticas y programas para gestionar la educación básica nacional.

Comúnmente las políticas educativas parten de un diagnóstico general a partir del cual definen problemas, cursos de acción, programas y propuestas homogéneas para contextos diferenciados; por su parte, los destinatarios frecuentemente las perciben como ajenas a sus necesidades y demandas específicas, lo que sin duda alguna influye en la viabilidad y capacidad de impacto de las políticas. Este desencuentro constante entre lo que dicen las políticas y las normas y lo que realmente hacen los sujetos en las organizaciones, da cuenta de que unas y otros siguen cauces distintos, responden a tiempos, factores y circunstancias diversas. Con base en esta consideración, en el último trabajo de la primera parte titulado “Elementos para el análisis de las prácticas de gestión”, Lucía Rivera expone una serie de referentes útiles para explicar los procesos de institucionalización de determinadas prácticas de gestión por parte de los grupos y sujetos que habitan y dan vida a las organizaciones concretas.

La segunda parte de la obra, denominada “Reflexiones y experiencias de investigación”, presenta tanto reflexiones como resultados de investigaciones sobre problemas o asuntos relacionados con el campo de la gestión educativa; versiones previas de algunos de los trabajos aquí incluidos fueron presentados en diferentes foros académicos nacionales e internacionales.

Los temas que se abordan en esta segunda parte son diversos con respecto a los enfoques teóricos y las formas de abordaje metodológico; no obstante, todos tienen como denominador común el interés en tópicos o problemas actuales de gestión institucional de la educación básica. Algunos recuperan los referentes conceptuales expuestos en la primera parte, lo cual resulta útil para mostrar la forma en que los autores los retomaron y utilizaron en la investigación. Este es el caso de la investigación sobre el Programa Nacional de Lectura y el estudio comparativo sobre la supervisión escolar en el estado de Guanajuato antes y después de la descentralización.

El trabajo de Roberto González sobre violencia escolar recoge el punto de vista de los directores sobre el tema, por lo que constituye una aportación interesante que muestra las conexiones entre el fenómeno de la violencia escolar y la gestión escolar, vínculos que a menudo no son del todo claros para los propios involucrados, en este caso, los directores escolares.

Los trabajos subsecuentes reflexionan sobre ciertos temas actuales como la gestión de la evaluación en la escuela, las necesidades de formación de directivos con base en los resultados de la investigación educativa y, por último, la forma en que los alumnos de secundaria perciben la relación entre cultura escolar y evaluación en escuelas secundarias, este último presentado por Alicia Rivera.

No queremos cerrar esta presentación sin mencionar el triple significado de este texto para sus autores. Por un lado, y como se comentó líneas antes, se trata de un producto concreto resultado de un esfuerzo colectivo para enriquecer la gestión educativa como campo de conocimiento y formación profesional, particularmente en lo relativo a la definición de orientaciones, enfoques y perspectivas que contribuyan a fortalecer su especificidad, cuestión a nuestro parecer esencial si consideramos que el núcleo y razón de ser de una institución como la UPN es la formación de profesionales de la educación. Por otro lado, en tanto producto de un proceso de discusión, constituye una muestra de una determinada forma de ejercer el margen de acción que como Cuerpo Académico nos hemos dado, resultado de una apuesta al trabajo colectivo.

Este esfuerzo ha comenzado a rendir sus primeros frutos principalmente en la docencia a nivel superior, pues además de la participación de la mayoría de

los autores en el proceso de reestructuración de la Licenciatura en Administración Educativa (LAE) plan 2009, por segundo año consecutivo, este mismo grupo de académicos imparte un campo de formación profesional denominado Gestión Institucional del Sistema Educativo, dirigido a estudiantes del último año de la Licenciatura en Administración Educativa (LAE) del plan 1990.

**PRIMERA PARTE**  
**REFERENTES HISTÓRICOS**  
**Y CONCEPTUALES**



# POLÍTICA PÚBLICA Y EDUCATIVA

Marcelino Guerra Mendoza\*

## CONCEPTUALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN

De acuerdo con Knoepfel, Larrue y Varone (2003), una política pública se define como la concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, mismas que tienden a modificar el comportamiento de grupos sociales en los que se origina el problema colectivo a resolver, los cuales vienen a constituir los grupos-objetivo de las políticas.

Desde esta perspectiva, los elementos que constituyen una política pública son:

- *La solución de un problema público*: el reconocimiento de un problema; es decir, de una situación de insatisfacción social, cuya solución es sometida a la acción del sector público.
- *Existencia de grupos meta en el origen de un problema público*: toda política pública busca orientar el comportamiento de grupos meta, ya sea de manera directa o indirecta al actuar sobre el entorno de tales actores.
- *Coherencia por lo menos en la intención*: una política pública se implementa con una orientación dada, supone una “teoría del cambio social” o “un modelo causal” que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión; supone también que las decisiones tomadas o las actividades realizadas están relacionadas entre sí.

---

\* Profesor de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional. Unidad Ajusco.

- *Existencia de diversas decisiones y actividades*: las políticas públicas se caracterizan por un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser un “movimiento social general”.
- *Programa de intervenciones*: este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación).
- *Papel clave de los actores públicos*: este conjunto de decisiones y de acciones sólo puede considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hacen en su carácter de actores públicos; es necesario que se trate de actores pertenecientes al sistema político-administrativo, o bien, de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar con base en una representación jurídicamente fundada.
- *Existencia de actos formales*: una política pública supone la producción de actos o *outputs* que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver.
- *Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades*.

Por su parte Pedró y Puig (1999) plantean que una política educativa constituye una línea de actuación específica, adoptada por una autoridad con competencias educativas, que se dirige a resolver una determinada problemática. Los elementos que la conforman son:

- *Un contenido*. Una política educativa se adopta para conseguir determinados resultados o productos concretos a partir de la identificación y construcción del o los problemas a atender.
- *Un programa*. La política educativa presupone una organización lógica de las acciones a seguir que marquen una línea consistente de actuación mantenida a lo largo del tiempo.
- *Una orientación normativa*. En la política educativa las decisiones que se adoptan y que la configuran presuponen el establecimiento de la normatividad necesaria que garantice su desarrollo.



## EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Es importante destacar que las políticas públicas y educativas constituyen un proceso que hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas, que se sustenta en una visión de la hechura de las políticas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas.

En la práctica, estas etapas se encuentran frecuentemente empalmadas, de manera que es difícil distinguir cuando termina una e inicia otra. No constituye, por tanto, un proceso lineal con cortes y límites claros y definidos entre una etapa otra. Este proceso de las políticas comprende desde el surgimiento y definición de los problemas públicos, la decisión de intervenir, o no, por parte del gobierno, la formulación de opciones o alternativas de solución, la evaluación de esas alternativas, la selección de alguna, su implementación o puesta en marcha y su evaluación.

La utilidad del ciclo de las políticas públicas y educativas es múltiple, pero ante todo responde a la naturaleza de los problemas públicos. Estos problemas son la materia prima de las políticas públicas, son fundamentalmente complejos, difícilmente tienen una solución sencilla, clara y fácilmente disponible. Existe un consenso general sobre los pasos fundamentales del ciclo de las políticas públicas, los cuales son: problema, definición del problema, identificación de alternativas, respuestas o soluciones, evaluación de opciones, selección de la opción de política, implementación y evaluación. Knoepfel (2003) caracteriza el ciclo de las políticas públicas de la siguiente manera:

- *La fase de surgimiento y de percepción de los problemas.* Se define como una situación que produce una *necesidad colectiva*, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de manifestaciones exteriores y para la cual se busca una solución. Un problema surge cuando se presenta una diferencia entre el estado actual y el estado deseable de una situación.
- *La fase de inclusión en la agenda pública.* Corresponde a la consideración, por parte de los *actores decisivos* del sistema político administrativo, de las múlti-



esperados. Los innumerables fracasos de un gran número de programas sociales revelaron que, al parecer, las fallas no estaban en el diseño y la selección de alternativas, sino en la siguiente etapa. Para los años setenta, no sólo se problematizó la toma de decisiones, sino que la atención se concentró en la puesta en marcha, la ejecución de las políticas o lo que en el ciclo se denomina implementación.

A partir de los estudios realizados en los años ochenta sobre implementación, se prestó mayor atención ya no sólo a esta área, sino al impacto de las políticas. Esto implicó diferenciar entre la implementación como proceso y la implementación como resultado, lo que contribuyó al desarrollo de los estudios de evaluación que se han extendido en los últimos años.

El enfoque del ciclo de las políticas públicas se ha ido modificando para adaptarse a los retos que plantean los problemas públicos a los cuales se enfrenta el gobierno y que cada vez son más complejos. Es importante destacar el hecho de cómo al irse modificando este ciclo se va ampliando la posibilidad de su análisis a través de distintos enfoques, perspectivas y disciplinas; pero dicho análisis, de manera central, se vislumbra a partir de que en cada una de las fases que lo configuran representa una toma de decisiones, en la que se encuentran involucrados actores públicos que son o pueden ser influenciados por actores sociales en un tiempo y espacio determinado.

Definitivamente la construcción del problema está determinado por la toma de decisión de actores en cuanto sus valores, principios e intereses para realizar diagnósticos cuantitativos o cualitativos con argumentación a partir de teorías, enfoques o perspectivas y concretados por la determinación de los actores públicos.

Del mismo modo, las otras fases tienen en su centro de atención la toma de decisiones de los actores públicos, lo cual constituye un elemento clave en el análisis de la política pública. ¿Por qué un problema y no otro? ¿Por qué elegir ciertos cursos de acción y rechazar otros? ¿Qué otro rumbo sería mejor? ¿Qué tipo de negociación es necesaria para impulsar determinadas acciones? ¿Los impactos detectados son reales o no?

Todo esto lleva a la reflexión de cómo el gobierno conforma su agenda. De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), por agenda de gobierno suele entender-

se el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos, y que ellos, con independencia del gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno.

Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tienen fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convenzan al gobierno de su validez; lo cual implica el análisis de la toma de decisiones del gobierno para construir y resolver problemas, y la acción política de los actores sociales, sus organizaciones, partidos, representantes, etcétera, es determinante para incluir problemas en la agenda de gobierno. O sea, la toma de decisiones es una fase que resulta ser eminentemente política, en la que una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.

Ahora bien, para entender el nuevo paradigma de la gestión pública, el cual se deriva de una de las etapas del ciclo de las políticas; es decir, de la implementación como resultado de haber encontrado fallas en este proceso directamente relacionadas con la administración pública, resulta interesante el planteamiento que realiza Cabrero Mendoza (2000) en cuanto a la evolución de la concepción y función del Estado en diferentes contextos, históricos, sociales, económicos y, actualmente, también políticos, para comprender cómo el objeto de estudio de la administración pública se fue diversificando con la evolución del Estado y, con ello, tuvo que transformarse en un nuevo paradigma de la gestión pública. La acción gubernamental se topó con la participación e intervención de actores políticos y sociales en la toma de decisiones.

A lo largo de la historia, el modelo de Estado ha cambiado de un Estado gendarme, en el que la administración pública tenía como centro de atención la acción gubernamental, es decir, un Estado no interventor sólo preocupado por lo que la norma le permitía hacer y en el cual el estudio del derecho administrativo permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno, a un Estado providencia en el que se ampliarían las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, por ejemplo, educación, salud, vivienda, etcétera, como manera de legitimarse como sistema económico, social y político. En este nuevo escenario, la acción de gobierno se expandió para lograr el objetivo central: lograr la cobertura de los servicios básicos, lo que permitía que la administración pública se fuera viendo desbordada poco a poco en el estudio de la acción de gobierno.

Es hasta la mitad del siglo XX, en la fase amplia del Estado benefactor, que la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo. Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; la etapa en que la norma jurídica queda atrás de una realidad que se mueve flexiblemente dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención.

Actualmente resulta necesario considerar en el análisis y explicación de la política y gestión pública el papel de las fuerzas centrífugas en la acción gubernamental, es decir, prestar atención al escenario y los espacios en los que se define la interacción de actores, a las variables exógenas que alteran el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas, ya que lo que arroja más luz sobre la acción gubernamental es el proceso que se genera en torno a lo relacional-legal. Al no prestar atención a estos elementos, es precisamente aquí donde la administración pública tradicional carece de elementos para entender el acontecer del gobierno en acción.

Cuando el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad, a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que se ha denominado Estado modesto o Estado regulador, el cual se encontraba comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto

de los actores y dejan de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. En este escenario, lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias, agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes.

Desde esta perspectiva es importante recuperar la dimensión política de la toma de decisiones porque la lógica de la acción gubernamental es más diversa y potencialmente más conflictiva que antes. Las dependencias asumen un comportamiento semiautónomo, puesto que sólo de esta manera pueden enfrentar sus retos en cuanto a logros y sobrevivencia. La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. La necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en los niveles regional, nacional e internacional, se convierte en un elemento reactor de la acción de las diversas dependencias, que adquiere el mismo nivel de importancia que los grandes lineamientos del gobierno en turno.

En este escenario se supone de facto que es preferible tener dependencias que sepan funcionar, sobrevivir, ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización y que hagan bien lo que tienen que hacer, aun cuando el gobierno central no pueda intervenir en ellas todo lo que quisiera. Lo que hace necesario entender, analizar y describir un sistema de redes de dependencias gubernamentales, más que un aparato gubernamental, concepto cada vez menos útil en el estudio de la acción de gobierno. Las redes de dependencias, si bien todas ellas gubernamentales, compiten, disputan espacios y recursos, desarrollan lógicas sólo parcialmente comunes y que, en cambio, pueden mostrar grandes diferencias.

Este concepto de organizaciones y redes “flojamente acopladas” es muy útil para describir el nuevo fenómeno a estudiar, ya que surge el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, y con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas). Es en este momento cuando la dimensión política en

la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente- usuario, sobre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis.

Las desventajas en este nuevo enfoque son inherentes al problema político de la toma de decisiones, la interacción, participación e intervención de los actores públicos no gubernamentales tiene que entrar en permanente negociación con los actores públicos gubernamentales y, la mayoría de las veces, son intereses individuales o de grupo, mas no colectivos, los que orientan la negociación, en la que el corporativismo y la corrupción son constantes, pero también resultan motivo de investigación y estudio.

Finalmente, la transición hacia la nueva gerencia pública propicia un nuevo acercamiento con el análisis de las políticas públicas y, por supuesto, también las educativas, especialmente con el estudio de la gestión de las políticas públicas, porque a través de su misma evolución se encontró que tanto la construcción del problema como el conjunto de acciones a seguir por sí mismas no resolvían los problemas en cuanto a los resultados esperados, sino que fue siendo cada vez más necesario analizar lo que sucedía cuando las acciones se ponían en marcha, a qué fuerzas centrífugas se enfrentaban; las relaciones de poder entre los actores que implementan son determinantes para seguir analizando la gestión de las políticas públicas.

Es claro que no solamente el diseño de un proyecto por sí mismo resuelve el problema por el que fue construido. La implementación y su evaluación revierten procesos interactivos que nos tendrían que llevar a construir los problemas propios de estas etapas del ciclo. Con lo que se deja en claro que el ciclo no es lineal y estático, al contrario, requiere ser analizado en su contexto dinámico, en el que lo político, social, cultural y económico interactúan permanentemente en la retroalimentación y reorientación del ciclo.

Es relevante y significativo comprender que la implementación y la evaluación de una política pública constituyen dos disciplinas que merecen un estudio especial; pero sin perder de vista su permanente vinculación en el logro de resultados. Resulta fundamental ubicar a cada una de estas disciplinas en su justa dimensión para su estudio particular; pero siempre considerarlas en constante relación y articulación como parte de un ciclo que conforma el proceso de las políticas públicas.



## IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Como puede advertirse, cada aspecto del ciclo de política pública es fundamental y merece una atención especial sin perder de vista su estrecha relación e interdependencia. En este sentido, plantear la implementación de la política pública a partir del análisis de los planteamientos que se encuentran en dos de los enfoques representativos: “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*botton-up*), permite comprender su importancia y estar en posibilidad de realizar una síntesis de los dos enfoques para analizar una experiencia propia en materia educativa: la descentralización del nivel básico.

Estos dos enfoques surgieron en la medida en que las políticas públicas fallaban, no se lograban los objetivos propuestos y, por consiguiente, los resultados esperados, y se atribuía el hecho a la ejecución de las políticas. En el enfoque “de arriba hacia abajo”, se planteaba como problema central de la implementación asegurarse que hubiera *control efectivo* de arriba hacia abajo en la forma en que se ponían en práctica las políticas. Mientras que en el enfoque “de abajo hacia arriba”, el cual surge como oposición al anterior, se planteaba la necesidad de estudiar la relación que existe entre el diseño de las políticas en los altos niveles de las burocracias y lo que pasa en los niveles inferiores de las burocracias, cuyos miembros más que ser considerados como el eslabón último de la política pueden ubicarse como los protagonistas de la misma.

En los años ochenta, este enfoque comienza a ser contemplado por los llamados “enfoques de redes” para el análisis y diseño organizacional. En el enfoque de redes se acepta que la hechura e implementación de políticas públicas no ocurre en un mundo simple y jerárquico, sino en un ambiente de “redes” complejo. Lo que fue abriendo el camino para entender la importancia que tiene la cultura organizacional en la concreción de las intencionalidades de las diferentes instituciones.

Considerar a las instituciones como organizaciones que representan entidades sociales que cumplen fines determinados, permite resaltar el papel que juegan los individuos para conformar redes como resultado de la interacción permanente en su interior, lo que a la postre conlleva la construcción de una cultura de la organización que en sí es la que constituye la diferencia entre las instituciones.



el servicio educativo concreto, el maestro, cada vez se encuentra más lejano a los tomadores de decisiones educativas en nuestro país.

Digamos que existe una política de gestión escolar, planteada en el programa educativo 95- 2000 del sexenio zedillista, la cual decía que el director de escuela tenía que gestionar esta institución desde su interior para tener mejores logros educativos en los alumnos. Quien decidió tal política, por supuesto, no consideró en lo absoluto que un director de escuela, un supervisor, un inspector, un jefe de zona o un jefe de sector no cuentan con una formación teórica y metodológica sobre gestión escolar, en la que el trabajo colectivo para la construcción de estrategias de intervención sobre problemas educativos de la escuela es el centro de atención, por lo que la posibilidad de que dicha política educativa en tal sexenio sólo dure tres años.

Posteriormente, las mismas autoridades del nivel de educación básica tuvieron que diseñar dos cuadernillos para decirles a los directores de escuela cómo hacer un diagnóstico y un proyecto escolar. Los resultados pueden advertirse de inmediato, por supuesto que los directores retomaron los cuadernillos hasta que casi terminaba el sexenio, decoraban los estantes en las escuelas, y se dieron a la tarea de copiar los planteamientos tal cual se ejemplificaban en los textos y apareció como problemática educativa nacional: la comprensión lectora, que es un absurdo considerarla como problemática porque simple y sencillamente conforma una de las cuatro grandes intencionalidades del currículo de educación básica.

Las problemáticas, si se hubieran realizado diagnósticos reales, estarían caracterizadas por la identificación de las distancias que existen entre el estado actual de los alumnos y la comprensión lectora propuesta en cada grado escolar. Esa distancia es lo que permitiría diseñar un proyecto escolar para concretar la intencionalidad educativa. Pero eso queda en el ámbito del director; quienes concretan de manera directa las intencionalidades educativas son los maestros y maestras en el tercer nivel de concreción del currículo: el aula, cuestión que, por supuesto, tampoco estuvo considerada.

En esta tradición se puede identificar al enfoque “de arriba hacia abajo” (top-down) como el impulsor del control efectivo a partir del mando y control jerárquico, en donde lo fundamental es que los eslabones que unen a las depen-



renciales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas, así como el entorno político en el que deben funcionar.

Al seguir con el ejemplo anterior de gestión escolar puede identificarse cómo desde un enfoque de “abajo hacia arriba”, no se resuelve automáticamente el problema de implementar esta política educativa. Cuando se identificó la problemática que representaba para el director de escuela convocar y sensibilizar para el trabajo colegiado a su comunidad educativa, se generó la estrategia de formar “colectivos escolares”, lo cual trajo como consecuencia que el propio director no se asumiera como parte importante del proceso y todo se transformó en una simple y llana simulación del trabajo colegiado. Se consolidó la institucionalización de los consejos técnicos como espacios formales para realizar este tipo de trabajo y, desafortunadamente, sólo se convirtieron en lugar de convivencia para los maestros todos los viernes últimos de cada mes, cuando los alumnos no asisten a la escuela, pero no se abordan los problemas educativos de la escuela.

Diríamos que se pretendió abrir el espacio “de abajo hacia arriba” para implementar la política de gestión escolar, pero la desconexión y desfase entre los que diseñan y los que operan sigue estando presente. Después del programa 95-2000 ocurre el cambio de sexenio y con ello el de autoridades y de política educativa, en este momento se impone el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) como la estrategia a seguir para enfrentar los problemas de la calidad educativa en el nivel de educación básica. Se vuelve a plantear como centro de atención el trabajo colectivo, pero ahora para construir un plan estratégico de transformación escolar, con una metodología muy de corte cualitativo, pero poco comprendida en los escenarios educativos.

Definitivamente, si en el programa educativo del sexenio anterior se hubiese consolidado el trabajo colegiado a partir de las propias dinámicas institucionales, con la claridad suficiente para no perder de vista el trabajo central de las escuelas: la concreción de las intencionalidades educativas del currículo de educación básica, la implementación del PEC no hubiera perecido prematuramente, sólo duró tres años en existencia con un gasto público impresionante y sin los resultados esperados. Así, finalmente, quedó sin consolidar el trabajo colegiado en las instituciones de este nivel educativo.



Lo que significa que es necesario realizar diagnósticos concretos sobre los problemas que aparecen cuando el diseño, la implementación y la evaluación de la política están en proceso, ya que el modelo de acción de las políticas públicas muestra que las políticas no son algo que ocurre en el “frente final” del proceso de las políticas públicas, sino algo que evoluciona o se desenvuelve.

Otros modelos de corte más empresarial han llegado a construir el paradigma “operacional” dominante en la administración de la política pública. A medida que la administración del sector público se ha empeñado en ser más “empresarial”, ésta ha adoptado técnicas que alguna vez se pensaron como métodos propios del sector privado. Entre ellos destacan las técnicas de los modelos: *gestión operacional*, el cual se aplica al proceso de implementación y resultados en función de la administración de proyectos; *gestión corporativa*, el cual pone énfasis en el análisis estratégico de los problemas gerenciales a través de un ciclo de definición de objetivos, planeación, organización, dirección y control (la planeación implica un proceso de definición de objetivos y a partir de ahí procede a la formulación de estrategias para cumplirlos), y el de *administración personal*, en el que se pone mayor atención a la evaluación del desempeño y a la administración por objetivos. El gran problema de estos modelos y de los racionalistas de la implementación es que se derivan de una noción de la toma de decisiones que no toma en cuenta el hecho de que la naturaleza y complejidad de los problemas humanos es variable.

Para Sabatier y Mazmanian (1979), la implementación y la formulación de políticas públicas se convierten prácticamente en un solo proceso y trazan seis condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos de una política pública:

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan construirse como un estándar de evaluación legal y referencia.
- Teoría causal adecuada, se asegura que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.



... ..

tigación de los resultados de las políticas se hacen de información para: entender mejor la forma en que las políticas, programas y proyectos están operando; conocer cuáles han sido las fallas que han impedido que estos programas y proyectos logren lo que se proponen; y/o saber hasta qué punto el programa o proyecto en cuestión tiene un impacto/resultado en la resolución de un problema específico.

La evaluación no sólo se realiza de manera ex-post, al finalizar o concluir la política o programa en cuestión, sino también durante la etapa de ejecución (o implementación) de los programas (evaluación formativa), e incluso antes de que las políticas y/o programas se ejecuten (evaluación ex-ante). La evaluación formativa ayuda a corregir o enderezar el camino, o incluso a modificarlo completamente si es necesario, cuando se hace evidente que la política o programa que se está implementando ha perdido de vista sus objetivos (ya sea por problemas de un mal diseño, malas estrategias de implementación y/o la aparición de otros factores externos que no habían sido contemplados previamente).

En la actualidad, la evaluación no sólo se enfoca a “evaluar” las políticas públicas y los programas de gobierno, también a los individuos que trabajan en las organizaciones encargadas de ejecutar las políticas. De acuerdo con Patton (2002), la evaluación de programas es la recolección sistemática de información sobre actividades, características y/o resultados de programas que permite: hacer juicios; mejorar la efectividad del programa y ayudar en la toma de decisiones de futuras acciones. En este sentido, es importante distinguir la evaluación de la investigación.

Por un lado, la investigación busca producir o probar teorías y contribuir con ello a la generación de conocimiento. Mientras que la evaluación tiene seis aspectos que son fundamentales: ayuda a la toma de decisiones y analiza los problemas de acuerdo con las definiciones de quienes deciden las políticas; emite juicios y busca evaluar los programas en términos de las metas que estos mismos se imponen; la evaluación de políticas públicas está inmersa en un ambiente político más que en un ambiente académico; generalmente, surgen problemas entre los evaluadores y los encargados de los programas; por lo general, no se publican los resultados, y puede involucrar a los evaluadores en problemas de lealtades para financiar agencias y mejorar el cambio social.



y procedimientos que se van a usar para contestar las preguntas de la evaluación; y el o los agentes involucrados y/o interesados (individuos, grupos y organizaciones) en la evaluación. Para Weiss (1998), los tipos de preguntas a los que responde la evaluación tienen que ver con alguno de los siguientes puntos: 1) el proceso del programa; 2) los resultados (o impacto) del programa; 3) los resultados atribuibles al programa; 4) los vínculos que existen entre proceso y resultados del programa; y 5) las explicaciones del programa.

Mientras que para Rosi, Lisey y Freeman (2004) existen cinco tipos de evaluación de acuerdo con el tipo de pregunta que cada una intenta responder: evaluación de necesidades, responde preguntas acerca de las condiciones sociales que un programa intenta atender, así como la necesidad (pertinencia) del programa; evaluación sobre la teoría del programa, responde preguntas relacionadas con la conceptualización/diseño del programa, este tipo de evaluación implica, primero que nada, describir la “teoría del programa” (los supuestos e hipótesis del programa) en una manera explícita y detallada; evaluación de procesos, responde preguntas sobre la operación, implementación y provisión de servicios del programa; evaluación de impacto, responde a preguntas acerca de los resultados e impactos del programa, busca ver hasta qué punto el programa produjo las mejoras deseadas y si dichos cambios incluyen efectos colaterales que no se buscaron; evaluación sobre eficiencia, responde preguntas acerca de los costos y costo-efectividad del programa.

Las evaluaciones de impacto que se basan en datos cuantitativos de muestras estadísticamente representativas son más adecuadas para evaluar causalidad si se usan métodos econométricos o se llega a conclusiones que se pueden generalizar. Sin embargo, los métodos cualitativos permiten estudiar cabalmente los temas, casos o hechos seleccionados y pueden proporcionar información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, la dinámica de una determinada reforma o los motivos de ciertos resultados observados en un análisis cuantitativo.

De tal suerte que para evaluar el impacto resulta fundamental combinar los enfoques cuantitativo y cualitativo, pero es algo que requiere un trabajo más detenido para determinar, por ejemplo, la triangulación que es necesaria realizar. Lo que sí está claro es la primera parte del diseño experimental; pero para ir más



## Estructura del marco lógico

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
<p><b>Fin</b> El fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema del sector.</p>	<p>Los indicadores a nivel del <i>fin</i> miden en el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo (grupo social y lugar).</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etcétera.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes para la “sustentabilidad” (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><b>Propósito</b> El propósito es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.</p>	<p>Los indicadores a nivel de propósito describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto reflejen la situación al finalizar el proyecto; cada indicador especifica cantidad, calidad y tiempo de los por alcanzar.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando. Puede indicar que hay un problema y sugiere la necesidad de cambios en los componentes del proyecto. Puede incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo etcétera.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del propósito.</p>



## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antología de política pública*. Vol. 3. Luis F. Aguilar Villanueva (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baker, Judy (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza, Manual para profesionales*. Washington DC: World Bank.
- Bardach, Eugene (s/f). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) México: Porrúa.
- Bozeman, Barry (2000). Introducción: dos conceptos de gestión pública. En Barry Bozeman (coord.) *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). Estudio introductorio. En Bozeman y Barry (coord.). *Gestión pública en situación actual*. México: FCE.
- Carrillo, Ernesto (2004). La evolución de los estudios de administración pública. En, *De la Administración a la Gobernanza*. Pardo, María del Carmen (coord.). México: Colegio de México.
- Garner, Leonardo (2004). El espacio de la política en la gestión pública. En *Política y gestión pública*. Buenos Aires: FCE.
- Gunn, L. A. (1978). *Why is implementation so difficult? Management Service in Government*. 33.
- Knoepfel, P. (et al.) (2003). Las políticas públicas. En *Análisis y conducción de políticas públicas*. Institut D´ Hautes Études en Administration Publique.
- Lasswell, Harold (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas. en *Estudio de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). México: Porrúa.
- Lynn, Lawrence E. Jr. (2004). Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas. En *De la Administración a la Gobernanza*, Pardo, María del Carmen (coord.). México: Colegio de México.





## POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL NIVEL BÁSICO Y SU GESTIÓN A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

*Carmen Evelia Hernández Ortiz\**

### CONTEXTO Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE 1921 A LA DÉCADA DE LOS AÑOS SESENTA

Para explicar las transformaciones y los derroteros en materia de política educativa en nuestro país y, en particular, la referida a la educación primaria, es menester identificar y comprender la forma y el papel que adopta el Estado, sus procesos de transición y el grado de participación que ha tenido en los ámbitos económico y social en una sociedad capitalista subdesarrollada.

Según Arnaldo Córdova, el Estado revolucionario fue un Estado populista, porque manipuló a las masas a través del llamado corporativismo, entendido como la afiliación de enormes organizaciones sociales al partido en el poder, lo que le daba la autoridad legal y legítima para definir, diseñar e implementar la política social.

Este régimen, además, generó un sistema de gobierno paternalista y autoritario que creó un Ejecutivo con facultades metaconstitucionales, pasando del gobierno de caudillos militares al gobierno de civiles autoritarios. En síntesis, el régimen emanado de la Revolución, promovió el desarrollo capitalista mediante un fuerte proteccionismo a la clase capitalista (Ornelas, 1995, p. 81).

Es en este periodo en el que se crea la SEP con el propósito de integrar los valores de la cultura universal a la riqueza cultural de las grandes civilizaciones prehispánicas, con el fin de afirmar un sentimiento nacionalista y que ello conllevara a la formación de ciudadanos libres.

---

\* Maestra en Política Pública Comparada, profesora de tiempo completo en la UPN Ajusco y profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En el pensamiento vasconcelista, la libertad se expresaba “en la capacidad de juzgar la vida desde un punto de vista propio; es decir, apropiarse conceptos y opiniones, para lo cual era necesario poseer no sólo conocimientos y habilidades, sino además ideas y sensibilidad para comprender [...]” un conjunto muy diverso de aprendizajes. El propósito era desarrollar en los educandos más que habilidades para el trabajo, los ciudadanos libres debían pensar y disfrutar la cultura, elevar el espíritu (Ornelas, 1995, p. 101). En este sentido, para el ideólogo la enseñanza de la lectura a las masas, su alfabetización y castellanización constituyó una prioridad que se reflejó en su interés por la enseñanza rural-elemental en las misiones culturales y en las casas del pueblo.

La forma del Estado militar, gendarme y autoritario fue dando paso al Estado intervencionista con intenciones industrializadoras, por la coyuntura de la crisis capitalista de 1929 en Estados Unidos, lo que dio inicio al primer impulso de la educación técnica.

El artífice de la concepción utilitarista, del sentido práctico de la educación para que ésta ayudara a resolver los problemas económicos de nuestro país en aquella época en la que importantes sectores económicos como la industria de la transformación iniciaron un despegue importante en manos de la iniciativa privada internacional, fue Narciso Bassols. En su discurso sostenía que la educación debía realizar cuatro funciones para cumplir su cometido: una función biológica, en relación con la importancia de la alimentación, la higiene y la salud, como factores sustantivos para el progreso; una función integradora, nacionalista; una función económica, a partir de la integración de la escuela a actividades productivas y a la enseñanza de métodos modernos de trabajo y formas de organización eficientes.

Así, la orientación de la educación técnica estaría ligada a la producción en forma orgánica a través de la experiencia, con objeto de satisfacer necesidades económicas de la gente del campo y de la industria; y a una función política que implicaba la separación de los asuntos religiosos en la educación; sin embargo, esa perspectiva de la educación descuidó la formación ciudadana y los valores propios de la cultura nacionalista, fomentada por Vasconcelos.

En la década de los años cuarenta, la institución presidencial reemplaza la figura del caudillo militar; la economía sigue el modelo de crecimiento “hacia



Hacia finales de los años cincuenta, Torres Bodet formula el Plan para la Expansión y Mejoramiento de la Escuela Primaria (1959-1964), mejor conocido como el Plan de Once Años, en el que participaron, además de funcionarios públicos, representantes sindicales. Su principal propósito fue ampliar la oferta de la educación primaria y prever su crecimiento para satisfacer su demanda, así como abatir la deserción, sobre todo, en las zonas rurales, a partir de los problemas de la explosión demográfica, tratando de prevenir las necesidades que planteaban las proyecciones de mayor crecimiento poblacional con una planeación que permitiera la oportuna preparación de aulas, maestros y materiales para enfrentarla. Se construyeron aulas, se capacitó al personal y se introdujo el libro de texto gratuito para la educación primaria.

La expansión de la oferta se logró durante los primeros cinco años, pero la demanda fue mayor a la estimada y la deserción no disminuyó. La segunda parte del plan no se cumplió por falta de recursos y de voluntad política para continuarlo. Sin embargo, este proyecto tuvo el acierto de reconocer las deficiencias de la planeación sexenal.

La reforma educativa de Torres Bodet se extendió hasta la década de los sesenta y continuó la consolidación de la hegemonía del Estado educador con un gobierno centralista, cuyas aportaciones al financiamiento educativo cada vez eran más grandes, mientras que las de los estados se estancaban o decrecían; ello en correspondencia con el fortalecimiento de la hacienda pública federal en detrimento de la recaudación de impuestos local; este incremento de los subsidios federales explica la intervención y las reformas inducidas desde el centro.

Este proyecto respondió a las necesidades y características del modelo de desarrollo estabilizador y la consolidación del Estado interventor corporativo, que promovió con éxito la idea de que había movilidad social ascendente y que la educación era concebida como una palanca para el progreso individual y colectivo. Sin embargo, ésta fue para pocos segmentos, y para finales de la década de los setenta sus resultados se pusieron en duda.



La reforma educativa promovida en esta década se plasmó en la Ley de Educación de 1974 que sustituyó a la de 1942, y se caracterizó por un cambio en los métodos de enseñanza, destinados a superar la visión estático-receptiva y memorística para preparar a los niños a partir de un proceso de aprendizajes permanente. Se diseñó un currículo por áreas sustantivas de conocimiento con objeto de entrenar para indagar e investigar, ordenar información y responder a la resolución de problemas, lo que condujo a la modificación de los libros de texto.

También se promovieron reformas a la educación media y superior y se crearon sistemas para atender su demanda, como fueron el Colegio de Ciencias y Humanidades (1971) y el Colegio de Bachilleres (1973).

Hubo el intento de eliminar trabas reglamentarias para la acreditación de conocimientos y la ampliación de la educación media para que el ciclo no se limitara al ingreso del nivel superior, sino que se ampliara a alternativas terminales de carácter técnico que posibilitaran la incorporación de los egresados al trabajo productivo.

Estos cambios fueron incapaces de cubrir el rezago y la expansión de la baja calidad educativa, situación que llevó a la reestructuración de la SEP y al fortalecimiento de la figura de la desconcentración, lo que originó la creación de delegaciones regionales con autoridad para la atención de problemas de orden administrativo y la agilización de trámites; sin embargo, no se avanzó hacia la figura de la descentralización.

El proceso de desconcentración funcional de la SEP siguió en el periodo presidencial de López Portillo, así como la expansión de la infraestructura para atender la demanda de educación básica y para adultos, lo que promovió de manera importante el uso de los sistemas de educación abierta y los medios de comunicación social.

En este contexto, se inició el primer impulso modernizador del sistema educativo, mediante la orientación de una conciencia crítica para estimular el cambio a través de la inducción de métodos más analítico-inductivos y menos memorísticos. Además de rescatar la formación en valores sociales como la tolerancia, el diálogo, la pluralidad, el respeto a la libertad y a la justicia social; sin embargo, este proyecto tampoco logró aliviar las desigualdades educativas en el país.



Ejecutivo sin el control de los otros dos poderes y un partido dominante sin competencia. De ahí que la demanda de algunos sectores clave de la sociedad civil sea por un Estado menos autoritario, más restringido y descentralizado, bajo control y sujeto a sanciones. En este sentido Luis Aguilar (1992) plantea que el estilo de gestión pública en México se caracteriza por su bajo componente público; es decir, por su escasa participación y discusión ciudadana en la definición y tratamiento de sus problemas; aunque la eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, es considerada un elemento clave para mantener el poder de manera legítima.

La inestabilidad económica repercutió en la disminución del gasto educativo, lo que ocasionó el abandono de programas estratégicos en el sector y el deterioro de los salarios del magisterio; aspectos de carácter estructural que se sumaron a una efervescencia del sector y a una postura de resistencia y manipulación permanentes por parte de la dirigencia del sindicato, al considerar que los cambios en la administración y gestión educativa constituían un fuerte riesgo contra el carácter nacional del sindicato; boicot que provocó pugnas con los responsables de la SEP y el retraso de varios años de la puesta en marcha de la descentralización del subsistema de educación básica. Esta situación alcanzó su límite al inicio del sexenio salinista con la transición forzosa del poder de la dirigencia del sindicato con la condición de concretar el proyecto.

Como se observa, la influencia de los procesos de transformación de la economía mundial en los últimos treinta años ha hecho evidente que nuestro país transite hacia una economía abierta que ha requerido fortalecer su sistema productivo para atender ya no sólo las demandas de carácter interno, sino, principalmente, las del mercado internacional. Fenómeno que ha generado mayores exigencias a la educación en nuestro país en relación con el mejoramiento de su calidad y cobertura; con objeto de formar recursos humanos más productivos, competitivos y eficientes; capaces de modernizar el país, en un contexto en el que se padecen severos cambios en la organización social y en la división internacional del trabajo; razón por la que se ha requerido ir construyendo un perfil educativo al alcance de estos retos.



duo implica favorecer habilidades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos, favorecer la conciencia de la nacionalidad, infundir el conocimiento y la práctica de la democracia, promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y la igualdad de los individuos, desarrollar actitudes solidarias en los individuo (art. 7°).

#### LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN BÁSICA DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, suscrito por la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos estatales y el SNTE y del decreto presidencial para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional, se pusieron en marcha una serie de reformas de carácter político-administrativas, jurídicas y pedagógicas en los ámbitos federal y estatales, cuyo primer propósito fue el traspaso físico, la transferencia de la educación preescolar, primaria y normal y las relaciones laborales de los trabajadores a los gobiernos estatales, con la intención de transformar la forma de conducción y gestión del Sistema Educativo Nacional y la relación entre las autoridades de ambos ámbitos y de éstas con las escuelas y al interior de las propias escuelas.

La decisión política de reformar el sistema educativo se centró en tres estrategias fundamentales: la reorganización del sistema educativo a través de la descentralización y la inclusión de la participación social; la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros y la revalorización de la función magisterial.

Por su parte, la reforma al artículo 3° constitucional de 1993, estableció la obligatoriedad y el carácter laico de la educación básica, misma que abarca desde la educación preescolar hasta la enseñanza secundaria; la opinión de los gobiernos locales y de diversos grupos sociales involucrados en el sector en la determinación de los planes de estudio de la primaria, la secundaria y la enseñanza normal; la atención a todos los tipos y modalidades educativas incluyendo la educación superior y la libertad de la enseñanza religiosa en escuelas privadas; modificaciones que dieron lugar a la Ley General de Educación, publicada el mismo año.



La administración y el control federal de la SEP se evidencia en sus facultades normativas en todo el sistema y en todos los ámbitos; en materia de evaluación global del sistema y de cada una de sus partes y actores; en la asignación y distribución de recursos a los niveles locales, producto de la centralización fiscal, lo que en síntesis significa que la descentralización es un proceso inacabado y que no existe un modelo homogéneo a seguir en todos los casos.

Hasta el momento en nuestro país, la política descentralizadora no ha permitido una redistribución más equitativa de la riqueza nacional ni una asignación más eficiente de los recursos para promover el desarrollo regional y, por ende, nacional.

Además, se juzga que antiguas estructuras y tradiciones administrativas no han acabado de acoplarse a las estructuras más recientes y que han sido sometidas a una fuerte presión por la redefinición de su papel en la gestión de un sistema federalizado, por lo que constituye un reto para las distintas instancias y actores que participan en el proceso (Reimers, 2006, p. 32).

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 definió un conjunto de tareas y estrategias para dar continuidad y consolidar los propósitos del Acuerdo Nacional de 1992.

En este contexto, una estrategia que se promovió fue incrementar de manera general el salario del magisterio para subsanar su deterioro y el establecimiento del programa Carrera Magisterial, sistema de estímulos económicos para premiar el rendimiento y la actualización que, junto con el establecimiento de premios estatales y federales a los mejores maestros, buscó mejorar desempeño, preparación y calidad.

El programa de Solidaridad otorgó fondos para el proyecto Escuela Digna cuyo objetivo fue la reconstrucción, el mantenimiento y la reparación de mobiliario escolar.

A pesar de los esfuerzos y la diversidad de las modificaciones y de los recursos utilizados para instrumentar los cambios organizativos, institucionales y pedagógicos para hacer frente a la crisis del sistema educativo, los problemas subsisten y algunos inclusive se agudizan como es el caso de la equidad y la calidad educativas.



Asimismo, estimó que los programas para mejorar la calidad de la educación debían centrarse en el nivel básico y que son importantes porque están asociados con el desarrollo de competencias para la vida productiva y el ejercicio de la ciudadanía, factores indispensables para incrementar la participación y el desarrollo social y económico.

El programa puso énfasis en el diseño e implementación de políticas con carácter federal, con una visión estratégica de largo plazo para orientar las acciones de los actores. Entre estas destacan el Programa de Escuelas de Calidad (PEC); el programa Enciclomedia; el Programa Nacional de Lectura (PNL) y programas de educación preescolar.

Esta orientación de la política y la gestión educativas plantearon la necesidad de construir una gestión del sistema mucho más participativa y articulada al aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones de los programas y a la necesidad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

En relación con los efectos que el PEC ha tenido, según un estudio realizado a cinco años de su implementación y en el que se consideran como variables de eficiencia interna: la deserción, la reprobación y la extra-edad; se encontró que éste sólo ha mostrado efectos conservadores en la disminución en la tasa de deserción, pero no ha sido estadísticamente significativa su influencia en las otras dos variables. Resultados que no son novedosos en el sentido de que su objetivo es mejorar la calidad educativa a partir de las recomendaciones del director y los maestros de cada escuela; la planeación participativa escolar y reducir la carga administrativa de las escuelas; porque mejorar los niveles de aprendizaje de los estudiantes, según el mismo estudio, no fue explícito (Murnane, Willett y Cárdenas, 1998, pp. 419-468).

El reconocimiento de la educación como un bien público y de la escuela pública como un instrumento para lograr este bien, está expresado en el carácter de Estado de la política de educación básica y en la importancia que se otorga a la participación social como un aspecto central del sistema educativo (Francesc y Puig, 1998).

Dotar a las escuelas y a sus actores de mayor capacidad y autonomía para tomar decisiones a través de la promoción de una gestión escolar colegiada, supone



Esta ausencia de investigación educativa y de evaluación y seguimiento sistemáticos en gran parte de las experiencias promovidas, ha marcado una toma de decisiones y de cursos de acción errados, ineficientes e ineficaces.

Esta situación se asocia con el carácter coyuntural y sexenal que asiste al diseño de los programas instrumentados, al dispendio de recursos, a la improvisación y desfase permanente en su continuidad.

Una constante en los cambios de las políticas educativas ha sido priorizar la educación básica y particularmente la primaria, aspecto que se constata en el carácter universalista que ha tenido la cobertura en este nivel educativo y a la influencia que han ejercido los organismos internacionales para que la atención se centre en este nivel.

Otro aspecto ha sido el énfasis de las reformas a partir de los años sesenta de centrarse en los cambios pedagógicos, curriculares y metodológicos sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje más efectivos y en el contenido y la calidad de los materiales educativos, aspectos que derivaron en la importancia de la formación docente, enfocándose cada vez más en los resultados obtenidos por los estudiantes, así como en el problema del financiamiento de este servicio.

Una característica más es la ausencia, dada la complejidad del sector, de una perspectiva integral que articule tanto los aspectos organizativos, pedagógicos, políticos e institucionales, como la diversidad de programas que simultáneamente se exige a las escuelas cumplir como consecuencia de la presión que ejercen los intereses de los diferentes actores que intervienen en su conformación y cuya influencia ha ido determinando los derroteros y los resultados de la educación.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). Gestión gubernamental y reforma del Estado. En Merino Huerta, Mauricio (coord.) *Cambio político y gobernabilidad*, México: Ed. Cncpyap-Conacyt, p. 132
- Barba, Bonifacio (coord.). (2000). *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*. México: SEP.

- Braslavsky, C. y Acosta, F. (2006). *La formación en competencias para la gestión de la política educativa: un desafío para educación superior en América Latina*. REICE. 2e (4).
- Camacho Sandoval, Salvador (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 13 (6).
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México: Ed. Siglo XXI.
- Espinoza, Víctor Alejandro (coord.). (1999). *Modernización Educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ezpeleta Moyano, Justa (2004). Innovaciones Educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 21 (9).
- Flores-Crespo Pedro (2004). Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y educativas. *Perfiles Educativos*, 105-106 (26).
- Francesc, Pedró y Puig, Irene (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Franco, Rolando y Queirolo Eduardo (2007). *Guía de la materia Técnicas de Gestión Pública, Maestría en políticas públicas Comparadas*. México: FLACSO.
- Ornelas, Carlos (comp.). (2001). *Investigación y política educativas; Ensayos en honor a Pablo Latapí*. Santillana.
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición del fin de siglo*. FCE/NF/CIDE.
- Pardo, Ma. del Carmen (coord.). (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: Colmex.
- Reimers, Fernando(coord.). (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. SEP/FCE/ILCE/Graduate School of Education Harvard.

- .....
- Schmelkes, Sylvia (1999). Educación Básica. En Latapí, Pablo (coord.). *Un siglo educativo en México. Biblioteca Mexicana*. México: FCE.
- Solís, Leopoldo (1980). *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. México: Siglo XXI.
- Sojo, Carlos (2004). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*. número especial, octubre 2004. Instituto de Investigaciones Sociales. México: UNAM.
- Tanaka, Martín (2004). El Estado está de vuelta, esta vez en serio. *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, octubre 2004. Instituto de Investigaciones Sociales, México: UNAM.
- Vázquez, Josefina Z. (1996). *La modernización educativa (1988-1994)*. México: Colmex.

## ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN EDUCATIVA

*Lucía Rivera Ferreiro\**

### PRESENTACIÓN

En la actualidad, la noción de gestión educativa es utilizada para referirse a procesos institucionales, organizacionales o escolares que abarcan una gran diversidad de objetos, sujetos y actividades que exceden con mucho la dimensión meramente administrativa. La gestión educativa es considerada actualmente por las propias políticas educativas como un elemento fundamental para mejorar la calidad educativa, a ello ha contribuido también su progresiva consolidación como campo de intervención y de investigación. En su proceso de formalización como disciplina, la gestión educativa se ha nutrido de aportaciones procedentes de materias tan diversas como la sociología, las ciencias políticas o la economía, lo que destaca su configuración multidisciplinar. A pesar de la gran cantidad de experiencias e iniciativas de innovación de la gestión enfocadas predominantemente a la labor de los directivos escolares, su influencia en la modificación de las prácticas concretas, es decir, en los modos de hacer las cosas para conseguir determinados fines, ha sido más bien escasa. Las causas de este alcance limitado son diversas, sin embargo, en las presentes líneas se examinan aquellas que justifican la necesidad de enfatizar la dimensión institucional y organizacional de las prácticas de gestión educativa, aspectos que constituyen el núcleo de la presente exposición.

De acuerdo con Casassus (2000), una de las principales causas del escaso impacto de la gestión en la modificación de las prácticas radica en las divergencias entre los objetivos y propuestas de gestión a nivel macro con los objetivos y propuestas de gestión a nivel micro en las escuelas y las aulas. Este problema se relaciona a su vez con ciertas visiones predominantes sobre la gestión educativa

---

\* Candidata a Doctora en Pedagogía por la UNAM y profesora titular de tiempo completo en la UPN Ajusco.

que en su condición de parcialidad, dificultan el análisis relacional entre los diferentes tipos de gestión.

Así tenemos que al principio, cuando surge como campo, el único tipo de gestión al que se hacía mención era la escolar; posteriormente, comenzó a hablarse de la gestión del sistema educativo; sin embargo, esta denominación tan amplia resulta difícil de asir, o sea, dificulta la focalización de objetos, prácticas, ámbitos de acción y grupos concretos.

Actualmente ha comenzado a hablarse cada vez más de gestión institucional, en referencia a un modo de hacer las cosas que trasciende a la escuela, pero que no comprende a todo el sistema, por ende, es localizable, identificable en actividades, programas o niveles educativos específicos. Esto hace necesario recurrir a herramientas teórico-metodológicas que permitan explicitar, comprender, explicar y analizar las prácticas que definen y dotan de sentido a los diferentes tipos de gestión; es decir, los modos de gobernar, conducir y hacer las cosas en las escuelas, las dependencias e instancias diversas que conforman los diferentes niveles del sistema educativo, y más aún, tratar de analizar, comprender, explicar, desde una perspectiva relacional, los vínculos, la influencia mutua que existe entre los diferentes tipos de gestión educativa.

Estudios sobre tendencias recientes de la formación en el campo de las políticas y la gestión de instituciones educativas (Braslavsky y Acosta, 2001; Tiramonti, 1998), identifican la dimensión institucional-organizacional como básica en cualquier programa de formación dirigido a quienes ocupan o aspiran a ocupar cargos directivos profesionales en el sistema educativo, o bien, a quienes desempeñan o aspiran a desempeñar tareas y actividades profesionales relacionadas con la gestión de instituciones educativas.

Este tipo de conocimiento resulta fundamental para comprender las lógicas institucionales que condicionan el desarrollo de las políticas, así como las diferencias en el funcionamiento de las organizaciones y, por ende, de las prácticas concretas de los grupos y sujetos que las conforman. De esta manera, la importancia de este tipo de conocimiento radica no sólo en su utilidad como herramienta para comprender y explicar los procesos de institucionalización de determinadas prácticas en contextos organizativos específicos, sino también en su valor poten-



un mismo programa, proyecto, estrategia o regulación formal que, en consecuencia, genera actuaciones igualmente distintas. Así pues, un tema central de la dimensión institucional-organizacional es la desconexión entre lo que dicen las regulaciones institucionales que hay que hacer y lo que realmente se hace; los cambios institucionales deseables y los realmente obtenidos. De acuerdo con estas consideraciones, en las líneas siguientes se exponen de manera sintetizada los referentes conceptuales que pueden ser de utilidad para buscar respuestas a preguntas como las anteriormente planteadas.

#### LAS PRÁCTICAS COMO PROBLEMA DE ESTUDIO Y OBJETO DE INTERVENCIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA

El punto de partida de la presente exposición es considerar como *objeto fundamental de la gestión educativa a la acción humana desplegada al interior de las organizaciones*. Toda acción humana tiene un sustrato social en tanto es provocada por o surge como respuesta a las interacciones e intercambios recurrentes con otros; estos a su vez producen un determinado tipo de prácticas que tienden a reproducirse. Luego entonces, resulta obligado explicitar, en primer lugar, el concepto de práctica al que nos referimos aquí, así como el significado de términos tales como institucionalización y organización, todas ellas herramientas básicas para comprender las formas de producción y reproducción de maneras específicas de estar y participar en las organizaciones educativas, mismas que trascienden a los sujetos y perduran en el tiempo, independientemente de las personas.

Así mismo, si se toma en cuenta que la intervención aspira a promover cambios en las maneras específicas de ser y estar en las organizaciones, al valerse para ello de estrategias dirigidas a vencer inercias, aprovechar tradiciones enriquecedoras y/o erradicar comportamientos institucionales como la simulación o la corrupción, otro tema clave aquí abordado es el de las comunidades de práctica como recurso para pensar en estrategias y alternativas de acción dirigidas a modificar actividades rutinarias y sin sentido que, a la postre, terminan por empobrecer la capacidad de las organizaciones para conseguir los propósitos para los que fueron creadas.

A partir de las teorías de la práctica social interesadas en el estudio de las formas de producción y reproducción de maneras concretas de estar y participar en los escenarios de la vida real, en este trabajo se emplea el concepto de práctica para referirnos a la acción humana en un contexto histórico y social que otorga una estructura y un significado a lo que hacemos (Wenger, 2001, p. 71). Toda práctica social posee una lógica propia que organiza los pensamientos, las percepciones y las acciones mediante algunos principios generadores estrechamente ligados entre sí que constituyen un todo prácticamente integrado; se desarrolla en el tiempo, recibe de éste su sentido y forma como orden de una sucesión; implica siempre un *intercambio* que a su vez trae consigo improvisación, incertidumbre permanente que modifica no sólo la experiencia de la práctica sino la práctica misma (Bourdieu, 1991). Luego entonces, las prácticas no son meras ejecuciones mecánicas de acciones individuales, sino la puesta en marcha de dos modos de existencia en el mundo social, el primero de ellos referido a las estructuras sociales objetivas, en este caso las instituciones definidas de forma externa al individuo y, por otra parte, la forma en que tales estructuras son subjetivadas; es decir, internalizadas en forma de pensamientos, percepciones y acciones por los sujetos. En las prácticas se actualizan, se vuelven acto las disposiciones individuales que han encontrado condiciones propicias para ejercerse. Existe, por tanto, una interacción dialéctica entre la estructura de las disposiciones y los obstáculos y oportunidades de la situación presente. Si bien las estructuras internalizadas de forma subjetiva tienden a reproducir las condiciones institucionales objetivas que las engendraron, un nuevo contexto, la apertura de posibilidades históricas diferentes, puede conducir a una reorganización de las disposiciones adquiridas previamente y producir prácticas transformadoras.

Las prácticas, a la vez individuales y colectivas, se encuentren estrechamente ligadas al tiempo no sólo porque se juegan en éste, sino además porque juegan estratégicamente con él, de ahí que la urgencia sea una de sus propiedades destacadas; por otro lado, la homogeneidad de las condiciones institucionales hace que las prácticas puedan estar objetivamente concertadas sin cálculo estratégico alguno ni referencia consciente a ninguna norma, mutuamente ajustadas sin interacción directa alguna, sin concertación explícita, como si se tratara de una

orquestración sin director de orquesta, que les confiere regularidad, unidad y sistematicidad.

El estudio de la acción de los sujetos como integrantes de organizaciones educativas permite entender las similitudes, pero también las diferencias de las prácticas; implica identificar la lógica a la que responden los procesos de interacción en los que se fundan, así como los significados a los que se adhieren y se señalan recurrencias, continuidades y diferencias; en resumen, esta perspectiva plantea como una tarea fundamental el análisis de las prácticas a partir de un trabajo de interpretación riguroso de los procesos y formas en que se objetiva para tener acceso a sus formas de subjetivación; es decir, comprender de qué forma los sujetos interpretan y actúan en la organización y generan determinados procesos y modos de institucionalización.

#### ACERCA DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN

De acuerdo con Enríquez (2002), son cuatro los aspectos o rasgos distintivos de las instituciones; el primero de ellos alude a lo que da el comienzo, lo que establece y lo que forma; es decir, plantea el problema del origen, la permanencia y la socialización de los individuos que viven en éstas. En este sentido, toda institución tiene como objetivo influir sobre la regulación global de la sociedad, hacer durar esta regulación y asegurar su transmisión. Hay institución cuando existen grupos que tienen leyes de funcionamiento, sistema de reglas, modos de transmisión y cierta influencia sobre el funcionamiento de una sociedad. Así mismo, las instituciones se fundan sobre un saber, un sistema de valores y acciones que tienen fuerza de ley y que se presentan como verdaderas e indiscutibles. Este saber que tiene fuerza de ley es internalizado y se manifiesta en forma de comportamientos concretos, no se trata de un simple modo de hacer las cosas, sino de algo que penetra en lo más profundo de nuestro ser. La obediencia a ese conocimiento no procede de una exigencia o presión externa sino, por el contrario, deriva de la interiorización de un ideal. A partir del momento en que surgen, las instituciones apuntan a establecerse, mantenerse y reproducirse. Las más sólidas y rígidas tienden a que esta

reproducción sea lo más fiel posible a los preceptos originales, mientras que en aquellas que son más flexibles tiende a haber más controversias, más discusiones y, entonces, la rigidez y obediencia disminuyen; así mismo, cuando los valores no son internalizados o comienzan a ser cuestionados, la institución corre el riesgo de comenzar a quebrarse.

Luego entonces, la reproducción de determinadas prácticas es una forma de asegurar la socialización de los individuos, de acuerdo con determinada concepción de educación; se forma a los individuos de manera coherente con ciertos principios, con lo que se asegura un proceso educativo que al mismo tiempo garantice su continuidad y permita su transmisión a futuras generaciones, de modo que se integren en sus comportamientos, lo que implica cierto grado de alienación, entendida esta última como interiorización de leyes exteriores de las que el individuo es portavoz. Estar y desarrollar el sentido de pertenencia a una institución requiere de un cierto grado de alienación, pero ésta puede volverse total si los dogmas nunca son cuestionados, así conduzcan a realizar actos terribles (vgr. la obediencia debida de los militares); el problema de pertenecer a una institución consiste entonces en hasta qué punto es necesario cierto grado de alienación para poder vivir en sociedad; paradójicamente, si sus miembros no tienen cierto grado de alienación se pone en riesgo su permanencia, pero también si dicha alienación es total, pues al impedir la libre expresión, corre el riesgo de volverse totalitaria y de destruirse. En un entorno inestable plagado de ambivalencias como el que caracteriza a las sociedades modernas, mantener un equilibrio razonable entre ambos extremos (alienación-flexibilidad), es uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones educativas en la actualidad para asegurar su reproducción. Y es que la transmisión e internalización implican, de manera más o menos oculta, una presión ejercida mediante el empleo de la violencia simbólica, generalmente enmascarada pero que reaparece cuando hay una tentativa de transgresión, pues la institución se defiende contra la posibilidad de quebrarse, debido a que sus preceptos no son internalizados. Esto lleva a reconocer que las instituciones no permanecen inamovibles ni fijas en el tiempo, siempre existe la posibilidad de que cambien, lo que a su vez plantea la necesidad de comprender los procesos mediante los cuales se fundan, desarrollan o reinstitucionalizan.

El significado del concepto de institución aquí empleado remite al conjunto de procedimientos organizados y establecidos que a menudo se presentan como reglas, mecanismos y dispositivos sociales experimentados en forma externa a la conciencia de los individuos; *la institución* representa entonces un *orden o patrón social* que ha alcanzado cierto estado o propiedad, mientras que la institucionalización se refiere al *proceso por el cual se llegó a alcanzar dicho orden o patrón*, entendiendo como tal a las secuencias de interacción estandarizadas. Por tanto, “una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (Jepperson, 2001, p. 195). Se dice que un patrón está institucionalizado cuando *su reproducción crónica se debe a procesos sociales que se activan relativamente por sí mismos*, por medio de controles construidos socialmente tales como las recompensas y castigos, que a su vez regulan y contrarrestan sus desviaciones. Las instituciones son también sistemas de programas o de gobierno socialmente construidos y reproducidos rutinariamente que funcionan como elementos relativos de ambientes restrictivos; están acompañadas de explicaciones que se dan por hecho e incluyen simultáneamente restricciones contextuales y potencialidad. Por tanto, *la institucionalización es una propiedad relativa*, depende del contexto particular, de que los niveles primarios de la organización (SEP) o sistema de operación de la institución (DGOSE), funcionen como instituciones en relación con los niveles secundarios (CSEP), de que la institución como objeto esté vinculada a una relación que implica una participación convencional que responde a un patrón altamente institucionalizado conformado por una secuencia de acciones tipificadas.

Como sistemas de reproducción, las instituciones presentan como característica la *dualidad* entre restricción y libertad, entre autorización y control, son medios de realización de determinadas actividades dentro de un marco de restricciones, al mismo tiempo que estructuras de programas que establecen identidades y líneas de actividad “programadas” para dichas identidades (incorporación de lo que todo mundo sabe, conocimiento de recetas, mapas que orientan las acciones futuras de otros), se trata de respuestas “comunes” a determinadas situaciones que producen vínculos o expectativas recíprocas de *predictibilidad*. Por ejemplo, cuando alguien habla de la supervisión escolar, existen ciertas actividades a las que se asocia esta función por propios y extraños, como son visitar escuelas y



2002 (factor contextual de carácter totalizador) en todo el sector público, no provocó la misma reacción en los diferentes sistemas educativos estatales ni tampoco en los distintos niveles de la educación básica; así, mientras en estados como Yucatán la convocatoria no tuvo mayor respuesta por parte de supervisores y jefes de sector (sin impacto en la institucionalización), en otros, como el Distrito Federal y en el nivel preescolar, en particular, donde además recientemente se había aprobado la obligatoriedad, la medida provocó una desbandada de cuadros directivos que debieron ser sustituidos casi en su totalidad en un breve tiempo. Otro ejemplo de factor contextual con carácter totalizador pero no institucional serían los procesos de descentralización educativa en América Latina o la misma reforma a la educación básica que no necesariamente tuvo efectos institucionales directos o automáticos en todo el sistema educativo. Luego entonces, el empleo del contexto como concepto invoca siempre un contraste espacial entre lo externo, difundido y global con lo interno, desconocido y local; en todo caso, su uso puede resultar más útil para identificar niveles de análisis de la institucionalización.

Lo cierto es que la mayor parte de las discusiones han estado centradas en los efectos institucionales producidos por la organización formal, no así en otros dos portadores o propiedades de la institucionalización informalmente organizada: los regímenes y la cultura (Jepperson, 2001). En cuanto al término “regímenes”, éste se refiere a la institucionalización en algún sistema de autoridad central (reglas y sanciones explícitamente codificadas) sin una incorporación primaria en un aparato organizacional formal; la Ley General de Educación (LGE) o el reglamento interno de la SEP son ejemplos de ellos, pues son reglas que no corresponden a una instancia específica, sino que deben ser acatadas por todas y cada una de las instancias que componen el sistema educativo; de esta forma, las expectativas se concentran en el control y la sanción mediante alguna forma de centro colectivo diferenciado.

Respecto a la cultura, la institucionalización se lleva a cabo por medio de las reglas, procedimientos y metas sin representación primaria en la organización formal y sin el control y la sanción por parte de alguna autoridad central, éstas son más bien de carácter habitual o convencional, producen expectativas sobre las propiedades, orientaciones y comportamientos de los individuos. Una idea

similar es planteada por Wenger cuando se refiere a la práctica como negociación de significados.

Toda institución atraviesa por procesos de formación, desarrollo, desinstitucionalización y reinstitucionalización a lo largo de su historia. Así tenemos que mientras en la etapa de *formación institucional* se definen los patrones reproductores basados en la “acción”, en la de *desarrollo institucional* se consolidan y sedimentan, con lo que se pueden generar ajustes dentro de una forma institucional ya establecida; por su parte, la *desinstitucionalización* representa una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente. Finalmente, la *reinstitucionalización* representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.

Una vez establecidas, las instituciones pueden cambiar de formas muy distintas, combinándose varias de las formas antes mencionadas, también pueden desarrollar contradicciones con sus propios ambientes, con otras instituciones o con comportamientos sociales elementales. Estas contradicciones pueden forzar el cambio institucional al obstaculizar la activación de los procedimientos reproductores o al obstruir la terminación exitosa de los mismos; las instituciones también pueden incorporar cambios endógenos.

#### ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

Con el propósito de contribuir a distinguir las organizaciones de las instituciones, recurrimos a Enríquez (2002) para situar primero dos grandes grupos de organizaciones, a saber: organizaciones de producción de bienes y servicios y organizaciones voluntarias. En cuanto a *las primeras*, sus objetivos son relativamente concretos, disponen de un sistema de coordinación para alcanzarlos y se caracterizan por no pretender una regulación global de la sociedad, pues lo importante no es el hecho de que la gente tenga una relación directa entre sí, sino que cumpla con la función que le ha sido asignada; en consecuencia, este tipo de organizaciones tienen pocos problemas de formación, en tanto no la consideran fundamental para su subsistencia. Éste nos parece un elemento central de distinción, pues mientras que en las instituciones el problema de la educación y la formación es

crucial, en las organizaciones productivas la formación, en caso de que ocurra, es un plus que trae consigo fuertes exigencias, ya que en caso de no responder a ellas los individuos se hacen acreedores a sanciones o despidos.

En cuanto a las organizaciones voluntarias, tales como partidos políticos, sindicatos o asociaciones, éstas cuentan con un sistema de valores relativamente coherentes a los que los individuos se afilian con ciertos fines y en diversos grados. Contrariamente a las instituciones, la doctrina de estas organizaciones no es fija, evoluciona y se reconstruye constantemente en la medida en que realiza acciones concretas; a partir de esta idea, las organizaciones pueden adoptar diferentes formas a saber: *carismática*, *burocrática*, *cooperativa*, *tecnocrática*, *estratégica* o *democrática*, articuladas de determinada manera a una noción de poder, racionalidad, participación e imaginario. Por la influencia que tienen en la actualidad en el campo de la gestión educativa y la posibilidad que ofrecen para caracterizar las organizaciones por medio de las cuales se concreta la educación escolarizada, nos parece importante retomar las características de cuando menos dos de estas formas: la *tecnocrática* y la *estratégica*.

En una organización *tecnocrática*, el poder está basado en el saber altamente valorado en un momento histórico determinado, en las ideas demostradas científicamente; impera la racionalidad de la gestión, lo que significa tomar decisiones “óptimas” al considerar el contexto; es decir, las que tengan menos costo y reditúen los mayores beneficios; si se liga esta idea con la de participación, tenemos que el tecnócrata se presenta siempre como si estuviera cerca de las personas (carisma al revés), consulta a muchas personas y hace como que las escucha, se reúne a menudo con otros aparentando llegar a decisiones colectivas cuando en realidad hay decisiones que ya tiene en mente y únicamente interesa adherir al grupo a ellas. Sin embargo, hay una gran cantidad de decisiones poco importantes que van a tomar quienes se encuentran en escalones inferiores de la estructura jerárquica, mejores que las que el tecnócrata podría tomar porque, a su juicio, la gente que está más cerca de la ejecución (en este caso la operación de los servicios educativos), conoce mejor el trabajo que hay que realizar. De esta forma, las personas van a estar contentas porque se les reconoce su capacidad de tomar decisiones y, de paso, lo suficientemente ocupadas como para criticar las decisiones que toman los tecnócratas.



sistema educativo y de las organizaciones que lo componen, lo cual contribuye a reproducir de manera infinita el círculo vicioso de la distancia entre las políticas y la realidad, entre la gestión política y la gestión interna; por tanto, se hace necesario recurrir a otro tipo de herramientas conceptuales que permitan hacer una lectura distinta de la realidad.

### El paradigma de la complejidad

A diferencia de las concepciones tecnocrática y estratégica, identificables con lo que Etkin y Schvarstein (2000) denominan paradigma de la simplicidad, estos mismos autores oponen el paradigma de la complejidad, sustentado en tres nociones clave: identidad, estructura y autonomía.

Toda organización posee una identidad definida por todo aquello que permita distinguirla como singular y diferente de las demás, se materializa a través de una estructura, de modo que esta última es la forma que asume una organización en un aquí y ahora determinados. Identidad y estructura son conceptos complementarios que no pueden comprenderse el uno sin el otro.

Son dos los requisitos necesarios para que un suceso sea admitido como manifestación de una estructura: *su carácter relacional*, es decir, la posibilidad de entenderlo en términos de una trama de relaciones entre los componentes de ese sistema y que el suceso observado se inscriba en un *marco de cohesión entre los componentes*. Un hecho no explicable en términos de una trama relacional es una contingencia o perturbación.

Por otra parte, todas las organizaciones están acopladas estructuralmente con otras de orden jerárquico superior, igual o inferior a ellas; aunque este acople implica la idea de modificación mutua, es evidente que la relación con organizaciones de orden superior o igual determina restricciones en la operación. Aunque no sean tan visibles, también las relaciones con las organizaciones de orden lógico inferior es una determinante de condicionamientos externos. Luego entonces, no existe autonomía en sentido absoluto, se trata de un concepto relativo restringido al dominio de la propia organización, pero necesario para explicar la dinámica de sus relaciones, pues subraya la fuerte determinación



nes está constituido por personas, el de los propósitos está formado por ideas agrupables entre sí según los distintos niveles de la organización.

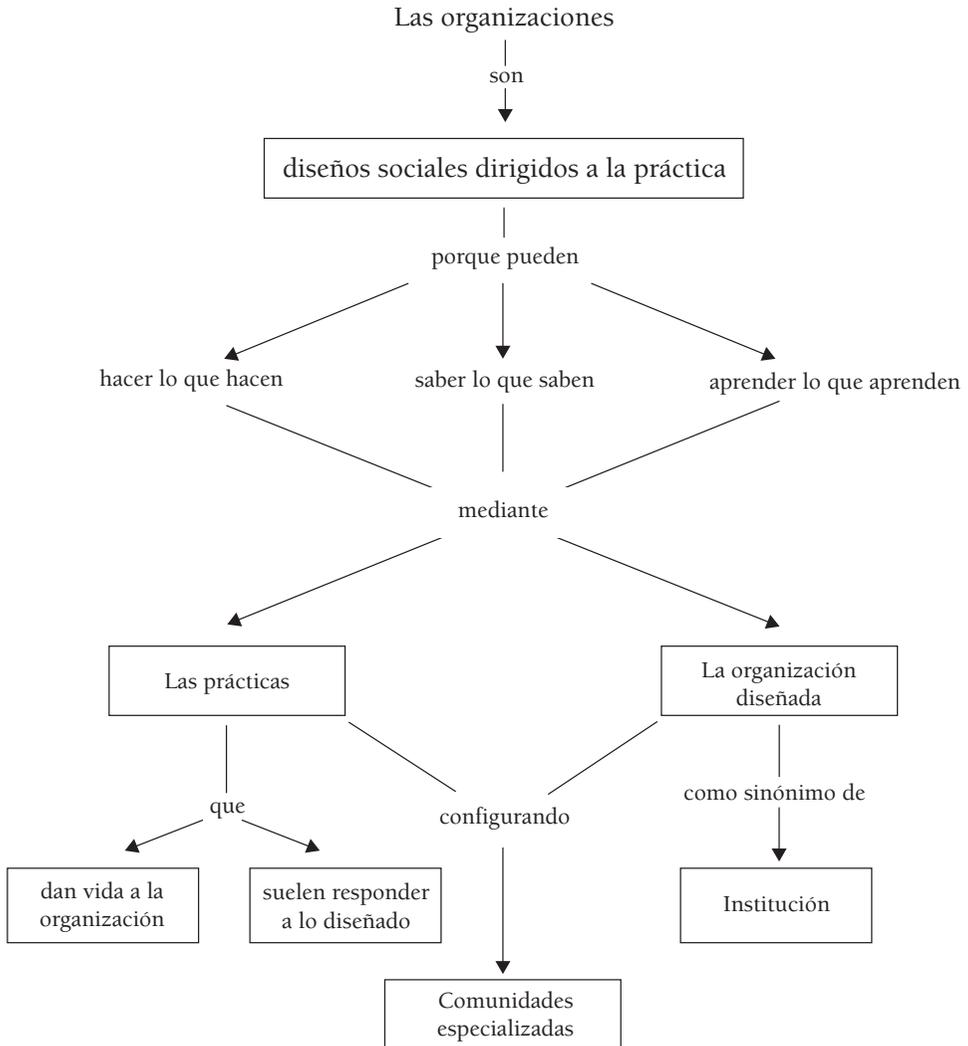
En el dominio de los propósitos se incluyen todos aquellos que se originan en los distintos ámbitos que confluyen en una organización: los individuos, los grupos y la propia organización. Generalmente, en este dominio tienden a reconocerse predominantemente los propósitos manifiestos orientados al logro del orden, de la permanencia, de la estabilidad, bajo el denominador común de la *búsqueda de racionalidad*; esa es la lógica imperante sobre la que se construyen las técnicas con las que se pretende operar el dominio. Por ejemplo, en el ámbito educativo, la planeación estratégica es la técnica que predomina actualmente en este dominio.

*Dominio de las capacidades y los recursos existentes (lógica del usufructo).* El dominio de las capacidades y recursos disponibles en una organización incluyen el conjunto de recursos de diferentes clases con funciones variadas tales como medios materiales, sistemas, normas, técnicas, modelos, valores, creencias y declaraciones de principios que determinan modos de funcionamiento y criterios para la elección de cursos de acción que terminan siendo incorporados a este dominio. Se incluyen explícitamente los esquemas de valores, las creencias y los mitos que existen como argumentos disponibles para explicar por qué se eligen ciertos procedimientos y no otros, por qué se imponen algunos criterios sobre otros. El dominio de las capacidades y recursos se caracteriza por el bajo nivel de conexión entre sus elementos, pues no son los recursos por sí mismos los que se articulan con menor o mayor intensidad entre sí, son los integrantes de la organización, guiados por sus propósitos, los que al usarlos los relacionan de formas variadas.

*Las organizaciones como diseños sociales dirigidos a la práctica: la propuesta de Wenger.* La amplia bibliografía sobre modelos y teorías de la organización en general y la organización escolar en particular habla de la importancia concedida al tema en las ciencias sociales, especialmente en la sociología, la psicología y la administración, cuyas aportaciones se entrecruzan y tienden cada vez más a complementarse para explicar ciertos fenómenos. Sin embargo, y en atención a las preocupaciones señala-



Esquema 1





la presencia de relaciones dialógicas complementarias que coexisten de forma concurrente y antagónica, a saber: orden-desorden, permanencia-transitoriedad, cohesión-dispersión, certeza-incertidumbre, estabilidad-inestabilidad, racionalidad-irracionalidad, autonomía-dependencia, conocimiento-ignorancia, salud-enfermedad, placer-obligación; si bien se trata de pares de opuestos que implican formas diferentes de hacer y pensar, no significa que se eliminen entre sí, por el contrario, coexisten simultáneamente y se estructuran en un modo simbiótico de asociación. En un sentido instrumental, el análisis de estas relaciones dialógicas es un marco conceptual útil para entender y explicar el tipo de conexiones entre los elementos que componen la realidad organizacional en la que pueden estar presentes ciertos modos de hacer y de pensar en la organización cuya lógica sea opuesta a la hegemónica o dominante, siempre presente. Por ejemplo, en el estudio de las prácticas de supervisión se puede buscar el ejercicio de una autonomía profesional a partir de la relación toma de decisiones-dependencia o de la relación normalidad mínima-irregularidad.

En el esquema 3 (p. 81), se presentan los elementos constitutivos del modelo, así como una síntesis de los aspectos a tener en cuenta para la formación de comunidades de práctica al interior de las organizaciones educativas.

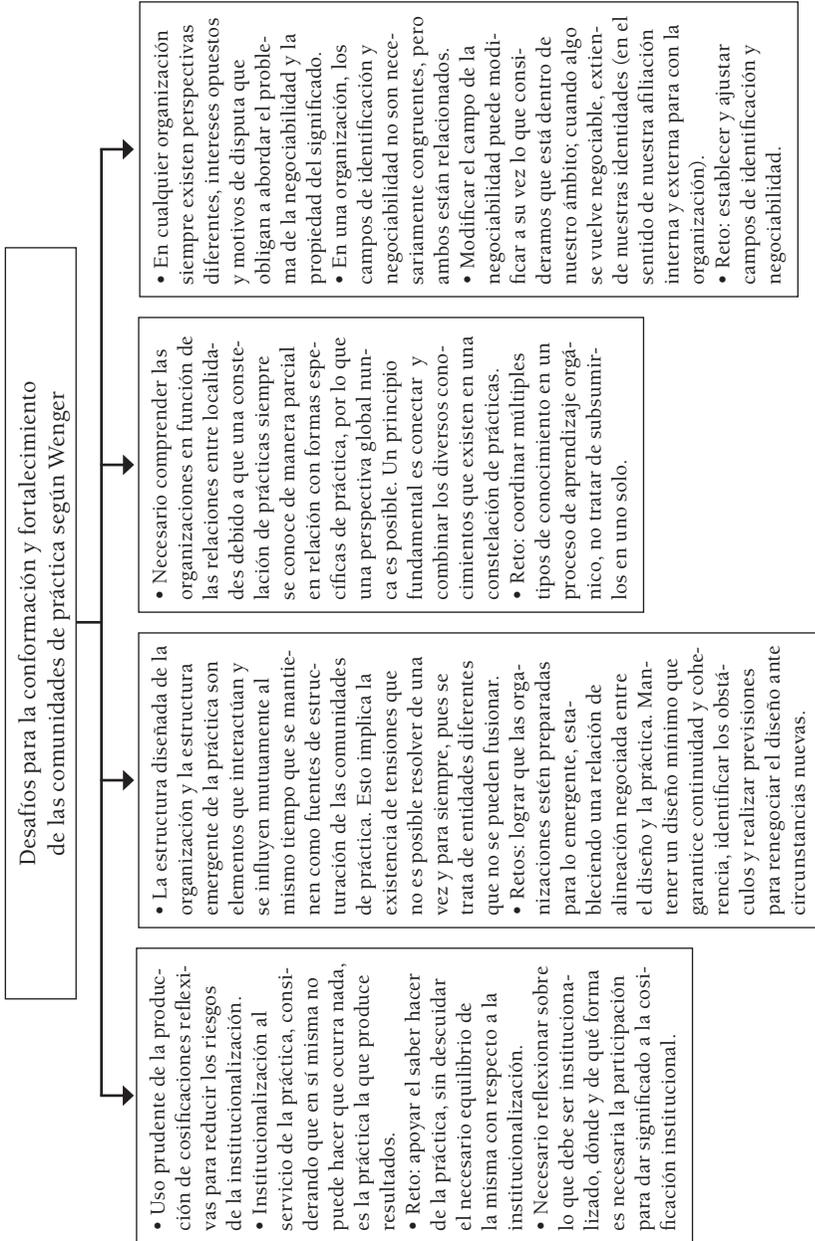
#### PERSPECTIVAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL CONCEPTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Como ha sido expuesto en las líneas precedentes, distintos autores y disciplinas han tratado de distinguir, o bien, señalar la estrecha relación que existe entre institución y organización; sin embargo, muchos de estos intentos han derivado en un uso ambiguo y confuso de ambos conceptos, incluso se llega a emplearlos de forma indistinta, como si se tratara de sinónimos; en este manejo residen los mayores malentendidos, “ya que si la mayor parte de las instituciones puede estar organizada, no resulta evidente que todas las organizaciones sean instituciones, es decir, organizaciones que engendran una forma específica de socialización” (Dubet, 2006). Por ello, hay quienes prefieren referirse a lo institucional como una dimensión de la vida humana, siempre social, que expresa los efectos de la



## Esquema 4

### Elementos para la intervención en las organizaciones





existentes entre ambas cuestiones en las prácticas cotidianas; en el actual entorno de acelerados y profundos cambios sociales, económicos y culturales que han trastocado los medios y las formas de socialización de los sujetos en las llamadas sociedades posmodernas, las instituciones educativas cada vez tienden más a convertirse en una extraña combinación de organizaciones de producción y voluntarias; por ejemplo, cada vez se les presiona más para que formen individuos adaptados a las necesidades del mercado laboral, a los profesores se les juzga cada vez más bajo criterios de rentabilidad y eficiencia tales como el éxito de los estudiantes, el número de artículos escritos, conferencias dictadas o cursos tomados; paralelamente se demanda que los docentes tengan entusiasmo en su trabajo al igual que los estudiantes, que sean participativos y colaborativos, todo ello con las consecuencias perversas por todos conocidas, “[...]volvemos a encontrar lo que siempre existió en las organizaciones de producción: se hace como si uno obedeciera mientras se desobedece” (Enríquez, 2002, p. 69).

De ahí que resulte significativo el llamado de atención que nos hacen los autores acerca de la influencia de las organizaciones sobre las instituciones en el sentido de que “el incremento y la complejidad de las organizaciones forman parte del debilitamiento de las instituciones” (Dubet, 2006, p. 31); a medida que estas últimas se han ido transformando cada vez más en organizaciones de producción, han desplazado a las instituciones tradicionales, homogéneas, monolíticas, cerradas y sustentadas en valores universales; este modelo de institución se encuentra hoy día en crisis.

De esta forma, la presente exposición puede conducir a un punto de llegada en el que se impongan posiciones pesimistas sobre el papel que juega actualmente la educación como agencia de socialización, sobre todo, cuando los continuos conflictos y confrontaciones de valores socavan la que por mucho tiempo ha sido su tarea principal, que es la formación integral de las personas, lo cual comprende el desarrollo de la capacidad de preguntarse el porqué y para qué de las cosas, pensar y comprender críticamente la realidad para actuar creativamente sobre ella.

Desde una perspectiva más optimista, otro punto de llegada al que preferimos adscribirnos es el reconocimiento de que detrás de todo proceso de desinstitucionalización y/o reinstitucionalización, como el que vivimos actualmente,

existe la posibilidad, o si se prefiere la oportunidad, de cambiar para dar paso al surgimiento de instituciones renovadas, flexibles y con mayor capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad actual; en cualquier caso, resulta necesario indagar empíricamente las prácticas y procesos que están teniendo lugar en las organizaciones específicas para conocer cuáles son las transformaciones, los cambios por los que está atravesando la educación en general y la escolarización como institución.

## REFERENCIAS

- Berger P. y Luckmann T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Bordieu, P. (1991). *El sentido práctico* (trad. Á. Pazos), Madrid: Taurus.
- Braslavsky C. y Acosta F. (2001). *El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina*, Buenos Aires: IPE.
- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina*, UNESCO.
- Dubet F. (2006). *El declive de la institución*. España: Gedisa.
- Enríquez, E. (2002). *La institución y las organizaciones en la educación y la formación*. Buenos Aires: Novedades Educativas-UBA.
- Etkin J. y Schvarstein L. (2000). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández L. (1994). *Instituciones educativas. Dinámicas institucionales en situaciones críticas*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernández L. (1996). El análisis de lo institucional en los espacios educativos. Una propuesta de abordaje. *Revista Praxis Educativa* 2 (II) diciembre de 1996, Buenos Aires.
- Jepperson, R. L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Powell W. y Dimaggio P. (comps.). (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (2001). México: CNCPYAC A.C./UNAM/FCE.

.....

Schvarstein, L. (1991). *Psicología social de las organizaciones*. España: Paidós.

Tiramonti, G. (1998). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*, Buenos Aires: IIPE.

Wenger E. (2001) *Comunidades de práctica*. Barcelona: Paidós.

**SEGUNDA PARTE**

**REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS  
DE INVESTIGACIÓN**



## LA GESTIÓN DE LA VIOLENCIA EN COMUNIDADES DE ALTO RIESGO (LA PERSPECTIVA DE LOS DIRECTORES)

*Roberto González Villarreal\**

### DE LA DISCIPLINA A LA VIOLENCIA ESCOLAR

Hasta hace unos 10 o 15 años, los profesores eran responsables de la disciplina en sus salones de clase; hoy, tienen que enfrentar la violencia en sus escuelas. No se trata de una cuestión semántica, tampoco de una frase de moda, el cambio responde a un conjunto de nuevos problemas identificados por maestros, directores y supervisores. Son fenómenos muy diversos, irreductibles, heterogéneos, que han encontrado ordenación conceptual en la violencia escolar y directriz programática en la seguridad escolar. Esta es una de las primeras conclusiones que arrojó un estudio exploratorio sobre las prácticas de gestión de los directores en el estado de Morelos.

El tránsito de una modalidad de gestión basada en la disciplina a otra en la violencia escolar no puede considerarse como una sustitución de conceptos, sino como la aparición de prácticas novedosas en los centros educativos, no tanto para olvidar las anteriores, sino para sumarse a ellas, para reordenarlas y resignificarlas. En realidad, nos encontramos frente a una problematización inédita, a una serie de dificultades sin precedentes, cuantitativa y cualitativamente, que los responsables de la gestión educativa tienen que enfrentar día a día y que todavía no encuentran los modos de pensar, concebir y, menos, atender.

En México, los dispositivos disciplinarios todavía tienen la fuerza consagrada en los reglamentos, los currículos, las instituciones, las prácticas pedagógicas y los sistemas de castigo. Hasta hace unos años, y quizá mucho todavía, los maestros utilizaban la disciplina no sólo como instrumento para azotar –recuérdese que era una herramienta de castigo, un manajo de cuerdas y alambres para golpear la piel

\* Doctor en Economía por la UNAM, miembro del SNI y profesor-investigador de la UPN Ajusco.

desnuda—, sino como un conjunto de estrategias pedagógicas que incluía organizar el aula, distribuir los tiempos, jerarquizar a los alumnos, definir las tareas, entrenar el cuerpo, subordinar las mentes, enseñar a obedecer y a ser productivos.

La disciplina era, y en mucho sigue siendo, un modelo complejo de organización, producción y castigo escolar. Las rupturas en la disciplina áulica, por ejemplo, estaban catalogadas, se concebían como interrupciones en el sistema, como alteraciones ocasionales, conductas impropias de corta duración, no repetitivas, ocasionadas por alumnos con problemas de adaptación. El castigo respondía puntualmente a la infracción con base en un código formal e informal de penas corporales, morales o de sanciones administrativas, como la suspensión de recreos, de clases, la expulsión, la multiplicación de tareas, los trabajos forzados y también los gritos, insultos, golpes, humillaciones...

Era un sistema que los maestros aprendían en la práctica, se transmitía de generación en generación, con la fuerza de la costumbre y la cultura de cada centro educativo, pero que también estaba presente en los reglamentos, en los procedimientos administrativos, en los tratados pedagógicos. En este modelo, la práctica y las normas podían ser tan distantes que ya desde 1896 el Reglamento de las Escuelas Nacionales Primarias establecía que “En ningún caso se aplicarán en las escuelas oficiales o particulares, castigos que degraden o envilezcan a los niños”. Que degrade o envilezcan sólo indican una moderación en el uso, una buena dosificación, no una negativa radical. De todos modos, hasta más allá de la mitad del siglo XX, y hoy todavía, según refieren los informantes, los procedimientos y los castigos disciplinarios estaban bien arraigados, tanto en la administración de los salones de clase o de las escuelas, como en el mismo proceso de enseñanza-aprendizaje. Basta recordar las tareas de lecto-escritura, los ejercicios aritméticos, las técnicas memorísticas, el control de los juegos y del recreo para vivir la disciplina como experiencia pedagógica y no solamente como herramienta de gestión o discurso histórico.

A la gestión disciplinaria de las conductas la siguió la investigación sobre los sujetos. Son acciones cuyo eje ya no es sólo la conducta de los individuos, sino la *psique*, el entorno social, el contexto familiar, la biografía de los alumnos. Es el tiempo en que aparecieron los psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, orien-



Frases como estas son comunes en los directores. La noción de un cambio de época está muy presente en la concepción de su trabajo directivo. Aunque las razones de este cambio no se articulen en un discurso organizado o sistemático, muchos de ellos adelantan explicaciones puntuales:

Todo esto comenzó hace tiempo ya, pero no queríamos verlo, empezó cuando los alumnos se volvieron violentos. Antes se negaban a obedecer, algunos más nos contestaban feo, pero ahora gritan, insultan, amenazan y a veces hasta golpes recibimos. He oído que en algunas partes hasta balazos ha habido[...].<sup>3</sup>

Llamemos a esto un cambio en la dirección de la violencia disciplinaria, si antes era descendente, ahora es ascendente, de alumnos a profesores. Otros directores han puesto el acento en las nuevas conductas criminales, como el narcotráfico o los secuestros. Algunos más responsabilizan de la violencia al efecto mimético que producen los medios de comunicación, con la aparición del *copy cat*, del imitador por fama y *estatus*. Algunas directoras refieren con insistencia los casos de violencia de género y abuso sexual, la proliferación de la pederastia y la pornografía infantil; los más insisten en el comercio ambulante, el narcomenudeo y la elevación de los índices criminógenos en todos los ámbitos de la sociedad:

[...] por qué no iba a llegar la violencia a la escuela... si la vemos en la colonia, en la política, en la televisión, cómo no iba a llegar aquí... es la sociedad la que genera violencia, y la escuela es una parte muy importante de la sociedad.<sup>4</sup>

Cuando se escucha una multiplicidad de razones, o experiencias nuevas de vigilancia, prevención y control, los paradigmas disciplinarios o biopsicológicos quedan atrás:

<sup>3</sup> Entrevista a un director de secundaria en Yecapixtla, Morelos, 19 febrero 2008.

<sup>4</sup> Entrevista al director de la escuela primaria "Lázaro Cárdenas", de Tres Mariás, 12 de febrero de 2008.



toria o reversible, como ha ocurrido con los castigos corporales, los insultos y humillaciones, que antes tenían una dirección definida, hacia abajo, del profesor al alumno, pero ahora se han multiplicado, no sólo hacia arriba, sino distribuido de manera horizontal, entre profesores, u oblicua, con las agresiones externas...

Si algún sentido tienen estos trozos de una historia de la gestión de la violencia, o mejor, digamos claramente, de la gestión de los riesgos de violencia, es la constitución de nuevos objetos de atención, que han evolucionado, conteniendo y modificando los anteriores, de la *conducta violenta*, considerada un incidente en un sistema más o menos armónico; al *individuo anormal*, un sujeto con inclinaciones violentas derivadas de su autobiografía; y ahora *el riesgo escolar*, una posibilidad inmanente de violencia en las relaciones escolares y el territorio educativo.

En suma: a decir de directores de primaria y secundaria, hoy la violencia en las escuelas ya no se puede enfrentar con el modelo jurídico-administrativo del crimen y el castigo; tampoco por el modelo socio-psicológico del individuo peligroso; ahora se debe atender la trama general del riesgo: todos somos peligrosos, porque es el espacio escolar el que se ha vuelto una zona de interacciones potencialmente violentas.

## DEL RIESGO A LA SEGURIDAD ESCOLAR

Estas modificaciones en los problemas de la disciplina no derivan de la teoría; aquí no trabajamos previamente una definición de la violencia, sólo la recogimos de las experiencias y reflexiones de los directores de escuelas de educación básica en Morelos. A diferencia de las discusiones en otros países, en México los problemas que enfrentan los directores tienen que ver tanto con la violencia física, en el sentido estricto del término, como con la *violencia moral* –hacia sí mismos– que ejerce la droga o el porno, o con las posibilidades de violencia que acarrear el comercio informal y sexual, las bandas juveniles o los secuestros.

La violencia escolar, en este sentido, es una noción síntesis, contiene tanto las nuevas direcciones de las agresiones físicas y psicológicas en la escuela –de los alumnos a los maestros–, como las prácticas delictivas que rodean la escuela, o la posibilidad de violencia que traen consigo éstas y otras prácticas. Se trata de una



- Realización del operativo “mochila segura”, en coordinación con padres de familia, profesores y alumnos.

Al exterior:

- Señalamiento de senderos seguros para llegar a la escuela.
- Vigilancia policíaca.
- Mejoramiento del alumbrado público y poda de árboles.
- Reordenamiento de comerciantes ambulantes.
- Clausura de establecimientos nocivos ubicados alrededor de las escuelas.

En sus ejes principales, este programa ha sido reciclado por el nuevo gobierno y relanzado como plan nacional. El Programa Escuela Segura (PES) plantea tres fases de desarrollo:

1. De febrero a julio de 2007, en nueve municipios y tres delegaciones políticas del Distrito Federal,<sup>7</sup> para elaborar diagnósticos preventivos por escuela y capacitar a los directivos escolares;
2. comprende el ciclo escolar agosto 2007-junio 2008, se dirige a los 45 municipios que concentran 58% de las acciones delictivas del país, y se incorporan las acciones formativas del programa, el “desarrollo de competencias encaminadas al conocimiento y cuidado de sí mismos, la participación responsable en la conformación de espacios seguros, la solución no violenta de los conflictos, la identificación y manejo de situaciones de riesgo y la actuación con apego a la legalidad y sentido de justicia”;
3. de 2008 a 2012 se desarrollan las estrategias académicas de la prevención, es decir, “la formación docente y los recursos didácticos, la transversalidad del currículo”.

<sup>7</sup> Se realizaron reuniones de capacitación en nueve entidades federativas del norte, centro y sur del país con ocho municipios y tres delegaciones políticas del Distrito Federal, las cuales son: Guadalajara ZM (Jalisco), Tijuana (Baja California), Cd. Juárez (Chihuahua), Nezahualcóyotl (Estado de México), Acapulco de Juárez (Guerrero), Morelia (Michoacán), Culiacán (Sinaloa), Benito Juárez (Cancún, Quintana Roo) y las delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztapalapa.



- Centrados en las consecuencias y no las causas;
- violatorios de las garantías individuales;
- criminalización de las acciones juveniles.

Nosotros compartimos muchas de estas críticas, y debían desarrollarse otras para dilucidar la racionalidad política que hizo posible la emergencia y consolidación de la concepción de la seguridad escolar en México, vinculada a las estrategias de la seguridad nacional, sobredeterminadas por las batallas contra el narcotráfico y legitimadas por campañas mediáticas que extrapolan y magnifican los incidentes delictivos en las escuelas.

Sin embargo, estas críticas se siguen deteniendo en los aspectos generales, lo cierto es que muchos directores también conciben los programas como oportunidades de aprendizaje, como orientaciones para atender y resolver los problemas inmediatos, no sólo como imposiciones directivas. Por eso, en lugar de desechar al PES por adelantado o proponer una evaluación somera, entrevistamos a directores y directoras de primarias y secundarias de Morelos que se encuentran en las zonas de mayor incidencia delictiva, para conocer el modo como identifican, conciben y enfrentan los problemas de violencia en sus centros escolares.

#### LA GESTIÓN DE LA VIOLENCIA EN COMUNIDADES DE ALTO RIESGO

Si los directores y directoras han sido muy sensibles a los nuevos fenómenos que se presentan en la escuela, si los han identificado, reconocido, incluso sintetizado en una noción, como la violencia escolar; si también han percibido la insuficiencia de los modelos disciplinarios o psicológicos, la pregunta es qué han hecho ellos y ellas para enfrentarla, qué estrategias, tácticas, instituciones o mecanismos han diseñado: cómo lidian con la violencia de todos los días.

Se trata de ver la perspectiva de los que han detectado *in situ* la modificación en las conductas peligrosas, los que tienen que enfrentar todos los días la violencia en su escuela y en su comunidad, en las aulas y en los barrios, entre sus alumnos y entre los vecinos, entre los maestros y los padres de familia.



depende el destino de cada centro escolar?, ¿qué interacciones se efectúan en la escuela que desaten, conjuren, prevengan o gestionen la violencia?

Un estudio de esta naturaleza tiene que hacerse caso por caso, por esta razón identificamos uno de los estados de la República Mexicana con mayor incidencia delictiva y seleccionamos escuelas situadas en zonas de alto riesgo, definidas por los indicadores sociodemográficos y delictivos; entrevistamos a los directores y trazamos los ejes de las respuestas particulares a las modalidades de violencia escolar. Aquí presentamos brevemente dos casos identificados, que aceptaron ser mencionados, y otro más que por razones de seguridad pidió el anonimato completo, sin referir ningún dato de identificación. Los dos casos reconocibles se encuentran en el estado de Morelos, a 70 km de la Ciudad de México, muy cerca de donde Lowry escribió la novela *Bajo el volcán*: la escuela “Plan de Ayala”, ubicada en la comunidad de La Joya, municipio de Yautepec; y la escuela “Lázaro Cárdenas”, en Tres Marías, municipio de Huitzilac, las dos ubicadas en las zonas de mayor incidencia delictiva en Morelos.

#### LA ESCUELA: UN BOTÍN RECURRENTE

La escuela “Plan de Ayala” se encuentra en la La Joya, municipio de Yautepec, una población con poco más de 85 mil habitantes, en el estado de Morelos; es una escuela primaria que funciona en dos turnos, matutino y vespertino, con seis grupos, uno por cada grado escolar. Un centro educativo pequeño, con 135 alumnos en el turno vespertino, y otros tantos en el matutino. Lo atienden seis maestros, más un profesor de educación física y una maestra de inglés para 4º, 5º y 6º año. No hay apoyo secretarial, ni conserjes, pero sí una USAER, en la que trabajan cinco maestras.<sup>8</sup> La mitad de los maestros del turno vespertino también atienden el turno matutino, lo mismo que la directora del plantel.

<sup>8</sup> La Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) es la instancia técnico-pedagógica que brinda apoyos teóricos, técnicos y metodológicos, para atender a los alumnos con necesidades educativas especiales –con o sin discapacidad– en el ámbito de la escuela regular. Este programa ofrece, además, orientación a padres de familia y asesoría a maestros de grupo regular desde un sentido colaborativo, con el fin de hacer un esfuerzo conjunto en bien de los educandos.



se atienden? A decir de la directora, los problemas no son distintos a los de otros lugares: riñas, pequeños robos, insultos, nada que atente contra la seguridad escolar, cuando menos nada diferente a lo de años anteriores, y que una buena dosis de disciplina, de castigos concertados con los padres, una que otra expulsión no puedan atender o resolver.

Los verdaderos problemas iniciaron el año pasado, y no vienen del interior, sino del exterior: la escuela ha sufrido robos y amenazas constantes en los últimos cinco meses. La historia es la siguiente.

Hace poco más de un año comenzaron los robos en pequeña escala. Los primeros fueron en la cooperativa escolar. Los ladrones entraron, se llevaron todo el dinero y la mercancía, refrescos, dulces, alimentos enlatados y demás. Ante esto, la directora dio aviso a la sociedad de padres de familia, se compraron nuevos cerrajos y así quedó. Menos de un mes después, volvieron a entrar y se llevaron de nuevo el dinero de la cooperativa, las mercancías y todo el equipo deportivo. En esa ocasión se levantó el acta respectiva, la directora avisó al supervisor de zona y a la ayudantía municipal. La sociedad de padres de familia sufragó los gastos y sugirió poner un velador, pero las disposiciones institucionales no lo permiten, así que sólo reforzaron la seguridad. Al mes siguiente volvieron a robar, ahora ya entraron a la dirección, sustrajeron el equipo de cómputo, la caja de seguridad, revolvieron todos los papeles, arrancaron y se llevaron una parte del cableado de electricidad, que por ser de cobre tiene un valor estimable en el mercado negro. Cuando esto ocurrió la directora llamó a las autoridades y a los padres de familia. Algunos dijeron conocer a los responsables, pero no podrían acusar a nadie por temor a las represalias. Se señalaba a un recién egresado, sobrino del *capo* de la zona. Las autoridades educativas tomaron nota del caso, pero las de seguridad municipal no se dieron por enteradas, se dice que por algún tipo de relaciones entre el ayudante municipal y el presunto responsable.

Al mes siguiente la magnitud del robo escaló. Los ladrones no sólo se llevaron todo el cable recién instalado, sino que abrieron la bodega, se llevaron todas las herramientas, el equipo de cómputo, quemaron la papelería, tomaron las televisoras, destruyeron la dirección y realizaron una pequeña fiesta, a juzgar por el gran número de botellas de cerveza y de tequila que se encontraron en el patio escolar.

Ante esta situación, la directora elaboró las denuncias respectivas, las presentó en la presidencia municipal, en el IEBEM y nuevamente llamó a asamblea de padres de familia. No se tomaron acciones porque todos sabían quiénes eran los responsables, presuntamente una banda dirigida por un niño de 14 años, sobrino del hombre fuerte del barrio. Entonces, la directora y los maestros organizaron una manifestación exigiendo seguridad, castigo a los responsables y compromiso con la escuela. Incluso diseñaron una ruta que pasara directamente por las casas de los presuntos responsables –sin señalarlos explícitamente, por temor a las represalias.

La demostración sólo sirvió de desahogo momentáneo, pues el siguiente fin de semana la escuela volvió a ser víctima del vandalismo. Nuevamente entraron a la escuela, se llevaron el dinero de la venta de la semana, todas las mercancías de la cooperativa, aunque ya no se pudieron llevar el cableado por la nueva forma de instalación subterránea, y se concentraron en la dirección. La abrieron, destrozaron el mobiliario, prendieron fuego a toda la documentación, rayaron las paredes y, sobre todo, elaboraron un mural con las fotos de las maestras y la directora con insultos y amenazas específicas del día, la hora y la forma de su muerte. También realizaron dibujos obscenos y una instalación con la suerte sexual de cada maestra. Fue el límite. Las autoridades educativas estatales fueron a la escuela, citaron a asamblea de padres de familia, se expuso el caso y se tomó una determinación: si la comunidad no se hacía cargo de la escuela, se iba a cerrar. Las protestas de los padres de familia no se hicieron esperar y se dio un plazo de observación. Esa misma noche, la policía judicial encarceló al hombre fuerte del barrio, el presunto responsable, protector de la banda de su sobrino.

Pasaron tres meses de tranquilidad, las autoridades educativas visitaron de nueva cuenta la escuela, la directora solicitó su cambio por las amenazas que recibía y se lo negaron, al mismo tiempo que salía de la cárcel el inculpado. Lo recibió en su oficina, sólo para escuchar que él no había sido el responsable del vandalismo –aunque asegura saber quién fue–; ahora le hace trabajos de limpieza y de oficina.

Hace un mes volvieron a robar, la semana pasada reaparecieron las amenazas. Hoy no se sabe qué va a pasar con la escuela, la directora y las maestras.

## LA DISCIPLINA SOCIAL

La escuela “Lázaro Cárdenas” se encuentra en Tres Marías, del municipio de Huitzilac, el segundo de mayor incidencia delictiva de Morelos; desde tiempos precolombinos es una zona de tránsito, entre lo que ahora son la Ciudad de México y la de Cuernavaca. El director del turno vespertino tiene ya 32 años en la escuela, ha sido maestro de los padres de la mayoría de los 265 niños que acuden a la primaria, por eso lo conocen y los respetan, incluso, a decir de él, aprueban su método de dirección, como él mismo dice, a la “antigüita, a base de golpes y de amor”.

Y es que, a decir suyo, de qué otra forma se podrían enfrentar los problemas de desarticulación familiar, de miseria, de falta de comprensión y cariño que tienen sus alumnos. Las estadísticas son sobrecogedoras, como en la escuela anterior, más de 60% de los alumnos son hijos de madres solteras, mujeres abandonadas por los maridos borrachos, delincuentes, drogadictos, secuestradores. Muchos de ellos están en las cárceles de Atlachohuaya y de Almoloya. A más de uno de ellos les habla semanalmente para darles noticias sobre sus hijos y sus familias.

La escuela forma parte del padrón de escuelas de calidad desde hace cinco años, en las evaluaciones obtiene siempre los primeros lugares y ha conseguido un sistema de becas alterno al oficial para garantizar que algunos alumnos sigan sus estudios preuniversitarios. Además, recibe a los alumnos problema de las otras escuelas del municipio. ¿Cómo lo hace?

Yo soy un director a la antigüita, aquí el que manda y corrige soy yo... ningún maestro puede tocar a los alumnos, pero si uno es reincidente le doy sus nalgadas, más vale corregir a tiempo que lamentar después... los padres lo saben y me lo permiten, ya saben cómo soy porque también a ello les di si se lo merecían [...].

Se lo permiten porque en esa escuela salen los mejores y los más disciplinados alumnos de la zona “[...] vea las demás, y se dará cuenta del poder del amor y de una nalgada de vez en cuando... porque si no los quiere uno, cómo los va a



Los alumnos llegan hasta donde uno se los permite, y como sus padres me conocen, saben que es mejor un golpe a tiempo, que lamentarse después.

## LA PAX ESCOLAR

Después de un largo permiso, el director regresó a su puesto en la escuela secundaria. A decir de los maestros y padres de familia, la secundaria tenía un crecimiento regular, había entrado al programa de escuelas de calidad, sus equipos deportivos tenían un cierto reconocimiento y empezaba a presentar los indicadores de la violencia escolar: riñas con bandas juveniles, robos, varios casos de violación a alumnas y alumnos en los alrededores, presencia de narcomenudeo, amenazas y cosas así. Pero estaban controlados, dice el director: consiguieron vigilancia en los alrededores, aprehendieron a los ladrones –una banda de ex alumnos–, promovieron cursos de derechos humanos, contrataron expertos en resolución pacífica de conflictos, en fin, siguieron las recomendaciones de los programas gubernamentales.

Sin embargo, en muy poco tiempo la violencia escaló, curiosamente en todas las direcciones: asaltos frecuentes a estudiantes a la salida de la escuela; batallas callejeras; peleas al interior de las aulas y en el patio; aparición de armas blancas; lesiones y amenazas; agresiones sexuales entre alumnos y contra maestras; en un semestre cambió la situación, un clima de inseguridad se apoderó de la escuela. De repente, las acciones que meses antes habían servido dejaron de funcionar. La policía no podía reprimir las agresiones externas, los responsables de los delitos no se encontraban nunca, aparecieron nuevos personajes vendiendo drogas, ofreciendo protección y robando a comerciantes, padres de familia y estudiantes. El consejo de seguridad escolar solicitó apoyo municipal, se planearon rondines de vigilancia, algunas aprehensiones; pero nada cambió. La convivencia se volvió intolerable, se presentaron deserciones y bajó la matrícula.

Cuando regresó el director, la situación estaba bajo control de nuevo. Los índices delictivos disminuyeron considerablemente, incluso más que antes. Ya no se presentan riñas entre estudiantes al interior o al exterior de la escuela; desapareció el comercio ambulante; se redujeron drásticamente las agresiones



- Las reglas de convivencia, el sistema de castigos y de disciplina requieren ser explícitos, comprensibles, consistentes, permanentes y aceptados por la comunidad escolar.
- La gestión de la disciplina se acompaña de acciones eficaces en el terreno escolar y extraescolar.
- La disciplina se comparte y legitima entre la dirección, los maestros, los padres de familia y los estudiantes.
- La violencia escolar se puede conjurar cuando los directores, maestros y la comunidad comparten valores, experiencias y, sobre todo, se observan resultados académicos.
- La violencia contra la institución escolar se desarrolla cuando se fracturan las expectativas comunitarias con los logros académicos.
- Las soluciones técnicas o administrativas desconocen la historia y la cultura escolar y pueden derivar en escaladas que pongan en riesgo la existencia de la escuela o la seguridad del personal docente y directivo.
- El fracaso es un factor que estimula la cultura anti-escolar, la violencia hacia la institución, los alumnos o el personal.
- El apoyo político es crucial para impedir las escaladas violentas contra la institución escolar.

## REFERENCIAS

- Arndt, Randy (1994). *School Violence on Rise, Survey Says. Nation's Cities Weekly*. Washington, DC: National League of Cities, November 7, 1994.
- Artinopoulou, V., Debarbieux, E. y Blaya, C. (2001). *La violence en milieu scolaire. 3, Dix approches en Europe*, Editons Sociales Françaises.
- Bolin, Sh. (1999). *School Violence: Law Enforment Use of Force (Reasonable and Deadly)*. Gould Pubis.
- Bender, G. et al. (2001). *Preventing Violence in Schools: A Challenge to American Democracy*. Lawrence Erlbaum Assoc.



- Dupaquier, J. (2000). *La Violence en milieu scolaire*. Grenoble, Presses Universitaires de France.
- Elzo, J. (1998). La violencia escolar, ¿preocupación real o construcción mediática? *Cuadernos de Pedagogía* 269 (Mayo).
- Floro, M., (1996). *Questions de violence à l'école*. Paris: Erès.
- Goldstein, A. P. y Coneley J. C. (1997). *School Violence Intervention: A Practical Handbook*, Guilford Press, Vermont.
- Guillote, A. (1999). *Violence et éducation*, Grenoble, Presses Universitaires de France.
- Harris, Ph. (ed.). (1999). *Violence and the Schools: A Collection*. Skylight Publications.
- Hill, M. y F. W. Hill. (1994). *Creating Safe Schools. What Principals Can Do*. California: Corwin Press.
- Hoffman, A. M. (1996). *Schools, Violence, and Society*. New York: Greenwood Press.
- Joie, G. (2001). *Gérer la violence en milieu scolaire : Du diagnostic aux remédiations*. Paris: Chronique sociale.
- Martín Medem, J. M. (1998). *La guerra contra los niños*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Mellero Martín, José (1993). *Conflictividad y Violencia en los Centros Escolares*. Madrid: Siglo XXI.
- Ohsako, T. (1998). *Violence at school. Global issues and interventions*. Paris: UNESCO.
- Pain, J., (2000). *Ecoles : violence ou pédagogie?* Matrice.
- Piloz, L (1999). *Maîtriser la violence à l'école*. Paris: Belin.
- Ross Epp, J. (1998). *La violencia en el sistema educativo*. madrid: La Muralla.
- Ross Epp, J. y Watkinson. A. M. (eds.). ( 1997). *Systemic Violence in Education*, New York, State University of New York Press.
- SEP (2007). *Programa Escuela Segura*. México: SEP.





# IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE LECTURA EN EL DISTRITO FEDERAL

*Carmen Evelia Hernández Ortiz\**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en el estudio de la fase de implementación del Programa Nacional de Lectura (PNL) 2001-2006, entre cuyos principales objetivos están la formación de lectores avanzados a través del fortalecimiento de bibliotecas escolares y de aula; la formación de recursos humanos, el acompañamiento escolar y la generación de una cultura de la lectura a nivel escolar y social. Particularmente, nos interesa resaltar una de estas acciones, la denominada estrategia nacional de acompañamiento escolar, cuya tarea fundamental es robustecer las prácticas y modalidades de enseñanza de la lectura mediante la intervención de un asesoramiento personal para promover el óptimo aprovechamiento de las bibliotecas escolar y de aula, como vías de acceso a la lectura y la escritura.

Se aborda el estudio de la fase de implementación de la política pública, concebida como proceso y análisis de gestión, por la importancia que tiene el concurso y la interacción de diversos actores.

Asimismo, se desarrolla la importancia y conceptualización de esta fase de las políticas públicas desde una perspectiva integral y cíclica, y se recupera la perspectiva del enfoque de implementación *top-down* o “de arriba hacia abajo”, con objeto de confirmar que se trata de una política vertical que deriva de la propia instancia gubernamental (Sabatier, 1986).

En este mismo apartado se describe y fundamenta la importancia del estudio de casos como estrategia metodológica, con alcances y limitaciones, útil para contrastar el deber ser planteado en el programa y el ser de lo que sucede en las escuelas. Razón por la que se describe el proceso de selección de la muestra.

---

\* Maestra en Política Pública Comparada, profesora de tiempo completo en la UPN Ajusco y profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Se exponen los resultados de la investigación de campo con objeto de construir e interpretar los efectos de la estrategia de acompañamiento en el programa y confirmar la tesis de que la implementación no es una fase aislada, en el ciclo de toda política pública, sino que está articulada a las demás y cuyo aprendizaje es el sustento para la retroalimentación y corrección pertinentes.

La pregunta de investigación de la que se parte es: ¿cómo se ha gestionado y qué efectos ha desencadenado la estrategia de acompañamiento escolar del Programa Nacional de Lectura en la formación de lectores avanzados en la educación primaria? La respuesta hipotética a este planteamiento se diseñó al considerar que una inadecuada gestión de la estrategia provocará escasas competencias lectoras en los niños de educación primaria; en virtud de que ello repercutirá en erradas o ausentes estrategias de intervención, que requieren de un conjunto diverso de acciones y recursos planeados, presupuestados, consensados, etcétera. De donde se infirió que la ausencia de estas estrategias de intervención (técnico-pedagógicas) innovadoras generaría deficientes competencias lectoras.

El estudio de caso que se siguió partió de la identificación de escuelas primarias públicas que, de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares 2007 (ENLACE), obtuvieron los puntajes más altos y más bajos en el área de español en sus grupos de 5° y 6° en la Delegación Coyoacán, con el fin de descubrir si la estrategia de acompañamiento había influido en los resultados y de ahí realizar el enfoque comparado. Se seleccionaron 20 y la muestra de estudio se redujo a 14. De un total de 14 escuelas se eligieron 10, cinco con los grupos de 5° y 6° con los puntajes más altos en español y cinco más con los resultados más bajos, en los mismos grados.

#### SITUACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Como se ha señalado, la descentralización educativa es un proceso que se inició en la década de los años ochenta durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en respuesta a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y que se formalizó con la firma del Acuerdo Nacional para la



Otro aspecto importante, con respecto al artículo 4 transitorio y al 16 de la Ley General de Educación, es el hecho de señalar que los servicios de Educación Normal prestados en el DF, son una atribución que corresponde a la SEP, independientemente de la descentralización en esta entidad. Situación que ya ha causado inconformidad por parte de los gobiernos estatales, ya que se advierten diferentes concepciones respecto a lo que debe ser el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación de los maestros de que habla la Ley General de Educación en su artículo doce.

Poco se sabe de las propuestas o intentos por llevar a cabo la descentralización en el DF, tampoco hay una versión pública sobre las intenciones del gobierno federal, pero desde la perspectiva de las autoridades educativas del DF actuales, el ANMEB impulsó un modelo educativo con base en la lógica del mercado, al considerar un factor de potenciación económica, productividad y desarrollo, pero no de innovación científica, tecnológica, ni de formación y participación ciudadana.

Es poco lo que el gobierno del DF puede hacer para gobernar la educación, más allá de controlar la matrícula y escuelas y administrar las relaciones laborales. El centralismo burocrático es la regla en el sistema educativo mexicano. En el nuevo federalismo educativo, el gobierno central tiene facultades para “determinar”, “normar”, “regular”, “evaluar”, “fijar lineamientos generales” y obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación cuando, en la ficción constitucional, cada congreso soberano establece las disposiciones de ingreso y gasto público en su estado. La burocracia central norma y fija las aristas principales de las reglas del juego político, en tanto que los estados siguen esas normas y concilian las reglas con sus intereses: las rutinas centralistas predominan (Ornelas, 2004, pp. 1037-1040).

A dos décadas de la descentralización educativa en el país, lo que se observa es, precisamente, como ya lo advierte Ornelas, el predominio de las atribuciones federales, tanto en el orden legislativo como en los controles administrativos y financieros que la SEP les aplica.

Ello se refleja en la permanencia de una abultada burocracia central y en la convivencia simultánea, en muchos estados, de estructuras federal y estatal. La federalización o descentralización ha establecido una relación entre estados y fe-



Dos innovaciones importantes fueron: la modificación de los libros de texto de español de los primeros grados, que incorporó el método global en sustitución del fonético-silábico que ponía énfasis en letras y sílabas como base para la construcción de palabras y frases, por la iniciación de la lectura a partir de frases y la promoción del programa Rincones de Lectura, a mediados de la década de los años ochenta y que partió de reconocer a los niños pequeños como lectores, y propuso que desde la iniciación a la lectura se complementaran la instrucción y los enfoques didácticos globales poniendo al alcance de los niños otros libros de lectura (Reimers, 2006, pp. 159-167).

Posteriormente, la SEP desarrolló otras acciones de apoyo a la enseñanza del español, como el diseño del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Lectura y la Escritura (PRONALEES) en 1995, que partió de revisar la visión de la lectura y escritura en la escuela y las concepciones de su aprendizaje y enseñanza.

Sus objetivos fueron, en primer lugar, fortalecer el aprendizaje de la lectura y de la escritura, con base en una concepción comprensiva, no en el descifrado, sino en la comprensión de la lectura y en la posibilidad del niño de expresar por escrito sus ideas. Para lograr este propósito, se proyectó como un programa nacional y se derivó la necesidad de revisar los contenidos curriculares de la lengua en la escuela primaria, por lo que se elaboró un programa nuevo que se incorporó, como ya se comentó antes, en los libros de texto gratuitos de primero y segundo grados, con la finalidad de que en este nivel los niños adquirieran la competencia básica de leer y escribir; que de tercero a sexto consolidaran y ejercitaran estas competencias y que, en la secundaria, se intensificara dicho ejercicio. Además de la elaboración de los libros del maestro, en los que se explicaban detenidamente cada una de las lecciones, el objetivo a alcanzar y los medios para lograrlo. De este modo, el maestro contó por primera vez con apoyos para utilizar los materiales que recibía el niño. Lo que requirió un esfuerzo y un compromiso muy importantes por parte de los maestros, ya que no todos ofrecían la oportunidad de un aprendizaje activo, comprensivo y constructivo a sus alumnos.

A partir de 1995, PRONALEES llevó a cabo la renovación de los libros de texto, de los libros para el maestro y elaboró los ficheros de actividades didácticas; una nueva herramienta para invitar al maestro a utilizar tanto el libro de texto como



- recuperar, producir, sistematizar y circular información sobre la lectura y sus prácticas, con el fin de favorecer la toma de decisiones, el diseño de políticas, así como la gestión de las mismas y la rendición de cuentas (Reimers, 2006, pp. 188-189).

Los propósitos de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Lectura, fuente de financiamiento del mismo, establece que la estrategia para llevar a cabo la promoción y fomento a la lectura a partir del año 2005, cuenta con los recursos para operar a nivel nacional, de acuerdo con el Convenio de Coordinación Interinstitucional firmado entre la SEP y las autoridades educativas estatales para el ciclo escolar 2005-2006, en el que se transfirieron a las entidades federativas, 25 millones de pesos para la implementación de los Programas Estatales de Lectura (PEL) a través de la expedición de estas reglas de operación.

Debido a su alcance nacional y a la naturaleza de sus líneas estratégicas, el programa tiene una estructura federal, en tanto que su diseño y operación es mediante coordinaciones estatales, que están conformadas de manera plural por medio de un responsable en la entidad, designado por las autoridades educativas estatales.

La población objetivo son las comunidades escolares (alumnos, maestros, directores, bibliotecarios, supervisores y padres de familia) de las escuelas públicas de educación básica y normal de las 32 entidades federativas; los miembros de los equipos técnico-pedagógicos de las 32 coordinaciones estatales del PNL; los miembros del comité de selección y del comité de selección ampliado y los asesores de las redes de acompañamiento de las 32 entidades del país; los miembros de los equipos técnico-pedagógicos que laboran en los Centros de Maestros y los maestros que asisten a estos.

La asignación y administración de recursos financieros que la Federación destina para la puesta en marcha de los PEL, constituye un monto adicional al presupuesto regular que destinan las autoridades educativas estatales o federales para el funcionamiento de las escuelas de educación básica y normal.

Los recursos aportados por la Federación se destinarán únicamente a financiar los conceptos autorizados, como son: pasajes y viáticos a los asesores, a los



## IMPORTANCIA Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACOMPAÑAMIENTO ESCOLAR DEL PNL

De acuerdo con el punto de vista de especialistas en el tema, la labor de asesoramiento en la enseñanza se configura al amparo de tres campos de actuación difíciles de delimitar: la supervisión educativa, la formación continua o permanente del profesorado y la innovación educativa; que en realidad constituyen distintas instancias de asesoramiento a los centros (Rodríguez, 2001).

Su finalidad principal es apoyar las tareas de construcción de sentido, identidad y posibilidad tanto a los estudiantes como al profesorado, por lo que son propias de las acciones educativas y asistenciales.

El acompañamiento escolar es una tarea de asesoría que implica la posibilidad de estar cerca, de asistir, de conocer, de dar seguimiento y de evaluar las acciones cotidianas de la escuela en todos sus niveles y dimensiones.

Sin embargo, como señala Escudero (1993), cualquier proceso de asesoramiento escolar reclama la participación, negociación y construcción compartida, por lo que supone trabajar con las escuelas, más que intervenir en ellas, lo que implica un trabajo de interacción entre profesionales (Escudero, 1993).

Para Murillo (2000, p. 5), el asesoramiento constituye un proceso interactivo de colaboración con los centros educativos y/o profesorado que los conforman, con la finalidad de prevenir posibles problemas, participar, ayudar en su solución y cooperar en la mejora educativa.

Se trata de un proceso en dirección de ida y vuelta, encaminado a dar y recibir ayuda, movilizándolo recursos internos y externos con objeto de resolver un problema, crear y sostener esfuerzos de cambio con fines de mejora.

En síntesis, la tarea del asesor acompañante consiste en promover, diseñar, diagnosticar, planificar, ayudar y evaluar el cambio educativo desde la escuela.

En este sentido, el proceso de asesoramiento está directamente influido por la política educativa, por las características del sistema educativo, por el grado de autonomía de los centros escolares, por el profesionalismo y compromiso de los profesores y, en general, por su implicación en el contexto de la organización educativa.



## IMPORTANCIA Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

Los cambios que ha experimentado el proceso de las políticas públicas en los últimos años tiene que ver con el desplazamiento de su objeto de estudio, que pasó de exagerar la importancia de la fases de definición de los problemas sociales y la formulación de los programas de intervención (toma de decisiones) en la década de los sesenta, a centrarse en la evaluación y, unos años más tarde, a mediados de los años setenta, el interés se concentró en la etapa de la implementación, que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas, aunque dada la complejidad de los problemas y el déficit en el cumplimiento gubernamental, se consideró razonable darlos por terminados.

El redimensionamiento del estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los ochenta la alternativa para lograr que las políticas fueran eficaces y eficientes a través de una dirección y gestión pública inteligentes. Este fenómeno se manifestó en el incremento de los estudios sobre implementación como proceso y como resultado (*outputs and outcomes*), lo que contribuyó al desarrollo de estudios de evaluación, profundamente influenciados por los enfoques gerencialistas del sector privado.

La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se debe llevar a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, en contextos y niveles de gobierno diversos que requieren un sistema operativo y organizativo a través de redes (Cabreró, 2000, p. 22), dentro y en torno al sector público totalmente interdependiente (Peters y Wright, 2001, p. 919).

La nueva gestión pública, caracterizada por su énfasis en los resultados y el uso de instrumentos de evaluación con metas, indicadores y resultados no puede resolver los múltiples y diversos problemas de definición y ejecución de las políticas públicas. De ahí que la doble dimensión de la gestión pública: técnica y política sea revalorada y entendida como una síntesis necesaria en la viabilidad y factibilidad de la intervención estatal.

De acuerdo con Roth (2002), la implementación de las políticas públicas no es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico,



## PERSPECTIVA CÍCLICA DE LA IMPLEMENTACIÓN

El paradigma del ciclo de vida de las políticas públicas, según May y Wildavsky (1977), que insiste en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, se divide en los siguientes momentos: formación-fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Para Knoepfel, Larrue y Varone (2003), el “ciclo” de las políticas públicas, manifiesta un continuo devenir, por lo que debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido.

El estudio, como dispositivo analítico de cada uno de estos momentos, segmentó el proceso, lo que ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares, contra la intención original de entender a la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias.

Sin embargo, esta división promovió perspectivas teóricas y disciplinarias especializadas y factores de análisis muy interesantes, que generaron un conocimiento a profundidad de las restricciones que pesan en la andadura de una política y de las razones de su orientación y dinámica; no obstante que aislar los componentes integrantes del proceso de toda política no ayuda a una buena traza, decisión y operación de la misma.

La riqueza del proceso de las políticas públicas en el contexto del paradigma cíclico, tiene que ver con las decisiones-acciones o no decisiones-acciones de actores públicos a fin de que un problema colectivo pueda resolverse a través de un esfuerzo público.

Estas decisiones-acciones suponen fines que se persiguen y medios para alcanzarlos; el fin es la atención, el reconocimiento y solución de problemas públicos y los medios: el diálogo, la comunicación entre diversos actores sociales; la identificación y la definición de los sujetos de intervención pública; las acciones en materia legislativa y su aplicación concreta en programas de intervención sectorial del gobierno, como actor político-administrativo; la naturaleza obligatoria de las decisiones-acciones vía convencional o contractual.



Las políticas “de arriba hacia abajo” aplicadas a las escuelas son clasificadas como de origen externo y producto de una propuesta formulada “por defecto”, desde el centro, lo que advierte sobre la lejanía de los maestros en la definición de orientaciones que tienen incidencia directa en su quehacer cotidiano.

Se afirma que este enfoque de implementación, propio de la tradición de nuestras administraciones, no ha sido una fase de aprendizaje, porque no ha promovido la retroalimentación de los procesos que intenta desatar. Además de su radicalidad y urgencia tanto en la operación como en la búsqueda de resultados; la rigidez de los plazos y estructuras, y la burocratización de sus procesos, lo que ha agudizado el escepticismo hacia este tipo de propuestas de mejora escolar.

Inducir cambios en las prácticas escolares compromete un complejo muy diverso de factores de la configuración cultural escolar, por lo que el sentido de las innovaciones en los organismos escolares tendrá que considerar el momento de la implementación como parte de su mismo proceso, los aspectos organizativos, normativos, culturales y laborales que condicionarán su apropiación (Ezpeleta, p. 420).

#### CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS Y SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ESTUDIO DE CASO

Juzgamos el estudio de casos, como la estrategia didáctica para conocer, analizar y reflexionar sobre los efectos del acompañamiento escolar en la formación de lectores; en el que la variable causa-independiente es el acompañamiento y la variable efecto-dependiente, es la formación de lectores avanzados.

El estudio de casos tiene como principal ventaja elucidar los mecanismos que conectan una variable independiente con una variable dependiente a partir de una sola unidad de análisis (la escuela) que es la unidad básica de la investigación a través del tiempo, prestando especial atención a la variación. Los casos fueron elegidos por sus características de particularidad.

Braslavsky y Acosta (2006) señalan que el estudio de casos constituye una estrategia transversal que tiene por finalidad la consideración de un problema determinado que puede ser abordado de manera directa.



sustento para responder al cuestionamiento de la hipótesis original de la investigación. La estrategia metodológica de la investigación de campo, en primera instancia, partió de una selección intencional, ya que se eligieron escuelas primarias que, de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares 2007 (ENLACE), obtuvieron los puntajes más altos y más bajos en la Delegación Coyoacán; en virtud de que esta prueba mide el desempeño de los conocimientos adquiridos por los estudiantes de los últimos tres grados de primaria, en las asignaturas de español y matemáticas.

Para efectos de este trabajo, sólo se consideraron los resultados obtenidos en el área de español, de 5° y 6°, que incorpora aspectos sobre el uso de la gramática, la comprensión lectora y el desarrollo de habilidades escritas.

Otro aspecto que se consideró en la elección de las escuelas, fueron indicadores de gestión respecto a su perfil general, como son: matrícula, características de la planta docente e infraestructura; con objeto de descubrir, si estos indicadores más la estrategia de acompañamiento habían influido en los resultados y de ahí realizar el estudio comparado.

De un total de 119 escuelas primarias generales, que participaron en la prueba ENLACE 2007, en la delegación mencionada, se seleccionaron 20, de las cuales se obtuvo autorización, por parte de la Subdirección Técnica de la Coordinación Sectorial de Educación Primaria de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de estudiar 19. De éstas, en cinco hubo múltiples reservas de parte de los directivos y de los propios supervisores de colaborar en la investigación, por lo que el número total se redujo a catorce.

De las 14 escuelas participantes, todas ubicadas en la Delegación Coyoacán del DF, 10 pertenecen al turno matutino y cuatro al vespertino; el nivel socioeconómico del conjunto de escuelas encuestadas es medio bajo.

Del total de las 14 escuelas, participaron los 14 directores y 60 profesores, 27 de 5° y 29 de 6°, más cuatro profesores de los otros grados (1° a 4°) por así solicitarlo el director de un plantel, que solo cuenta con un grupo por grado.

En relación con las características generales de infraestructura, se trata de inmuebles escolares con más de 45 años de servicio en promedio, por lo que reflejan una inmensa necesidad de mantenimiento diverso. Son escuelas que albergan

una matrícula en promedio, mayor a 350 alumnos en el turno matutino y menos de 100 en el vespertino.

El número de grupos en la mayoría de las escuelas varía entre dos y tres por grado, en el turno matutino, excepto el caso de una escuela, que sólo cuenta con un grupo por grado y las del turno vespertino, de las cuales dos cuentan con sólo un grupo por grado y otra escuela que sólo tiene un grupo a partir del tercer grado y otra con las características de las matutinas. El número de alumnos repetidores en todos los grados es, en promedio, entre cinco y 12. El número de niños y niñas, en general, es muy similar, tendiendo discretamente a ser mayor en el caso de las niñas.

La planta de profesores frente a grupo, en promedio, en el turno matutino, oscila entre 18 y 20 en una plantilla total de entre 25 y 28 trabajadores, en la que se incluyen, intendentes, conserjes, administrativos y asesores técnico pedagógicos.

Excepto en el caso de tres de las cuatro escuelas del turno vespertino, y una del turno matutino, en las que el número de profesores no rebasó una decena, porque, como ya se señaló, son escuelas en las que sólo hay un grupo por grado.

La gran mayoría de los profesores son de base y tienen una antigüedad que supera los diez años de servicios, en promedio. Igualmente, la mayoría de ellos cuenta con estudios de Normal Básica; siguen los pasantes de una licenciatura, y en menor número los que ya son licenciados y los que tienen posgrado. Excepto en una de las escuelas del turno vespertino, en la que 50% de población docente tiene menos de cinco años de antigüedad y solo seis maestros, de un total de 25, tiene más de 10 años de antigüedad en el servicio.

El número de profesores por plantel que participa en el Programa de Carrera Magisterial, en promedio, oscila entre cuatro y cinco en el turno matutino; situación que varía en las escuelas del turno vespertino, en las que este número desciende a uno o dos profesores.

Se aplicaron dos tipos de cuestionarios, uno dirigido a los directores y otro a los profesores de los grupos de 5° y 6°, excepto en una escuela. Previamente se realizó una entrevista a varios directores y a dos supervisores con objeto de conocer las características generales de funcionamiento de las escuelas.

El contenido de las preguntas de los cuestionarios se orientó a conocer la forma como se está llevando a cabo la instrumentación del PNL; el fondo y la forma, cómo los colectivos escolares han ido haciendo suyos los objetivos del programa a través de la gestión de una serie de acciones señaladas en el mismo, haciendo énfasis en la estrategia de acompañamiento escolar.

La encuesta, aplicada a los directores, los cuestiona en torno a su conocimiento sobre la política pública y sobre la estrategia de acompañamiento escolar; las acciones de seguimiento, la importancia otorgada al desarrollo de las habilidades comunicativas y las características del acompañamiento o apoyo técnico-pedagógico recibido.

Asimismo, indaga cómo los directores involucran a los profesores en este programa de promoción a la lectura y la escritura; qué importancia otorgan a las bibliotecas escolar y de aula como instrumentos para la formación lectora; y las características y composición del colectivo y de la infraestructura escolar disponible.

En relación con el cuestionario aplicado a los profesores, su objetivo se orientó a conocer su opinión sobre la forma de operación del programa y de la estrategia en su escuela y en su aula, las acciones emprendidas, con objeto de valorar sus efectos sobre el desempeño lector entre los niños y, con ello, poder validar la hipótesis de la que partió la investigación:

Las escasas competencias lectoras en los niños de educación primaria están asociadas con la ausencia de estrategias de intervención innovadoras, como el acompañamiento escolar, que promueve modalidades y finalidades distintas de la lectura en la escuela.

La utilización de indicadores de gestión, al inicio de la investigación, fue útil para que la selección de las escuelas fuera más o menos similar y ello permitiera la pertinencia de la aplicación del enfoque comparativo *most similar* entre un conjunto de escuelas con alto y bajo puntaje; con y sin acompañamiento y ello nos llevara a la construcción de inferencias válidas para un conjunto similar más amplio, sin pretender extrapolar resultados a la generalidad, dado que la muestra apenas representa poco más de 10% del total de escuelas primarias en la jurisdicción señalada.



*colar accesible*; en el que se solicita a las escuelas que la biblioteca realice mensualmente, durante todo el ciclo escolar, una serie de actividades. Asimismo, se solicita que, en las sesiones de Consejo Técnico, se lleve a cabo la valoración de cada aspecto, considerando cuatro criterios que denoten procesos de avance.

Con respecto a dicho formato, los seis directores coincidieron en señalar que se trata de “machote” de carácter administrativo, en el que se solicita, a través de distintos indicadores, describir los avances que han tenido en el proceso de instalación e incorporación de las bibliotecas al proyecto escolar, utilizando los cuatro criterios de avance o calificación: 1) lo que les hace falta; 2) el trabajo que se ha iniciado; 3) el trabajo en el que se han comprometido y 4) metas alcanzadas; en relación con las acciones antes señaladas.

Sin embargo, los directores consideran que, en este tipo de formatos, no es posible reflejar el trabajo realizado ni en la escuela ni en las aulas, incluso en las dos únicas escuelas en las que se permitió el acceso al formato, se incurre en afirmaciones falsas, puesto que en las preguntas relacionadas con respecto, por ejemplo, al acompañamiento escolar, se responde afirmativamente, sin que esto sea real.

Juzgan que siguen privilegiándose aspectos administrativos y cuantitativos que son subjetivos y, por lo tanto, irrelevantes; que no tienen razón de ser y quitan mucho tiempo, con objeto de dar seguimiento a las tareas realizadas, y que esto repercute en el descuido a la atención pedagógica de las escuelas y en una verdadera autoevaluación.

Manifiestan su molestia en relación con la falta de continuidad en los programas, afirman que cada administración parte de programas diferentes y quieren resultados cuantitativos inmediatos. Sólo en una escuela, el director afirmó que los avances de este autoseguimiento se reflejan en la comprensión y redacción de textos en 85% de todos los grados escolares; así como en la participación de maestros, alumnos y padres de familia en el fomento de la lectura.

Aunque la mayoría de los directores de las escuelas, objeto de la investigación de campo, excepto tres, afirmaron conocer la existencia del programa, que no su versión como Programa Estatal de Lectura (PEL) del Distrito Federal, la totalidad de los 60 maestros encuestados afirmaron desconocer la participación



Respecto a la importancia que tiene la formación del profesorado en materia de lectoescritura y de las técnicas para el aprovechamiento de las bibliotecas, cinco directores no contestaron la pregunta y nueve estimaron que la actualización y capacitación es básica en el desarrollo de sus actividades diarias.

En términos generales, en promedio, sólo 30% de los maestros de estas escuelas se ha preparado en alguno de los cursos o talleres específicos para este fin, como son: Estrategias de promoción de libros y lecturas (taller de comprensión lectora); Textos documentales e informativos (taller para uso del diccionario); Función de la biblioteca escolar en el centro educativo; Gestión escolar y organización de bibliotecas; Espacios sociales de circulación de palabra oral y escrita (talles de publicaciones escolares). Esta situación es congruente con la respuesta de los 60 profesores de las 14 escuelas primarias encuestadas, quienes, en su mayoría, señalaron su falta de preparación al contestar no haber participado en dichos cursos y talleres de actualización y capacitación.

Situación que, a su vez, se cruza con el tipo de actividades y prácticas que los profesores promueven en el salón de clases en la formación de lectores y que es correspondiente con una clasificación de estas prácticas docentes en grupos de 4° y 5° de primaria de una investigación realizada por el INEE en 2006 y que tiene que ver con el enfoque que los maestros imprimen a esta tarea y que va, de un “desempeño comprensivo”, consonante con la visión de la enseñanza comunicativo-funcional de la lengua, orientada a la construcción de significados a partir de lo leído; hasta el ejercicio de “prácticas procedimentales” que se abocan a aspectos formales de la lengua, basadas en actividades mecánicas y repetitivas con énfasis en la memorización y en la extracción de contenidos literales de un texto; además de dos categorías intermedias que combinan ambas visiones, con predominio de uno u otro (INEE, 2006, pp. 170-171).

En relación con las prácticas de lectura, que realizan en el aula, en el caso de estudio, esta situación se demostró, ya que para la mayoría de los profesores encuestados, las actividades de lectura son dirigidas, pues se solicita a los alumnos elegir los libros, semanal, quincenal y hasta mensualmente; la interacción libros-alumnos es escasa; se solicitan resúmenes literales o dibujos; las lecturas son en silencio; no es dinámico el préstamo de libros; son actividades aisladas y

existe ausencia de participación de parte de los padres de familia. Sólo en el caso de tres escuelas estas prácticas son diferentes, lo que se corresponde con el grado de compromiso de la dirección del plantel, de los profesores y la ingerencia de los padres de familia. Estas escuelas, las de más alto puntaje en ENLACE, hacen ejercicios de lectura de manera recreativa, según señalaron los profesores; ya que promueven actividades animadas como son: lecto-juegos como Basta, Tren, Oca y Memorama, entre otras o representaciones teatrales; lectura por episodios, semanal y mensualmente; que ellos realizan, así como lecturas en voz alta, asociadas a los contenidos programáticos.

Además, otro aspecto importante, que influye en su desempeño es el liderazgo directivo y el compromiso y sensibilización de algunos profesores sobre la importancia que otorgan a la lectura en la formación de los niños, ya que en estas escuelas la gestión de actividades conjuntas da lugar, por ejemplo, al desarrollo de acciones diversas, como: hacer sus propias gacetas informativas; promover concursos de composición oral y escrita; algunas actividades programadas interescolas, como son los concursos de oratoria y de escritura; ferias del libro, círculos de lectura; lecturas en voz alta; en las que han logrado la participación de los padres de familia.

Asimismo, los maestros señalan que las actividades de promoción a la lectura, no son sólo individuales, sino que se llegan a realizar en forma conjunta entre los profesores de un mismo grado.

En contraste, en las tres escuelas con más bajo puntaje, todas ellas pertenecientes al turno vespertino, los profesores señalan que se prestan los libros semanalmente y que los alumnos deben comentar lo que leen; pero no especifican otro tipo de actividades derivadas de la lectura. Comentan que este tipo de actividades son independientes en cada grado y grupo. Además de que afirman no contar con el apoyo de los padres de familia, en general.

Para el total de los directores, resulta relevante el rol que juegan las bibliotecas escolar y de aula en el desarrollo de las habilidades comunicativas de los niños.

Cabe mencionar que el conjunto de directores de las escuelas encuestadas afirmaron contar con biblioteca de aula no sólo en 5° y 6°, sino en todos y cada uno de los grupos y grados.

Esta situación fue distinta en el caso de la biblioteca escolar, ya que sólo seis directores de los 14 encuestados señalaron contar con un espacio propio para ello.

De los 60 profesores encuestados, 25 contestaron contar con Biblioteca Escolar, y coincidió con las escuelas de los directores que respondieron contar con una, sin embargo, más de 30% del resto de los profesores no distinguió entre los dos tipos de bibliotecas, ya que aunque no contaran con una general de la escuela, a la de aula la consideran como escolar, por lo que esta pregunta se cotejó con la respuesta que dieron los directores.

A la pregunta específica de cómo está organizada y quién es el responsable –en las seis escuelas que cuentan con una–, en cinco respondieron que por colores o por géneros literarios, por grupo o grados escolares. Respuesta en la que se constató el carácter administrativo que asignan a la Guía Formato de Autosegui- miento, al que nos referimos antes.

Sólo un director mencionó que los criterios de clasificación son los propues- tos por el propio programa, clasificación que responde al perfil del lector, por lo que la colección está dividida en dos géneros, uno *informativo* y otro *literario*.

Las respuestas de los 10 directores que contestaron a las preguntas relativas a la forma como utilizan, organizan y aprovechan el material de lectura dispo- nible en las bibliotecas escolar y/o de aula, fueron limitadas y escasas, en parte, porque como se señaló antes, solo seis escuelas de las 14 cuentan con Biblioteca Escolar.

Aun en estas escuelas, la referencia que dieron los directores con respecto a cómo la utilizaban, vinculándola con los temas y actividades diarias, por medio de una planeación anual; por géneros y cotidianamente en la práctica, nos pareció insuficiente y superficial. Situación que se confirmó, cuando se les preguntó si existía un reglamento para su uso; solo cuatro de los seis, señalaron tenerlo; cinco tener un plan de trabajo para el desarrollo de las actividades de la biblioteca, pero resultó relevante que en ningún caso existiera en forma escrita.

De las seis escuelas, en tres, los directores afirmaron contar con su Comité de Biblioteca y los otros tres manifestaron no contar con él. Los que contesta- ron afirmativamente, lo identificaron con la Comisión de Rilec (Programa del Rincón de los Libros), nótese que siguen aludiendo a un programa ya inexisten-

te, hoy denominado Libros del Rincón, e indicaron que ésta estaba integrada por varios profesores comisionados que se rotaban en la labor y en ofrecer el servicio.

En el caso de la cantidad de libros existentes en la Biblioteca Escolar, los 14 directores afirmaron desconocer el número de volúmenes; y en el caso de las bibliotecas de aula, esta respuesta fue contestada de manera ambigua, ya que algunos directores se refirieron al número de acervos; otros, al número de títulos o ejemplares; otros, al número de colecciones por año escolar, etcétera y en ningún caso, señalaron el mismo número.

Con respecto a las respuestas que dieron a la pregunta de si consideraban a la Biblioteca Escolar y/o de Aula como factor(es) determinantes para elevar el rendimiento escolar, los 14 directores sin excepción, contestaron que si, por diversas razones: porque fomentan la lectura, porque promueve el desarrollo de habilidades o competencias, porque es una manera de ampliar el conocimiento, porque un buen lector es siempre un buen estudiante y un futuro profesionista y porque enriquecen la labor docente.

Por su parte, la totalidad de los profesores afirmaron contar con biblioteca de aula y tenerla organizada de acuerdo a diferentes criterios: por títulos, por colección, por género o temas, por categoría o color, por orden alfabético, por fichas bibliográficas, por año escolar, por tamaño, otros señalaron que en cajas, o en un rincón del salón, en portalibros, paneles o archiveros, otros interpretaron que por medio de una comisión de alumnos, quienes se hacen responsables de los préstamos de libros. Otros más, interpretaron el tiempo y/o el horario que dedican a la semana para que los alumnos tomen un libro y comenten su contenido, otros incluso, señalaron que se prestan mensualmente, para que se entregue un resumen de lo entendido, otros indicaron que era una actividad diaria que debía ser supervisada por los padres de familia. Como se aprecia, las respuestas fueron tan diversas que no se consideró cuantificarlas.

Con respecto a la formalidad de contar con un reglamento para normar su uso, la gran mayoría señaló tenerlo, como producto del común acuerdo entre los mismos alumnos, por lo que más bien se trata de reglas de uso interno que no existen en forma escrita.

Como se observa, las respuestas fueron diversas, sin embargo, se infieren dos tipos de criterios organizativos; uno de carácter cualitativo y otro de carácter físico; estos criterios están asociados con las prácticas y los tiempos que los maestros dedican a la interacción libros-alumnos y se refleja en el de puntaje obtenido en español en la prueba ENLACE 2007.

Al cuestionamiento sobre si consideraban alguna relación entre la gestión escolar y el logro de resultados en la escuela, la totalidad de los directores afirmó que sí, porque conciben a la gestión como un instrumento que genera acciones de trabajo en equipo; que requiere de la organización, la planeación y la distribución de tareas entre los distintos componentes integrantes de la escuela.

En relación con la importancia que otorgan a la participación y al trabajo colectivo y al papel del Consejo Técnico en estas tareas, todos los directores coincidieron en señalar que es un aspecto fundamental para promover acuerdos, compromisos y acciones colegiadas.

Un alto porcentaje de los profesores encuestados consideró que era sumamente importante porque es el espacio de socialización y retroalimentación de experiencias por excelencia, para analizar, modificar y mejorar, las estrategias de enseñanza planteadas en el proyecto escolar, así como planear actividades innovadoras y tomar decisiones en consenso para resolver asuntos prioritarios.

Sin embargo, para el resto, el Consejo Técnico no es una instancia útil para la planeación de actividades, más bien se orienta a evaluar lo señalado en el cronograma del proyecto escolar.

Finalmente, a directores y profesores se les preguntó en torno a la participación de los padres de familia en el cumplimiento de los propósitos escolares, a lo que la mayoría contestó, que es muy importante pero que es relativa e insuficiente, los padres de familia no se involucran, como deberían en los procesos de fortalecimiento de la lectura ni su participación en algunas actividades escolares es significativa.

En términos generales, lo que se evidenció fue desconocimiento del Programa Nacional de Lectura, de sus objetivos y estrategias. Asimismo destaca la ausencia de una cultura bibliotecaria, lo que puede explicarse por diversas razones: la ausencia de preparación de los profesores y la falta de tiempo; la carencia



El énfasis que el PNL ha puesto en la promoción de procesos participativos tanto para seleccionar como para formar grupos locales con capacidades para seleccionar y estudiar los libros para promover nuevos usos y prácticas de lectura; la realización periódica de encuentros y actividades formativas y la gestión de procesos de formación de asesores para el acompañamiento a las escuelas, particularmente en los estados, como es el caso de Veracruz, constituyen evidencias que demuestran avances objetivos del programa.

Entre las principales limitaciones de gestión del programa, encontramos: la insuficiente dotación y reposición de libros para la biblioteca escolar y de aula; la ausencia de institucionalización de las bibliotecas escolares; la carencia de competencias pedagógicas y estrategias didácticas de lectura entre los profesores; la falta de universalización de la estrategia de acompañamiento para que los colectivos escolares vayan incorporando los libros al proyecto escolar, además de la heterogeneidad de las escuelas, lo que implica más o menos recursos y personal calificado para promover la estrategia; ausencia de liderazgo directivo en los centros escolares; falta de planeación del tiempo escolar para la utilización de los materiales de lectura y falta de articulación entre su uso y los objetivos de la clase.

Como se observa, las políticas públicas educativas que se han implementado, aunque de manera lenta han dado origen a un conjunto, aún inacabado, de innovaciones orientadas a modificar las prácticas escolares, las conductas y actitudes de directivos y maestros así como de otros actores que forman parte de las comunidades educativas.

También se infiere que su iniciativa ha sido producto de decisiones tomadas por el gobierno federal, más que resultado del proceso y de los nuevos escenarios, expectativas y hasta contradicciones generadas al interior de las escuelas, razón que explica la desarticulación de los parámetros institucionales, organizacionales y técnicos que ordenan, de arriba hacia abajo, el funcionamiento de las escuelas, sin tener en consideración la importancia del contexto particular de las prácticas docentes. Esto también tiene que ver, como ya se señaló, con la irracional insistencia sobre dictar prescripciones de carácter universal que pretenden homogeneizar lo heterogéneo.



8. La disponibilidad de materiales de lectura no es lo que promueve la lectura, es la gestión, la intervención de acciones concretas lo que modifica la forma de su uso y aprovechamiento para lograr un uso social de la lengua escrita y que, actualmente, no está considerado en los programas de enseñanza de la escuela.
9. La ausencia de acuerdos, entre el gobierno federal y el gobierno del DF ha sido uno de los aspectos que ha influido en el incumplimiento de los objetivos y estrategias del programa, así como para financiar las necesidades en materia de educación básica en la entidad.
10. Las restricciones financieras aunadas a las limitaciones que ha impuesto al gobierno capitalino el Congreso de la Unión, al excluirlo del Fondo de Fortalecimiento a los municipios, se traduce como uno de los factores que han obstaculizado la descentralización educativa en el DF.
11. La carencia de mecanismos de interlocución entre el gobierno y la sociedad pone de relieve el desconocimiento de los programas y acciones, su seguimiento, sus avances, su interrelación, fines y beneficios.
12. Es importante, resolver las disyuntivas entre la responsabilidad pública gubernamental y la participación social; cumplimiento de las normas y la acción; las tensiones entre diseñar las políticas y programas educativos e implementarlos y evaluar sus resultados.
13. El desencuentro constante entre el deber ser normativo de lo que propone la política y lo que realmente sucede en la realidad y que tiene que ver con lo que hacen los actores de hecho educativo en las organizaciones para tal fin, demuestra que cada uno sigue cauces distintos, responden a tiempos, factores y circunstancias diversas, lo que repercute en los procesos y en los resultados educativos. Esto remite a un problema de diseño que se verifica en la implementación.
14. En este sentido, el fortalecimiento, la autonomía, la capacidad de autogestión de las escuelas no puede ni debe seguir respondiendo a los controles formales, organizacionales e institucionales de las autoridades educativas del nivel central, en virtud de que ello repercute negativamente en su desempeño.



- Francesc, Pedró y Puig, Irene (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Franco, Rolando y Queirolo, Eduardo (2007). *Guía de la materia Técnicas de Gestión Pública, Maestría en políticas públicas Comparadas*. México: Flacso.
- Gunn, A. Lewis (1978). *¿Por qué es la implementación tan difícil?*, Servicios Administrativos Departamentales, Boletín O & M 33 (33).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2006). *Informe Anual 2006. La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*. México: INEE. pp.170-171.
- INEE (2006). *La Calidad de la Educación Básica en México, 2006*. México: INEE.
- Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone Frederic (2003), *Cap. 2 Las políticas públicas en Análisis y conducción de las políticas públicas*. Institut D'Hautes Etudes en Administration Publique.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas. Breviarios 538*. Chile: FCE.
- Latapi, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). consultada el 23 de febrero del 2008 en <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- Maciel Pardiñas, Helios (2002). Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal. En *Primer Congreso de Educación Pública de la Ciudad de México. Hacia una Alternativa Democrática. Perspectivas de la descentralización educativa en el Distrito Federal*. México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Martínez Bordón, Argelia (2006). Guía de la materia El Ciclo de la políticas públicas: perspectivas. En Implementación y Evaluación. Primera Parte: *La implementación. Maestría en políticas públicas Comparadas*, México: Flacso, p. 2.
- Murillo, P. (2000). *Estrategias centradas en el asesoramiento para la innovación*. Documento policopiado. p. 5.



Secretaría de Educación Pública (SEP). (2007). Manual del Asesor Acompañante. Estrategia Nacional de Acompañamiento a las escuelas públicas para la instalación y uso de bibliotecas escolares. México: SEP.

Secretaría de Gobernación (Segob). (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica y Normal (ANMEBYN). *Diario Oficial de la Federación* de 19 de Mayo.

Secretaría de Gobernación (Segob). (1993). Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación 13 de Julio de 1993.

.....

## EL DILEMA DE LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA ESCUELA: ¿APROBAR EXÁMENES O MEJORAR LOS APRENDIZAJES DE LOS ALUMNOS?\*

*Lucía Rivera Ferreiro\*\**

### INTRODUCCIÓN

A partir de una breve revisión de las políticas de evaluación del desempeño escolar en México, la presente comunicación tiene como propósito examinar cómo han comenzado a influir en la gestión pedagógica de los aprendizajes escolares, los dilemas que han venido a plantear a los docentes, dado el escrutinio público, la presión social y las críticas de que son objeto por los deficientes resultados que obtienen los alumnos en las evaluaciones externas.

El tema se desarrolla alrededor de tres ejes; *el primero* sitúa el surgimiento reciente de la evaluación como política educativa en México, donde la reforma a la educación básica efectuada en el año 1993 condujo a una reestructuración de diversos componentes del sistema educativo en tres vertientes estratégicas: la descentralización del sistema educativo, la modificación del currículo y la actualización de los profesores. Todos estos cambios contribuyeron a crear las condiciones para la aceptación de esquemas de evaluación externa hasta antes prácticamente inexistentes. A partir de este marco general se mencionan las modalidades de evaluación de la educación básica y más específicamente del rendimiento escolar actualmente vigentes, las agencias encargadas de llevarla a cabo, los instrumentos y las estrategias utilizadas, así como sus propósitos declarados.

Un *segundo* eje está enfocado a examinar las contradicciones de esta política de evaluación, sus efectos en la gestión escolar, los riesgos de privilegiar por enci-

---

\* La primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en el V Simposio sobre Organización y Gestión Escolar, realizado en la Universidad de Aveiro, Portugal, mayo de 2008.

\*\* Candidata a Doctora en Pedagogía por la UNAM, profesora titular de tiempo completo en la Universidad Pedagógica Nacional.

ma de cualquier otra cuestión la evaluación centrada en el logro académico de los alumnos, al igual que las implicaciones de este nuevo escenario en la práctica de los docentes, sobrecargado de presiones políticas y sociales.

Finalmente, el *tercer* eje gira alrededor de las posibles alternativas para enfrentar estas políticas empeñadas en reducir la evaluación a una mera medición de resultados, a partir de concebir la gestión de aprendizajes desde una perspectiva integral en la que la evaluación es un componente más de todo un ciclo de intervención, en el que la supervisión escolar puede fungir como una instancia de apoyo a la escuela y los profesores en los procesos de evaluación de centros, siempre y cuando exista la disposición por parte de los equipos docentes al igual que los recursos necesarios y las condiciones mínimas para ello, especialmente si se considera que se trata de una actividad con fuertes implicaciones éticas.

## LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN

Formalmente, México es una república representativa, democrática y federal con un sistema de gobierno presidencial; sin embargo, la combinación de diversas circunstancias políticas, sociales, económicas, geográficas y culturales a lo largo de su historia ha provocado una excesiva concentración de facultades y atribuciones en el Poder Ejecutivo Federal, supeditando o sometiendo durante mucho tiempo a los otros dos poderes. El ámbito educativo expresa claramente esta condición histórica cuando se analiza la forma en que se definen los proyectos y las políticas; si bien a la par de los cambios socio-económicos ha ido cambiando también la composición de fuerzas del sistema político, este estilo de hacer política no ha cambiado lo suficiente ni ha sido sustituido por otras formas más democráticas. Esto se debe en buena parte a la estrecha relación política que existe entre el nivel federal de gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, misma que ha beneficiado a uno y a otro a lo largo de mucho tiempo, de manera que la orientación, regulación, administración y operación de la educación básica se encuentran condicionadas por esta relación casi simbiótica. Resulta entonces imposible comprender cualquier intento por analizar algún aspecto relevante de la educación en México al margen de esta dinámica del sistema político, pues ello



Entre las medidas instrumentadas para solucionar estos problemas destacan, por un lado, la descentralización administrativa de los servicios educativos mediante el traspaso de responsabilidades operativas a los gobiernos de los estados a los cuales les fueron transferidos la infraestructura, los recursos financieros y humanos; sin embargo, las atribuciones normativas para regular la educación en todo el país permanecieron centralizadas, razón por la que algunos denominan a esta reforma como una descentralización centralizada (OCE, 1999). En este contexto, surge la gestión educativa como un tema importante incorporado en la agenda de la política educativa nacional (Cfr. Poder Ejecutivo Federal, 1995, pp. 35-45; 2001, pp. 80-99; 2007, pp. 10-11), como una línea de acción estratégica para mejorar la calidad educativa. A partir de entonces comenzaron a cobrar cada vez más fuerza ideas tales como la importancia de considerar a la escuela como núcleo del sistema y centro del cambio educativo, al director como líder académico y a la renovación de la organización y funcionamiento de los centros educativos como alternativas para mejorar la calidad educativa. Paralelamente, instancias gubernamentales, organismos internacionales e instituciones de educación superior comenzaron a auspiciar e impulsar iniciativas de innovación de la función de directores y supervisores escolares en distintos grados y modalidades, como una forma de responder a las demandas derivadas de la descentralización.

El tema de la evaluación surgió también como una cuestión importante primeramente entre los docentes, quienes fueron incorporados a un esquema de evaluación para el pago de estímulos económicos por méritos conocido como Carrera Magisterial (CM); este esquema fue creado precisamente en el año 1992 como una acción concreta derivada de la reforma educativa. Sin embargo, debido a las condiciones del sistema político ya mencionadas al inicio de esta presentación, este esquema se encuentra fuertemente condicionado por la injerencia sindical permitida por el propio gobierno federal, de manera que si bien ha servido para que los profesores obtengan beneficios económicos, no ha funcionado realmente como un mecanismo de profesionalización que guarde relación con la calidad del desempeño de los profesores y, por ende, tampoco lo tiene con la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Así pues, la intención evaluadora de la reforma no fue más allá ni se tradujo en una política propiamente dicha, es

decir, en cursos de acción y decisión, programas y estrategias específicas. A lo sumo se instrumentaron algunas acciones aisladas al interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que, no obstante, sentaron un precedente importante sobre el cual se construyó el esquema que opera actualmente; este es el caso del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria, conocido por sus siglas como IDANIS, aplicado por vez primera hace más de diez años a alumnos de sexto año de primaria para conocer el grado de dominio que poseían sobre habilidades básicas relacionadas con la lengua y las matemáticas al ingresar a la secundaria.

Pese a la inexistencia de una política de evaluación propiamente dicha, las insistentes y grandilocuentes declaraciones políticas sobre la necesidad de crear un sistema de evaluación y organismos autónomos dedicados exclusivamente a esta tarea comenzaron a tener efecto, lo que contribuyó a crear un clima de aceptación hacia la evaluación entre la sociedad que poco después comenzaría a ser instrumentada.

### **El informe PISA 2000 como disparador de las políticas de evaluación**

En 1998, la OCDE puso en marcha el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (Programme for International Student Assessment) conocido como PISA, por sus siglas en inglés; dos años más tarde, como producto de sus actividades, se dio a conocer un reporte en el que participaron cerca de 30 mil niños mexicanos en edad escolar menores de 15 años. Los resultados obtenidos situaron al país entre los últimos lugares, 97% de los participantes obtuvieron notas inferiores a 6.6 en matemáticas mientras que en competencia para la lectura sólo uno de cada 100 obtuvo una calificación superior a ocho. De acuerdo con Raphael (2007) este fue el resultado de haber hecho política en lugar de políticas educativas en plural, en referencia a las presiones de la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las negociaciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con su dirigencia, sacrificando sus intenciones de impulsar un proyecto educativo transformador en aras de mantener su alianza histórica con el sindicato.

A partir de la publicación de este primer informe, la influencia de PISA ha ido en ascenso al grado de que los sistemas educativos, tanto de países ricos como pobres, lo han tomado como referente obligado para el diseño de sus propios esquemas de evaluación. En nuestro caso, no es exagerado afirmar que este programa internacional vino a ser el disparador de diversas acciones que paulatinamente han ido configurando una política de evaluación con un fuerte énfasis en los resultados bajo el argumento de la rendición de cuentas, soslayando completamente otro tipo de factores directamente relacionados con los resultados como son los procesos y la práctica docente en el aula. La lógica subyacente al tipo de evaluación promovido por organismos como el Banco Mundial y la OCDE en todo el mundo es muy simple, pero por lo mismo preocupante: si se exhibe públicamente a las escuelas con los mejores y peores resultados esto provocará la sana competencia entre ellas y, en consecuencia, la mejora de la calidad y la eficiencia de las escuelas.

### Los organismos nacionales de evaluación de la educación básica, un auténtico galimatías

Desde el inicio de la reforma a principios de los años noventa, las autoridades educativas reconocieron la falta de un sistema de evaluación y la necesidad de crear un organismo autónomo dedicado a proporcionar información actualizada y pertinente para alimentar el diseño de las políticas y la toma de decisiones, informar a la sociedad sobre la situación educativa nacional y reorientar los programas y acciones del sistema educativo. Sin embargo, el tema se fue postergando indefinidamente debido en parte a la falta de acuerdo político entre el sindicato y la SEP con respecto a los ámbitos que podría abarcar un organismo dedicado a evaluar la educación básica. Finalmente, 10 años más tarde, casi al inicio del primer gobierno de oposición de tendencia conservadora, el poder ejecutivo decide unilateralmente crear el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) mediante un decreto presidencial, bajo la idea de contar con un órgano encargado de valorar el desempeño de los alumnos de educación primaria y secundaria que contara con el apoyo de un consejo de expertos. Esta decisión fue duramente cuestionada en su momento por el Poder Legislativo, cuya composición de fuerzas



Por tercera ocasión consecutiva, esta prueba se aplicó recientemente en todo el país a 10 millones 697 mil 296 alumnos que cursan del tercero al sexto grado de primaria y el tercero de secundaria y, por primera vez, se aplicó también en bachillerato a dos millones de jóvenes que cursan el último grado de este nivel con el fin de evaluar los conocimientos y habilidades básicas que han adquirido a lo largo de su trayectoria en bachillerato, particularmente con respecto al uso apropiado de la lengua –comprensión lectora– y las matemáticas –habilidad matemática– supuestamente con el objetivo de determinar en qué medida son capaces de aplicarlas a situaciones del mundo real. De esta forma, aproximadamente 13 millones de alumnos fueron sometidos a esta prueba en todo el país.

Como se señaló anteriormente, el informe PISA, publicado en el año 2000, provocó una serie de reacciones entre distintos sectores sociales; pero fueron los entonces responsables del sistema educativo quienes, ante la presión internacional, comenzaron a instrumentar iniciativas, acciones y programas en respuesta tardía al compromiso de crear un sistema de evaluación, postergado por varios años; sin embargo, esto se hizo de forma precipitada, unilateral y sin la participación de otros sectores interesados, pero ajenos a la SEP. El INEE es un claro ejemplo de ello, pues contrariamente a las declaraciones políticas, surge alejado de la idea de crear un organismo autónomo, independiente de la autoridad educativa, ajeno a grupos e intereses políticos y regido únicamente por criterios profesionales. En realidad, su creación obedeció a una decisión de autoridad, y en esa condición mantiene un estatus de dependencia directa con la SEP, de modo que su capacidad de influir en las decisiones de política educativa se ve limitada por los vaivenes siempre presentes en el tránsito de un periodo de gobierno a otro.

Así las cosas, en lugar de contar con un sistema de evaluación propiamente dicho, lo que tenemos es una diversidad de organismos e instancias de evaluación, todas ellas creadas con el fin de generar información útil para mejorar la calidad educativa, pero cada una con sus propias reglas, estrategias, herramientas, recursos e intereses. De este modo, la duplicidad de esfuerzos y la dispersión de recursos, además de la disputa por la legitimidad institucional en la materia, son las principales características de las agencias dedicadas a la evaluar la calidad de la educación básica en el país. La propia SEP ha contribuido a crear y mantener



a ser un objeto de discusión política (Gurdián, 2001). De igual manera también se fue haciendo cada vez más evidente el enorme contraste que existe entre su alto costo y los escasos beneficios que ha producido. Pese a ello, la evaluación continúa ocupando un lugar preponderante en el contenido de la agenda de la política educativa nacional al mismo tiempo que sirve para justificar decisiones políticas, castigar o premiar a las instituciones y a los sujetos con más o menos recursos, de acuerdo con los resultados que demuestren haber logrado, adoptando cada vez más un perfil fiscalizador.

La muy difundida idea sobre la necesidad de evaluar para rendir cuentas a la sociedad, reorientar acciones, diseñar y tomar decisiones, pero sobre todo para mejorar la calidad de la educación, se ha convertido rápidamente en mera retórica política carente de un correlato en la realidad educativa que la haga sostenible. A este panorama hay que añadir cuando menos un par de efectos condicionantes de la evaluación en las prácticas pedagógicas; por un lado, el hecho de que los exámenes estandarizados midan el grado de dominio de habilidades de lectura, escritura y matemáticas conlleva el riesgo de que los docentes, sometidos a la presión de los resultados, reduzcan el currículo a cierto tipo de contenidos instrumentales tales como lengua y matemáticas. Aunado a esto, la asociación directa entre calidad, eficacia, demostración de resultados y rendimiento escolar de los alumnos, las escuelas y como parte de ellas los docentes y directores, se han involucrado cada vez más por presiones del propio sistema educativo, en una dinámica de preparación o, mejor dicho, entrenamiento intensivo para la presentación de los exámenes. De esto es de lo que hablaremos en las líneas siguientes.

#### IMPLICACIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA GESTIÓN ESCOLAR Y LA PRACTICA DOCENTE

Vivimos un momento en el que la evaluación ha sido magnificada como recurso providencial para elevar la calidad educativa, los propios estudios que promueven organismos como el Banco Mundial y la OCDE tienden a legitimar esta perspectiva. Esta especie de culto a la evaluación debiera advertirnos sobre la necesidad de revisar críticamente su influencia en las escuelas, los alumnos, los padres de

familia y, desde luego, los docentes, a fin de develar los efectos perversos que ha traído consigo la imposición de esquemas homogéneos, hecho que en sí mismo tiende a provocar reacciones de rechazo y resistencia entre los evaluados.

En primer lugar tendríamos que comenzar por preguntarnos qué es lo que hay detrás de la formulación de tales esquemas homogéneos de evaluación, transitando de preguntas como el qué, cuándo y cómo evaluar, propias del razonamiento técnico, hacia otras relacionadas con la dimensión ética de la evaluación, tanto o más importantes que las primeras: ¿por qué evaluar?, ¿quiénes son los destinatarios y quiénes los beneficiarios de las prácticas de evaluación?, ¿qué uso hacen los alumnos y los profesores de la evaluación?, ¿qué funciones desempeña realmente?, ¿el sistema de evaluación vigente asegura la calidad de la enseñanza y del aprendizaje? Estas preguntas, asociadas a valores esencialmente formativos, son fundamentales si tomamos en cuenta que en la práctica, la evaluación implica directamente a personas concretas, a actores con posiciones jerárquicas distintas y, por tanto, asimétricas, de manera que sus consecuencias son desiguales para unos y otros. La evaluación ha sido desde siempre fuente de conflictos para el que evalúa pero, sobre todo, para el que se sabe evaluado, pues al evaluar ponemos en juego visiones distintas que encierran valores igualmente diferentes. Así pues, los modelos, métodos e instrumentos de evaluación, todos ellos de orden técnico, al igual que los resultados que producen, tienen una importancia relativa que depende del uso que hacemos de ellos y las funciones que cumplen en los hechos. De igual forma, todo proceso de evaluación implica también una toma de posición con respecto a los fines de la educación y los valores en los que se sustenta, mismos que generalmente permanecen ocultos.

De este último planteamiento se desprende que la evaluación no es una cuestión de objetividad solamente, sino de justicia principalmente, siempre existe el riesgo de convertirla en o usarla con fines de exclusión y desigualdad; un ejemplo de ello es la cantidad de recursos, esfuerzos y tiempos dedicados a preparar a los alumnos para la prueba ENLACE. Movidas por el afán de obtener altos puntajes que, dicho sea de paso, se ha convertido en un forma de distinción y un medio de promoción tipo *marketing* entre escuelas –cada vez son más las que anuncian en sendos letreros el lugar que obtuvieron en la citada prueba–, la función de la es-

cuela se ve reducida al entrenamiento intensivo de los alumnos de ciertos grados en determinados periodos del ciclo escolar para aprobar exámenes. Desde una perspectiva ética, ésta es una práctica cuestionable por donde sea que se le mire; al priorizar las áreas de carácter instrumental, que son las que mide la prueba, se resta importancia a otras igualmente necesarias para la formación de los alumnos. Así mismo, la presión por obtener los mejores resultados posibles conlleva el riesgo de minimizar o hacer a un lado la responsabilidad social de formar integralmente a los alumnos, particularmente a aquellos cuyas condiciones sociales y económicas los colocan en situación permanente de riesgo. Esta situación puede conducir más temprano que tarde a otorgarle a la evaluación el carácter de finalidad de la enseñanza, de las escuelas y del propio sistema, o lo que es lo mismo, que la evaluación deje de ser un medio para convertirse en punto de llegada, fortaleciendo cada vez más su papel fiscalizador al mismo tiempo que una visión reducida del currículo de educación básica, centrada en unas cuantas asignaturas de carácter instrumental. Pero no únicamente el currículo como proyecto de selección cultural está en riesgo, la escuela y los profesores pueden terminar comprometiendo irremediablemente su responsabilidad social al limitar la enseñanza a un mero entrenamiento para que sus alumnos aprueben exámenes; del mismo modo, existe el peligro de que los directivos apuesten a una gestión escolar en la que toda la movilización de recursos, la coordinación de acciones y esfuerzos, el trabajo colectivo del equipo docente, se centre en la competencia entre escuelas en lugar de que cada centro compita contra sí mismo.

Ante estos riesgos inminentes es preciso recordar que los objetos de evaluación en la escuela pueden ser múltiples y deben ir mucho más allá de los resultados; es necesario que cada escuela defina, no por decreto sino por decisión propia, en cuáles de todos los aspectos involucrados en su labor le interesa enfocar la evaluación en un momento determinado: ¿en procesos o resultados de enseñanza, de aprendizaje, o ambos?, ¿en los alumnos, o en los docentes?, ¿en los programas y proyectos o en las acciones?

Cuando el foco de interés es gestionar aprendizajes, la evaluación que parece más apropiada es aquella llevada a cabo internamente en cada escuela por directivos y docentes, preferentemente de forma colectiva; si bien la evaluación externa



mes de evaluación que, una vez entregados, se guardan en cajones o archiveros de donde no vuelven a salir, a menos que algún requerimiento o circunstancia institucional lo exija, esto sin contar la gran cantidad de energías y tiempo invertidos en estas actividades. La ya inevitable rendición de cuentas, para la que casi nunca estamos preparados con anticipación, se vuelve una pesadilla o deviene en un acto de simulación debido a la falta de sistematización y análisis continuo de información; los docentes salen al paso de las presiones y urgencias improvisando, contribuyendo quizá sin percatarse de ello, a perpetuar una cultura de simulación basada en el cumplimiento formal de requerimientos administrativos.

Una forma de contrarrestar esta dinámica común en los centros escolares es tratar de intervenir en los procesos y en las prácticas con la finalidad de lograr que los aprendizajes sean adquiridos por *todos* los alumnos; en este sentido, la calidad no es un estado permanente sino una búsqueda continua donde la evaluación no es un fin en sí mismo, sino simplemente un medio, una herramienta que utilizada conjuntamente con otras, apoyan la conducción de las instituciones, los procesos y las prácticas educativas.

De acuerdo con estos planteamientos, parece pertinente pensar la gestión escolar de manera integral (Chávez, 2001), como un proceso que guía el desarrollo completo de un ciclo de intervención sobre la realidad educativa con el propósito de modificarla, mejorarla o transformarla. Este proceso comprendería desde el momento en que se identifica, analiza y delimita un problema hasta el momento de evaluación de las acciones, los resultados e impactos que haya generado la intervención, tanto deseados como no deseados, además de imprevistos. El carácter integral se deriva del equilibrio entre el desarrollo y la relación continua de los tres aspectos en los que se apoya todo proceso de gestión: la planificación, el desarrollo y la evaluación de las acciones implementadas para solucionar un problema educativo determinado.

Al considerar que desde esta perspectiva la finalidad principal de toda intervención educativa es solucionar problemas o mejorar una determinada situación, tan importantes son los procesos como los resultados. De este modo, la gestión integral viene a ser el conjunto de acciones articuladas que consisten fundamentalmente en identificar, analizar, prever, concretar y evaluar acciones y sus resultados,



- La creación de condiciones para que ese grupo de personas participen en un trabajo de cuestionamiento genuino e indagación en la realidad inmediata.

La reflexión es un elemento fundamental que tendría que acompañar a todo el proceso de intervención, con la finalidad de mantener una vigilancia permanente sobre lo que se hace, ampliar la comprensión sobre problemas prácticos implicados en la instrumentación de acciones y, en su caso, modificar una situación en curso. Esta reflexión podría ser impulsada por las figuras encargadas de proporcionar apoyo a la escuela, creando las condiciones necesarias para que los grupos de docentes y directivos participen en un trabajo de indagación y cuestionamiento genuino de la realidad escolar. De esta manera, los procesos de asesoramiento tendrían que cubrir una doble perspectiva: como recurso para la intervención en la gestión institucional y escolar, al mismo tiempo que una tarea profesional que exige una preparación teórico-metodológica específica. La concepción de asesoría que mejor se ajusta a esta última idea la define como un proceso bidireccional encaminado a buscar, dar y recibir ayuda de una persona, un grupo, una organización o un sistema más grande, movilizándolo recursos internos y externos, con objeto de resolver un determinado problema, crear y/o sostener esfuerzos de cambio en las escuelas con fines de mejora.

## REFERENCIAS

- Álvarez Méndez, J. M. (2001). *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. Madrid: Morata.
- Anderson, J. O. (2005). *La rendición de cuentas en la educación*. París: IPEE-UNESCO.
- Chavez, P, Novakosky, I. et al. (2001). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Buenos Aires: UNESCO, SIEMPRO, FCE.
- INEE (2005), *Excale. Proceso de construcción y características básicas, colección Folletos núm. 8*, México: disponible en <http://www.inee.edu.mx/>





# EFFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN LA FUNCIÓN DEL SUPERVISOR ESCOLAR DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

*Marcelino Guerra Mendoza\**

## INTRODUCCIÓN

El sistema educativo de Guanajuato se encuentra configurado a partir de ocho regiones para atender a los 46 municipios que conforman el estado. La región centro-oeste es la única que trabaja de manera articulada con los jefes de sector y supervisores de preescolar, primaria y secundaria en un Consejo Regional de Máximas Autoridades para tomar decisiones colectivas sobre las acciones a seguir en las escuelas de educación básica en la región. Tales características la hacen un tanto distinta de las otras regiones en la dimensión organizativa-estructural y de operación, a pesar de contar con una política, programas y proyectos educativos estatales comunes que rigen al conjunto de las delegaciones regionales.

El estado de Guanajuato representa una expresión nacional muy particular por el desarrollo educativo que ha tenido a lo largo de su historia, pero de manera central, para los motivos del presente estudio, constituye una forma clara de lo que implica la descentralización educativa. Es decir, avanzar más allá de la transferencia y recepción de los recursos federales para hacerse cargo de los servicios educativos en la entidad. Llevar la descentralización educativa hasta la escuela, para concretar los fines educativos del nivel básico, pasando por otras instancias directivas e involucrando de manera significativa a los municipios que conforman a la entidad, ha sido la constante en la política, procesos y prácticas educativas que el estado ha generado para lograr tal fin.

De aquí la conveniencia de comparar los cambios que se fueron desarrollando en la función del supervisor escolar como una de las instancias y figuras

---

\* Profesor de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional. Unidad Ajusco.

educativas centrales en el estado y retomar a la región del centro-oeste como una forma de explicar el margen de acción que se ha generado en el estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa. Es decir cómo era considerada la función del supervisor escolar en el estado de Guanajuato antes de la descentralización y cómo se fueron dando cambios, no sólo en la concepción sino también en la práctica de este actor educativo y en la forma de estructurar y organizar el Sistema Educativo Estatal a partir de ocho delegaciones regionales para atender los servicios de educación básica en 46 municipios que configuran geográficamente al estado.

Por tales motivos es importante considerar para este estudio comparativo, tanto la construcción y desarrollo de diferentes programas y proyectos orientados a esta figura directiva, para lograr la transformación de la escuela, como la creación de diferentes estructuras organizativas y su normatividad que dieran cobertura institucional a tales transformaciones en el sistema educativo estatal.

En un estudio sobre descentralización educativa, Barba (2000) llega a tipificar el proceso de consolidación de la descentralización como la estatalización educativa y, en lo particular de esta investigación, se considera que la misma descentralización planteó un margen de acción que no necesariamente puede denominarse consolidación, sino que el tipo de acciones institucionales, organizativas y políticas marcan el rumbo de la estatalización.

Este margen de acción, de acuerdo con González Villarreal (2006), se encuentra caracterizado por la toma de decisiones que las autoridades estatales y educativas fueron construyendo y determinando para concretar la atención de los servicios educativos del nivel básico en la entidad; así como las decisiones y acciones que diferentes instancias y actores educativos fueron asumiendo de manera gradual. Lo cual se empieza a dinamizar a partir del cambio de “reglas del juego” que planteó la descentralización educativa.

Del mismo modo es importante situar el margen de acción en la construcción de estrategias educativas para hacer llegar la descentralización educativa hasta la escuela del nivel básico en el acompañamiento y asesoría de los supervisores escolares. Descentralización y supervisores escolares juegan un papel central en el proceso educativo del estado para lograr resultados educativos relevantes en los



estructura-organizativa. Sin embargo, la centralización del sistema educativo nacional fue implantada y operada a partir de diferentes dispositivos, entre los que destacan el currículo nacional, los libros de texto gratuitos, planes y programas de estudio, normas de evaluación y acreditación de aprendizajes escolares, la formación de docentes y la organización sindical de los trabajadores de la educación.

Es pertinente plantear que el estado de Guanajuato, hasta la década de los cuarenta, fue responsable directo de la normatividad y organización de la función de la supervisión escolar, pero después de la firma del convenio de coordinación con la SEP asumió las normas y procedimientos diseñados e implementados por la Federación. Es decir, desde entonces los programas y proyectos dirigidos a los supervisores escolares han tenido una incidencia importante en el nivel de educación básica estatal para buscar dicha transformación, tomando mayor fuerza con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

Tal como lo documentan en el estudio de caso Fierro y Tapia (1999), desde antes de la descentralización educativa se incursionó en la reorganización del sistema educativo estatal tratando de dar mayor énfasis a la transformación de la escuela a partir del fortalecimiento académico de los actores educativos que acompañan y apoyan el proceso educativo de las mismas organizaciones escolares y, por consiguiente, de los directores, maestros y alumnos.

El proceso de reestructuración que ha llevado a cabo el estado para lograr tal fin ha sido importante influencia a nivel nacional, en general, y para otras entidades federativas en particular. Sin embargo, es factible identificar diferencias sustanciales en los procesos y prácticas educativas de distintos actores responsables de la supervisión escolar en los diferentes niveles de la educación básica. Como lo mencionan los autores citados anteriormente, antes de la descentralización educativa la formación de cuadros profesionales por parte de la autoridad educativa estatal, fue una parte sustancial para diseñar e implementar distintas acciones tendientes a mejorar los procesos educativos en las escuelas, a partir del trabajo educativo de los supervisores escolares y jefes de sector.

Entre otros proyectos para fortalecer el mejoramiento de las escuelas, surge el proyecto educativo escolar como la herramienta fundamental para lograr dicha



Una de las primeras acciones de este gobierno estatal fue emitir la Ley de Educación del Estado (Gobierno de Guanajuato, s/f), en la cual se reafirma el carácter laico y gratuito de la educación pública. Del mismo modo, se abren las puertas a una amplia participación de la sociedad, a nuevas fuentes de financiamiento y a la educación particular, entre la que incluye también el servicio civil de carrera.

Durante el primer año de la descentralización educativa, en el estado de Guanajuato, todavía se encontraban presentes dos sistemas educativos: el estatal, denominado Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (Secyr) y el que recibió la transferencia de los recursos federales, un organismo llamado Instituto para la Federalización y Modernización Educativa de Guanajuato (Ifyme). Ambos sistemas no se modifican en lo relacionado con las funciones y organización de los servicios de supervisión escolar. Es en 1994 cuando se lleva a cabo el primer intento por reorganizar el sistema educativo estatal, en el que se integra en una sola institución los dos sistemas educativos existentes, a partir de la unificación del mando superior y unidades administrativas responsables de la planeación educativa en el estado.

Es en el siguiente año cuando se inicia la implantación y desarrollo del programa de reforma: Reorganización del Sistema Educativo (Secretaría de Educación de Guanajuato, 1995), orientado a generar condiciones para la transformación y mejora de la calidad de la educación en las escuelas. El programa se estructuró a partir de cuatro modelos: Reorganización de oficinas centrales; Modelo Escuela; Modelo de Unidad Municipal de Educación y Modelo de Supervisión de Educación Básica. A partir de esta reforma se constituye la Secretaría de Educación de Guanajuato como la dependencia responsable de los servicios educativos estatales, en donde se establecen direcciones organizativas-funcionales y jefaturas de sector y supervisiones por nivel educativo.

De acuerdo con Tapia (s/f), en el marco del Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo en Guanajuato, se diseñó el Modelo Básico de Operación de la Supervisión Escolar, junto a los modelos de Escuela, Unidad Municipal de Educación y Oficinas Centrales. En tal modelo se planteó la reorganización de la supervisión escolar, sus funciones, roles y tareas, bajo premisas que distinguían y, de hecho, disociaban los procesos administrativos respecto de los procesos técnico-pedagógicos.



cuanto a la toma de decisiones para definir los problemas educativos a atender y la construcción de estrategias colegiadas para su atención, seguimiento y evaluación, lo cual esté caracterizado por un acompañamiento y asesoría conjunta con otros actores que participan directamente en los aprendizajes de los alumnos? A partir del desarrollo de esta investigación será factible comparar sus resultados con los efectos que ha tenido la descentralización en la práctica educativa de los supervisores escolares de educación básica de otros estados del país. Se destaca que una misma medida estructural, como lo es la descentralización, tiene efectos e impactos diferentes en los estados porque sus contextos, políticos, sociales, culturales y educativos son distintos.

La pertinencia de este análisis radica en el hecho de evidenciar una ruta o camino que se ha seguido en un estado de la República Mexicana para mejorar la práctica educativa de los supervisores e identificar los factores –contenidos en las distintas dimensiones para el análisis– que otros estados podrían recorrer. Del mismo modo si, en caso contrario, se encontrara que incluso en este caso aparentemente tan favorable no se ha dado esa evolución, entonces podrían identificarse problemas muy serios del diseño y funcionamiento de la “federalización” educativa.

Las investigaciones más recientes en nuestro país en materia de los efectos de la descentralización educativa tienen que ver con procesos de innovación, relación de fuerzas políticas-sindicales, estatalización de la educación básica, transferencia y uso de los recursos del gasto público en la educación nacional y estatal (Pardo, 1999; Barba, 2000; Arnaut, 2000; Ornelas, 1998; Latapi y Ulloa, 2000; Fierro y Tapia, 1999; Calvo, 2002; Loyo y Muñoz, 2003; Pélaez, 1999; Muñoz Armenta, 2005). Sin embargo los procesos de gestión educativa que implica la descentralización no han sido abordados de manera específica y, menos aún, sobre la práctica de actores educativos como los supervisores escolares en los distintos estados de la República.

Es decir, la toma de decisiones colectiva, generada por el supervisor escolar con otros actores educativos para diagnosticar problemas educativos e implementar y evaluar estrategias de intervención en su zona escolar para resolverlos, dentro del marco del asesoramiento y acompañamiento pedagógico que el supervisor



actualmente con características importantes de corte cualitativo en cuanto a la función directiva del supervisor escolar en relación con el trabajo educativo y pedagógico realizado dentro y fuera de la escuela. Principalmente en términos del apoyo, asesoramiento y acompañamiento académico brindado a las organizaciones escolares para generar un trabajo colegiado en la identificación de problemáticas educativas y la construcción de estrategias de intervención, con el mismo carácter, en sus zonas escolares de adscripción.

De acuerdo con Carrón y DeGrawe (2002), estas características se consideran en la actualidad como el centro de la práctica educativa del supervisor escolar de manera relevante y significativa, las cuales se encuentran orientadas hacia lo educativo, con lo cual queda en un segundo plano la carga administrativa que ha caracterizado por mucho tiempo a esta función directiva. Dentro de las tendencias actuales de reforma de la supervisión escolar se encuentra el hecho de buscar disminuir el conflicto entre roles, funciones y formas de trabajo (lo pedagógico y lo administrativo; el control y el apoyo); la acción educativa del supervisor tiene como centro de atención la escuela, por lo que resulta fundamental el monitoreo del sistema educativo y el fortalecimiento de la autoevaluación de las escuelas.

El conflicto entre roles se ha atendido, en varios países, a partir de la desvinculación de tareas administrativas, financieras y pedagógicas, con la creación de nuevas instancias o creando figuras nuevas de inspección. En este panorama se ha dirigido la tarea de la supervisión hacia las escuelas, partiendo de la premisa de que la mejora de la calidad de la enseñanza implica más acciones diferentes con la escuela como sujeto colectivo institucional que el trabajo directo con cada maestro. También se han establecido nuevos procedimientos para el monitoreo del sistema educativo, especialmente sobre el funcionamiento de las escuelas, a partir de la autoevaluación que permitan planear, implementar y evaluar sus procesos de mejora a partir del acompañamiento, apoyo y asesoría a las escuelas (Nierenber, 2000; Zabalza, 1996; Navarro, 2002; Tejada Fernández, 1998; Domínguez Segovia, 2004; Guarro Pallás, 2004; Hernández, 2004).

De tal forma que para estar en posibilidad de establecer como válida la afirmación de que en el estado de Guanajuato dichas características de la supervisión



Dimensiones	Indicadores	Fuentes de información
<i>Normativa:</i> Cambios en las formas de regulación de la gestión educativa de los supervisores.	Marco normativo antes y después del ANMEB para regular la función de supervisión.	<i>Secundarias:</i> leyes, decretos, manuales, lineamientos y reglamentos
<i>Estructural-organizativa:</i> cambios organizativos y programas que se han desencadenado a partir de la descentralización.	a) <i>Estructura organizativa</i> antes y después del ANMEB. b) Programas, proyectos y acciones.	<i>Secundarias:</i> estudios de caso, diagnósticos, informes. <i>Primarias:</i> entrevista semi estructurada a una muestra intencional de ocho supervisores (uno por región); al actual responsable del programa de supervisión renovada y a un funcionario o ex funcionario con experiencia en proyectos de innovación de la gestión del supervisor.
<i>Política:</i> Tensiones y conflictos al interior del sistema educativo estatal provocadas por los cambios.	Fuerzas políticas, actores y conflictos.	<i>Secundarias:</i> artículos, reportes de investigación y noticias educativas aparecidas en medios locales.

El marco teórico implícito en la hipótesis y su operacionalización se puede caracterizar a partir de la descentralización educativa como una medida estructural de segunda generación. Dicha medida ha generado un margen de acción en los distintos estados de la República que resulta importante considerar como origen de diversas decisiones estatales para concretar las acciones orientadas a la escuela pública del nivel básico, pero también en el proceso histórico del federalismo nacional en materia educativa, el cual data de la creación de la Secretaría de Educación Pública como proyecto de José Vasconcelos para construir la identidad nacional a partir de la educación. Tal proyecto educativo estuvo basado en el centralismo que la propia SEP desarrolló en todo el proceso educativo de la nación.

De acuerdo con Ornelas (1995), José Vasconcelos, como titular de la SEP, buscaba consolidar la nacionalidad por medio de valores culturales universales y de un ímpetu civilizador. Sin embargo, conforme la matrícula fue en aumento, hacia



Pasar de la centralización a la descentralización representaba realizar diagnósticos estatales que permitieran tomar decisiones de manera autónoma para construir estrategias que permitieran intervenir en ellos y tender a solucionarlos. El cambio de gestión educativa por el de administración en los supervisores de cualquier nivel de educación básica está caracterizado por el asesoramiento y acompañamiento educativo hacia otros actores que participan más directamente de la formación de los alumnos. Es decir que la gestión del supervisor tiene que transitar de administrativo- técnico a lo educativo-práctico.

Pero de manera central también debe conducir a la toma de decisiones con autonomía e impulsar la participación social de otros actores educativos para la construcción de estrategias de intervención frente a los problemas estatales del nivel de educación básico. Del mismo modo la caracterización del supervisor tendría que estar planteada desde la asesoría y el acompañamiento educativo a otros actores que participan directamente en la formación de los alumnos. Lo cual implica no perder de vista las intencionalidades educativas del nivel básico y las dimensiones de la gestión: pedagógica, organizativa, comunitaria y administrativa para diagnosticar problemáticas y promover la construcción de estrategias de intervención de manera colegiada.

Finalmente, la aportación más importante que plantea la investigación está centrada en la explicación de procesos que se originaron a partir de la descentralización educativa para mejorar la práctica educativa del supervisor escolar en el estado de Guanajuato. La comparación de lo que existía antes y después de la descentralización en cuanto a la función directiva del supervisor es un margen de acción que el Sistema Educativo de Guanajuato ha tenido que considerar para realizar distintos cambios, institucionales, organizativos y de participación de otros actores y fuerzas políticas.

## ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

De este modo, la intención general de investigación es describir y explicar los procesos, factores y situaciones institucionales, organizacionales y políticos (participación de diferentes actores educativos) que han estado presente antes, durante y



## Continuación

	¿Qué programas y proyectos de gestión educativa se impulsaron? ¿Que proyectos y acciones de actualización, superación profesional y/o de innovación de la supervisión han instrumentado? ¿Cuáles han sido sus objetivos, quiénes han participado y cuál ha sido su impacto?	cias de supervisión escolar.	das en la entidad después del ANMEB. b) Entrevista semiestructurada al actual responsable del proyecto de transformación de la supervisión en la entidad. c) Entrevista a un funcionario o exfuncionario de la SEG con experiencia en diferentes proyectos de innovación de la gestión y/o de la supervisión.
Política	¿Qué conflictos ha generado la reorganización del sistema educativo estatal, los cambios introducidos a la gestión educativa y de la supervisión en particular?	Fuerzas políticas, actores y conflictos: participación de las delegaciones sindicales, partidos políticos, grupos al interior del sector educativo, nuevos actores sociales (empresarios) que han participado en el proceso de redefinición de...	<i>Documentales:</i> Estudios de caso, artículos, reportes de investigación. <i>Empíricas:</i> noticias educativas aparecidas en medios locales.

Los resultados esperados a partir del desarrollo de la investigación tienen que ver con explicaciones y descripciones concretas sobre la práctica educativa del supervisor escolar en el estado de Guanajuato, antes y después de la descentralización educativa, para confirmar la hipótesis planteada para esta investigación. Es decir, se espera encontrar que a pesar de los cambios normativos, institucionales y políticos que se han experimentado en esta región del estado de Guanajuato a partir de la descentralización educativa, la función del supervisor escolar no ha cambiado de manera significativa por el modelo técnico-administrativo institucionalizado en el Sistema Educativo Estatal.



intervención sino que es necesario descender a los municipios, comunidades y, finalmente, a las escuelas que constituyen la organización social encargada del proceso educativo de la población en edad escolar.

En este planteamiento es factible inferir que con la descentralización se mejore el diagnóstico de los problemas educativos locales y se puedan identificar mejor las necesidades de la población para diseñar estrategias de intervención pertinentes de manera más rápida y directa, ya que el tamaño del espacio y de las personas a atender es menor al grueso nacional. Resulta pertinente identificar los aspectos nucleares que se han planteado acerca de la descentralización educativa, para construir los argumentos correspondientes sobre los distintos cursos de acción que siguió el estado de Guanajuato.

En primer lugar, vale la pena señalar que la descentralización educativa tiene que ver con una medida estructural que el gobierno federal plantea, negocia, impulsa y acuerda con los actores e instancias implicadas para que las entidades federativas tengan el poder de decisión sobre los problemas educativos que les corresponde atender; así cómo para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de intervención que construyan para enfrentarlos. Es decir, que la descentralización es un acto político en el que la transferencia de poder para tomar decisiones es el centro de atención y no la simple y llana transferencia administrativa de recursos financieros, materiales y humanos.

En segundo lugar, puede ser identificada la concurrencia de diversos actores sociales, políticos y educativos en la toma de decisiones a partir de la participación social como una estrategia necesaria para el logro de consensos en las acciones a desarrollar. La participación de funcionarios estatales, educativos y escolares junto con actores políticos, gremiales y padres de familia se hace necesaria para, realmente, generar procesos democráticos en la toma de decisiones. Esto significa que para la toma de decisiones en la descentralización es fundamental impulsar el logro de consensos en cuanto a la definición de problemas y estrategias para atenderlos. La toma de decisiones y la participación social se convierten en los dos ejes centrales que dinamizan la descentralización educativa y, por consiguiente, las que deben ser tomadas en cuenta para analizar los márgenes de acción que los gobiernos estatales han establecido para ponerla en práctica.



La forma para llevarlo a cabo es, entre otras cuestiones, a partir de generar “nuevas” reglas del juego, estructuras organizativas encargadas de configurarlas y estrategias de intervención, con lo cual se va constituyendo el marco institucional de la estatalización educativa. De acuerdo con Peters (2003), existen cuatro características básicas o mínimo común para comprender las instituciones. En primer lugar, el elemento más importante de una institución es el de ser un *rasgo estructural* de la sociedad, el cual puede ser formal o informal. Una segunda característica es la *estabilidad a lo largo del tiempo*. Una tercera característica importante consiste en que una institución *afecta el comportamiento individual*. Y, finalmente, entre los miembros de institución debe haber cierto sentido de *valores compartidos*.

Tales características nos permiten ubicar el trayecto institucional que ha seguido la estatalización educativa como proceso desencadenado a partir de la descentralización. Esta medida estructural tuvo eco en todas y cada una de las entidades federativas del país, por lo que es factible considerarla como un rasgo estructural del Sistema Educativo Nacional para modernizar y mejorar la calidad del nivel básico. Pero también, la estatalización, ubicada como ese margen de acción que las entidades dinamizaron para su toma de decisiones, va constituyendo un rasgo estructural heterogéneo a lo largo del tiempo, por lo menos del 1992 a la fecha, periodo en el que han variado, transformado o, en la tradición centralista adoptado las medidas que desde la cúpula del SEN se determinan para enfrentar determinados problemas educativos. Sea cual sea la opción que se haya elegido, el simple hecho de haber decidido por alguna de ellas ya establece el margen de acción que la descentralización desencadenó para iniciar su proceso en cada entidad federativa.

En este sentido, cabe destacar que a lo largo del trabajo de investigación es factible inferir la gran importancia que tuvo, en el margen de acción que planteaba la descentralización educativa, el acompañamiento de la dimensión normativa con la institucional-organizativa y, al mismo tiempo, la forma en que se fue involucrando paulatinamente la participación social de distintos actores educativos provenientes del magisterio. Es decir, el hecho de que se tuviera presente un proyecto educativo para Guanajuato desde el inicio del periodo de gobierno correspondiente fue importante, pero, más aún la cobertura que se le dio a partir



ción se crean programas y proyectos educativos orientados a mejorar la calidad de la educación básica en el estado. Los programas y proyectos son estatales, lo que implica que deben ser llevados a cabo por cada una de las ocho delegaciones regionales establecidas, pero la forma de organizarse y estructurarse para concretarlos se deja a discreción de las delegaciones para decidirlos en conjunto con sus comunidades educativas. Lo anterior va derivando en otro margen de acción que tiene su principal impacto en las propias regiones, municipios y, principalmente, en las escuelas.

Cuestión fundamental en los planteamientos actuales sobre la descentralización educativa, los cuales señalan claramente que lo importante de tal acción es llegar hasta la escuela a través de procesos y prácticas que generen autonomía en la toma de decisiones para la identificación de problemas educativos escolares y la construcción, seguimiento y evaluación de estrategias de intervención locales que den respuesta a los problemas detectados y necesidades educativas ubicadas en la población.

Dentro de este panorama es necesario destacar que otro margen de acción lo constituyen los diferentes programas y proyectos que se diseñan para diversos actores educativos que participan dentro y fuera de la escuela. En el que los supervisores escolares tienen un papel determinante en este proceso, el cual se ve acompañado y orientado por los planteamientos recientes que ha arrojado la investigación educativa sobre la supervisión escolar en distintos países iberoamericanos. También este margen de acción se ve representado por la toma de decisiones de los supervisores escolares para realizar actividades de carácter más educativo que administrativo, situación preponderante que genera distintas tensiones de fuerzas políticas, sociales y educativas.

Es así que uno de los aspectos a revisar en dicho proceso, que no ha sido abordado en otras investigaciones, es *el institucional*, al cual se ha caracterizado en el presente estudio a partir de tres categorías centrales: la normatividad, la estructura-organizativa y las tensiones generadas a partir de la interacción de diversas fuerzas y actores políticos y educativos que han intervenido en las diferentes estrategias decididas para la solución de problemas educativos locales. Estas tres categorías guardan una relación permanente en todo el proceso por la cobertura



participación de distintas fuerzas y actores de la misma naturaleza que imprimieron una dinámica diferente en cada entidad, con lo que se estableció de este modo el margen de acción local ante la descentralización educativa del nivel básico.

Es precisamente este terreno lo que configura a la estatalización educativa como un proceso con una dinámica diferente en cada entidad federativa. De ahí que la presente investigación aporta elementos para entender las formas que puede adoptar la estatalización educativa a partir de las “reglas del juego” establecidas a raíz de la descentralización educativa. Así tenemos que en la dimensión normativa, que regula la función educativa del supervisor escolar, es importante distinguir la parte formal de la no formal. Es decir la gran ventaja que se tuvo con la promulgación de la Ley de Educación Estatal para dar cobertura al proyecto educativo estatal y la política y los programas y proyectos que la conforman no han terminado de concretarse en la práctica cotidiana de los supervisores escolares. Sin embargo, es importante plantearlo como un margen de acción que sigue desarrollándose para articular lo normativo con la realidad concreta de la supervisión. Es innegable que a diferencia de otros estados de la República, en Guanajuato se ha tenido un margen de acción diferente por el hecho de dar cobertura normativa, casi inmediata, al proyecto educativo que se venía apuntalando y desarrollando desde antes de la descentralización educativa.

Mientras tanto, en la dimensión institucional es importante hacer notar lo que representa la toma de decisión en una de las delegaciones regionales del estado, para realizar de una forma diferente la organización de los servicios educativos en el nivel básico. Principalmente, en relación con los supervisores escolares y jefes de sector para dar cobertura articulada a las necesidades y problemas educativos de la región. Pero, también, como en otros aspectos en donde la toma de decisiones se torna importante y diferente a otros escenarios, implica un margen de acción que no permite plantearlo como una consolidación sino como un proceso relevante en el camino hacia la mejora educativa de la entidad. No se pueden obviar o dejar de tomar en cuenta las cargas administrativas, laborales, de atención a la comunidad y hasta la atención de la oficina de los supervisores escolares y jefes de sector para con un planteamiento pedagógico de proyecto educativo y pretender desatender las otras cuestiones también importantes.

Finalmente, en la dimensión política es necesario destacar el margen de acción que plantea la reforma, no es posible ubicarlo solamente en el ámbito educativo sino, en este caso, también en el ámbito político-sindical, en el que los procesos de negociación y concertación entre las autoridades educativas estatales y las delegaciones sindicales ha sido importante para avanzar en el desarrollo del proyecto educativo; pero también y de manera fundamental el acercamiento y acuerdo entre las secciones sindicales para conformar pliegos de demandas conjuntas y lograr mayor fuerza de negociación frente a las autoridades educativas. Cuestión que, también, ha desencadenado desacuerdos y disidencia al interior de cada sección sindical. De manera importante a considerar es el hecho de las estrategias que se han seguido en el Sistema Educativo Estatal para no confrontar a las secciones sindicales con el proyecto educativo sino, por el contrario, encontrar las formas y mecanismos para lograr que los principales actores para concretar la reforma educativa en el estado la asuman como propia y motiven a otros actores educativos a llevarla a cabo.

Es claro que la investigación presenta, también, ciertas limitaciones entre las que destaca la falta de comparación realizada entre las diferentes delegaciones regionales del estado de Guanajuato y, a su vez, la comparación con otro estado con un nivel similar de desarrollo educativo. Otra limitación se refleja en la ausencia de aplicación de instrumentos cuantitativos para hacer cruces interesantes con las entrevistas desarrolladas. Sin embargo, estas limitaciones son susceptibles de convertirse en líneas de futuras investigaciones. Por ejemplo, llegar a comparar el impacto de la práctica educativa del supervisor escolar en los aprendizajes de los alumnos en el estado de Guanajuato con otros estados de la República.

## REFERENCIAS

Barba, B. (coord.) (2000). *La federalización educativa*. México: SEP.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: logros y desencantos*. México: CIDE /Miguel Ángel Porrúa.

- Calvo Pontón, B., Zorrilla Fierro, M. y Conde Flores, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México*. París: IIP/UNESCO.
- Carrón, G y Degrawe, A. (2002). *Nuevas tendencias en la supervisión. Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. UNESCO. Instituto Internacional del Planeamiento de la Educación.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000). Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999. Cuadernos de la CEPAL. *Series Reformas Económicas* núm. 67.
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL. Siglo XXI.
- Domingo, S. J. (coord.) (2004). *Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro*. Secretaría de Educación Pública. Ed. Octaedro.
- Dussel, P. E. (2003). “La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales”. En. John Bailey. *Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica*. México: Flacso, Georgetown University y Miguel Ángel Porrúa.
- Flacso (1995). *Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización. Estudio de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Informe final*. México: Flacso.
- Fierro, C. y Tapia, G. (1999). Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato. En Pardo, María del Carmen (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México. Pp. 137-237.
- Fullan, M. (2002). *Los nuevos significados del cambio en educación*. Barcelona: Octaedro.
- Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. I. (1992). *Comprender y transformar la enseñanza*. España: Morata.
- Gobierno de Guanajuato. *Manual de organización*. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/institucional/perfiles/antecedentes.html>. 15/02/2006.

- Gobierno de Guanajuato (1994). *Programa Estatal de Gobierno*.
- Gobierno de Guanajuato (1994). *Ley de Educación del Estado de Guanajuato*.
- González Villarreal, R. (2005). Estatalización de la educación básica en México. VIII Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Hermosillo, Son. México.
- Guarro, P. A. (2004). La estrategia del proceso de asesoramiento desde la colaboración: una (re) visión desde la práctica. En Domingo, S. J. (coord.) (2004). *Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro*. Secretaria de Educación Pública. Ed. Octaedro.
- Guevara, N. G. (1989). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Hanson, M. (1997). *La descentralización Educativa: Problemas y Desafíos. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, núm. 9. Santiago, Chile: <http://www.preal.cl>
- Hargreaves, A. (1995). *Profesorado, cultura y posmodernidad*. Morata.
- Hernández, F. (2004). “El saber del asesor: reconstrucción de un itinerario”. En Domingo, S. J. coord. (2004). *Asesoramiento al centro educativo. Biblioteca para la actualización del maestro*. Secretaria de Educación Pública. Ed. Octaedro.
- Imbernón, F. (coord) (1999). *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*. España: Graó.
- Keosseyian Shamgostian, Sussy (1997). Análisis comparativo de la descentralización de España, Francia y Reino Unido. *Revista de Banobras 60 (oct-dic.)*. Núm. sobre Federalismo y desarrollo. México: Banobras.
- Latapí, S. P. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. CESU, UNAM, FCE.
- Loyo, A. y Muñoz, A. (2003). El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Estado del arte de una década. en Patricia Ducoing (coordinadora). *Sujetos, actores y procesos de formación*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa 8 (I).

- Meneses, E. (1998). *Tendencias oficiales de la educación en México*. Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.
- Moctezuma, E. (1994). La educación pública frente a las nuevas realidades. En A. Warman. *La política social en México, 1989-1994*. México: FCE.
- Moreno-Bird, J. C; Pérez, E y Ruiz, P. (2004). El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones. *Perfiles latinoamericanos* 25. FLACSO- México.
- Muñoz, A. A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. Universidad Iberoamericana.
- Namo de Mello, G. (1998). *Nuevas propuestas para la gestión educativa*. Biblioteca para la actualización del maestro. México, DF: SEP.
- Navarro, H. Luis (2002). Asesoría teórica a las escuelas y liceos: análisis y elementos de propuesta para una política. Agosto 2002. *Revista Digital UMBRAL 2000*, núm. 10 septiembre.
- Nirember, O. et al. (2000). *Evaluar para la transformación*. Paídos.
- Fuentes, Molinar, O. Las condiciones de la reforma educativa, en *Perfil de La Jornada* 7 de febrero de 1989.
- Ornelas, Carlos (1995). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. CIDE, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.
- Ornelas, Carlos (1998). La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. En: Enrique Cabrero (coord.): pp. 281-348.
- Pardo, María del Carmen (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México.
- Parrillas Latas, A. (1996). *Apoyo a la escuela: un proceso de colaboración*. Bilbao, Esp: Mensajero.
- Peláez, G. (1999). *Diez años de luchas magisteriales, 1979-1989*. México: STUNAM.
- Pérez Gómez, A. I. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. España: Morata.





.....

## FUNCIONES EMERGENTES Y FORMACIÓN DE DIRECTIVOS ESCOLARES: ¿QUÉ APORTA LA INVESTIGACIÓN?\*

*Lucía Rivera Ferreiro\*\**

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente comunicación es reflexionar sobre la importancia de la investigación para alimentar los procesos de actualización en el campo de la gestión y, muy particularmente, la formación de los responsables de centros u otras instancias directivas del nivel básico. Con este propósito como guía, en la primera parte de este trabajo se describe el surgimiento del interés por los directivos como sujetos de formación y se destaca la influencia que han tenido en ello la reforma a la educación básica y las sucesivas políticas de gestión educativa.

Posteriormente, a partir de los hallazgos de una investigación en curso sobre la supervisión del nivel preescolar en el Distrito Federal, en la segunda parte se aborda el surgimiento de nuevas responsabilidades y funciones hasta hace poco inexistentes que hoy día han dado lugar a nuevas demandas hacia las supervisoras; en este caso resulta especialmente interesante la presencia combinada de dos situaciones cuyos efectos se dejaron sentir de inmediato: la primera de ellas es la aplicación de un conjunto de modificaciones y nuevas regulaciones derivadas de la obligatoriedad que situaron a todos los actores de este nivel educativo frente a un nuevo escenario; la segunda, originada fuera del ámbito educativo, es la aplicación del programa de retiro voluntario en todo el sector público al que se acogieron de forma masiva las supervisoras y jefas de sector de preescolar. La presencia

---

\* Una primera versión de este trabajo se presentó como ponencia en el Primer Congreso Internacional sobre Formación de Cuerpos Directivos en Instituciones Educativas efectuado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, del 24 al 26 de abril de 2008.

\*\* Maestra en Pedagogía por la UNAM, profesora investigadora titular en la Universidad Pedagógica Nacional.

simultánea de estas situaciones configuró un escenario institucional inédito, en el que los renovados cuadros de supervisión debieron adaptarse rápidamente a este nuevo escenario, aprendiendo sobre la marcha las nuevas reglas y disposiciones emanadas de la obligatoriedad, sobre todo, porque una de sus responsabilidades es precisamente difundirlas y garantizar su cumplimiento.

Los hallazgos permiten afirmar que este nuevo panorama no necesariamente ha implicado un desplazamiento o sustitución de las tareas anteriores por las emergentes sino, por el contrario, estas últimas se han venido a sumar a las tareas de control y fiscalización consideradas como “tradicionales”, lo que a su vez se ha traducido en una notoria intensificación del trabajo cotidiano de las supervisoras.

De esta forma, en el tercer y último apartado se destacan las posibles ventajas del uso de la investigación, sobre todo, cuando ésta se enfoca en el análisis de la naturaleza social y relacional de las prácticas directivas. Investigaciones de este tipo pueden convertirse en una base importante para diseñar y desarrollar alternativas de formación y actualización de directivos cuyo contenido, metodología, estrategias y acciones adopten como eje central la reflexión individual y colectiva sobre la práctica directiva.

Cabe señalar que esta perspectiva es de largo plazo y, por tanto, difícilmente compatible con las lógicas y tiempos políticos; pero, por otro lado, las propias investigaciones sobre la mejora escolar han mostrado hasta ahora que la reflexión sobre la práctica es la opción más efectiva cuando se busca modificar las prácticas, lo cual pasa necesariamente por una toma de conciencia sobre las propias formas de pensar, hacer y estar en los cargos, generalmente rutinarias y plagadas de rituales, así como las implicaciones que tienen en la gestión escolar e institucional.

## LOS DIRECTIVOS COMO SUJETOS DE FORMACIÓN

En la década de los ochenta del siglo XX, organismos internacionales como la UNESCO promovieron la elaboración de diagnósticos mundiales sobre el estado de la educación básica, especialmente la primaria; dichos diagnósticos sirvieron



Podría decirse que es a partir de este momento que surge el interés en los directivos como sujetos de formación, pues anteriormente las acciones, programas y proyectos de actualización habían estado focalizados en los docentes frente a grupo.

De entonces a la fecha se observa un interés creciente en los directivos escolares como destinatarios importantes de las acciones de actualización, superación y desarrollo profesional. Así mismo, existe una considerable producción y acumulación de experiencia en materia de investigación, intervención y formación de directores escolares, equipos técnicos y mandos medios de las secretarías de educación estatales, misma que indudablemente ha contribuido a dotar de contenido a la gestión educativa, al grado en que hoy día se le reconoce como un campo de conocimiento que ocupa un lugar importante no sólo en la agenda de las políticas educativas, sino también en la misma investigación educativa.

No obstante, dada la propia naturaleza de las cuestiones que aborda, la gestión educativa ha recurrido de manera un tanto acrítica a las aportaciones de disciplinas tan diversas como la economía, la sociología, la psicología o la administración.

Entre los problemas que ha traído consigo el ecléctico abordaje de los problemas tipificados como propios de la gestión, destaca la ausencia de la dimensión educativa; al respecto, Casassus (2001) cuestiona el hecho de que en no pocos casos lo educativo aparece como mero soporte para contener términos procedentes de otros campos como la administración pública o la economía. Un segundo problema está relacionado con los objetos en los que se ha concentrado predominantemente la mayoría de las investigaciones; un buen número de ellas recogen experiencias consideradas como innovadoras o exitosas, que posteriormente son retomadas por quienes diseñan las políticas o toman decisiones que afectan al conjunto del sistema educativo, con la pretensión de que sean replicadas en contextos y condiciones completamente diferentes. De esta forma, los nexos entre investigación y política educativa han derivado en prescripciones homogéneas carentes de una contextualización en la realidad local que se quiere modificar.

La mención de estos problemas viene a cuento debido a sus repercusiones en el tema de la formación y actualización de directivos. A medida que la difusión de



## NUEVAS DEMANDAS Y FUNCIONES EMERGENTES DE LA SUPERVISIÓN: EL CASO DE LAS SUPERVISORAS DEL NIVEL PREESCOLAR EN EL DISTRITO FEDERAL

En años recientes se ha venido insistiendo en la necesidad de reorientar la supervisión como una función de apoyo y asesoría directa a los docentes y las escuelas; la gran cantidad de iniciativas existentes en diferentes estados para conseguir este propósito dan cuenta de esta intención por parte de gobiernos, autoridades educativas y grupos académicos diversos (Tapia, op. cit.; Calvo, B., Zorrilla, M. y Conde S., 2002). Así pues, los supervisores no han permanecido a salvo de la tónica generalizada de cambios, por el contrario, han ido adquiriendo cada vez más importancia a nivel internacional y nacional, gobiernos nacionales y locales, organismos internacionales e instituciones educativas han auspiciado e impulsado diversas iniciativas de revisión e innovación de esta función; la postura predominante en la actualidad enfatiza el asesoramiento eminentemente pedagógico a los docentes y directores como una tarea sustantiva de los supervisores escolares, lo cual implica la adquisición y dominio de diversos conocimientos, capacidades y habilidades complejas para estar en condiciones de realizar semejantes tareas.

Esto contrasta notablemente con las funciones y tareas que históricamente les han sido asignadas dentro del sistema educativo, como son la vigilancia, el control y la fiscalización del cumplimiento del trabajo realizado por otros para asegurarse que las cosas se hagan como “debe ser”, es decir, como lo señalan los manuales de supervisión vigentes desde la década de 1980 (SEP, 1982; SEP, 1988) claramente inspirados en un enfoque administrativo-burocrático.

Así pues, la intención de transformar a los supervisores en asesores, evaluadores y promotores del cambio con fines de mejora se enfrenta en la práctica cotidiana, a culturas de trabajo, inercias y tradiciones forjadas a lo largo de setenta años de un sistema educativo completamente centralizado, sostenido sobre una peculiar relación entre la burocracia y el sindicato magisterial que hasta la fecha le permiten a éste último gozar de prerrogativas especiales e incidir en asuntos vitales del funcionamiento del propio sistema educativo como la asignación de plazas o la definición de programas y proyectos.

### **Tareas recurrentes y funciones emergentes en un contexto cambiante: el caso de las supervisoras de educación preescolar en el DF**

En el año 2002, los legisladores aprobaron una reforma constitucional que hizo obligatoria la educación preescolar en sus tres grados. Esta decisión eminentemente política, trajo consigo cambios de fondo y de forma en los mecanismos de regulación institucional de la educación preescolar en todo el país, entre los que destacan la aplicación de un nuevo programa bajo un enfoque de competencias, el establecimiento de nuevos requisitos a los particulares para obtener el registro de validez oficial, la aplicación de normas, criterios y mecanismos de certificación profesional para quienes teniendo experiencia en el nivel carecen de un título profesional que las acredite para ejercer la docencia.

De hecho, la obligatoriedad de la educación preescolar es un eslabón más de una larga cadena de cambios al sistema de educación básica ya mencionados en el apartado anterior, sin que hasta ahora se hayan estudiado sus efectos en las prácticas de los sujetos. De ahí el interés por conocer la forma en que particularmente las supervisoras de educación preescolar –a quienes en lo sucesivo nos referiremos en femenino por tratarse de una población compuesta únicamente por mujeres– están percibiendo, asimilando, asumiendo y concretando en la práctica las demandas que han generado todos estos cambios procedentes de las políticas educativas, a qué estrategias y mecanismos están recurriendo para enfrentarlas, analizando las continuidades históricas, los principios de identificación y diferenciación, las tensiones y contradicciones que enfrentan en su práctica cotidiana.

Para responder estas preguntas es preciso ubicar, en primer lugar, quiénes son las supervisoras del nivel preescolar. En el Distrito Federal, sólo en el servicio regular que comprende los jardines de niños oficiales y particulares, existen poco más de 250 supervisoras y jefas de sector distribuidas en dos direcciones distintas. En la Dirección General de Operación de Servicios Educativos del DF (DGOSE), donde se ubica la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEP), existen cinco coordinaciones regionales, cada una de las cuales se hace cargo de un número determinado de sectores y zonas escolares.

Por su parte, la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI) está estructurada en cuatro direcciones regionales, cada una de las cuales se hace cargo de apoyar la operación de los servicios de educación básica, incluyendo educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y especial

Las principales características de la formación, trayectoria profesional, condiciones de trabajo y desempeño profesional de la población que actualmente ocupa los cargos de supervisoras y jefas de sector<sup>4</sup> en ambas direcciones operativas, son las siguientes:

En cuanto a su edad, 67% se ubica entre los 41 y 50 años de edad, 20 % tiene entre 51 y 59 años, 7% entre 35 y 40 y únicamente 4% tiene más de 60 años de edad. En cuanto a la antigüedad en el sistema educativo, 93% de las maestras cuenta con 16 a 35 años de experiencia; sin embargo, al momento de realizar el estudio, dos terceras partes (193) contaban únicamente con entre 11 meses y cinco años en el puesto, lo cual se explica por la aplicación del programa de retiro voluntario en todo el sector público entre el año 2001 y 2003; las maestras que ocupaban esos cargos antes del programa de retiro tenían un promedio de 60 años de edad.

El total de las supervisoras cuentan con estudios de licenciatura concluidos, toman en promedio dos cursos de actualización al año, con lo cual recurren a la oferta que el propio sistema educativo genera, ya sea a través de la Coordinación Sectorial de Educación Preescolar (CSEP) de la DGOSE, o bien por parte del programa de desarrollo profesional de la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI). Cabe aclarar que hasta antes de la obligatoriedad no existían en el catálogo federal opciones de actualización para este nivel; actualmente se han abierto opciones como parte de los cursos nacionales diseñados por el Programa Nacional de Actualización de Profesores (Pronap).

Con respecto a su trayectoria laboral, las diferencias encontradas entre las supervisoras sobre la forma en que accedieron al cargo permiten suponer que los criterios y mecanismos adoptados en cada coordinación para cubrir las vacan-

<sup>4</sup> Estos datos proceden del estudio *Supervisoras de educación preescolar en tiempos de la obligatoriedad: el caso del Distrito Federal* (en prensa), realizado entre el mes de enero de 2005 y julio del 2006, en el que se realizó una encuesta tipo censal mediante la aplicación de un cuestionario, para conocer las características de esta población.

tes después del retiro voluntario fueron bastante heterogéneos, probablemente dependieron más de circunstancias laborales particulares y/o relaciones político-sindicales específicas que de una estrategia racionalmente prevista. Los tres ejemplos siguientes ilustran esta situación: en la Coordinación Regional 1, 67% accedió al cargo a propuesta de alguna autoridad; en la Coordinación 5, 69% accedió por escalafón, mientras que en la Coordinación 2, 50% ocupa el puesto por escalafón y 43% a propuesta de alguna autoridad. Mención aparte merece la población de la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI), donde 87% de las encuestadas mencionaron que el acceso al cargo fue a propuesta de alguna autoridad, lo que permite suponer, en este caso, la existencia de una intencionalidad y acuerdo institucional para cubrir las vacantes. En entrevistas realizadas por separado, tres de los cuatro directores regionales de la DGSEI coincidieron en mencionar las características profesionales, experiencia y trayectoria profesional de las interesadas como criterios importantes para seleccionarlas y reconocían también que más que disponer de un procedimiento formal explícito, se guiaron por la intuición y el sentido común sobre todo al momento de entrevistarlas.

Un alto porcentaje de las supervisoras (70%) han sido comisionadas cuando menos en una ocasión para desempeñar tareas sindicales o participar en proyectos especiales. Esto indica la presencia de una considerable experiencia acumulada distinta a la obtenida en los cargos por los que típicamente se asciende dentro del sistema, a saber: docente frente a grupo y directora. Ésta que podría ser considerada como una fortaleza institucional, no significa que sea aprovechada para el logro de las finalidades educativas del nivel preescolar.

En cuanto a sus *condiciones de trabajo*, destacan el aumento en el número de escuelas particulares a supervisar, la carencia de recursos materiales y apoyos institucionales para desplazarse a las escuelas, el escaso dominio de herramientas informáticas; 54% de las supervisoras considera que sus condiciones de trabajo son de regulares a malas.

Si bien las maestras señalan como principales motivos para aceptar o buscar el puesto el desarrollo académico y la obtención de experiencia en la gestión educativa, en la Coordinación 5, 73% eligió el primero de estos motivos, pero en segundo lugar aparece el de ascender y mejorar económicamente y separarse de

la docencia, mientras que en Iztapalapa los motivos para ocupar el puesto son el desarrollo académico (51%) y ascender y mejorar económicamente (49%).

Con respecto a la información recibida sobre los objetivos generales, la estrategia y acciones para concretar la reforma derivada de la obligatoriedad, 54% considera que ésta fue suficiente; sin embargo, cuando se les solicitó su opinión sobre aspectos puntuales de la misma, las respuestas variaron significativamente; por ejemplo, con relación con la nueva normatividad para la incorporación de los planteles particulares, 22% consideró que la información recibida fue muy amplia, 35 % dijo que fue suficiente, mientras que 38% consideró que fue escasa o nula. La comprensión del enfoque de competencias, campos formativos y metodología del nuevo Programa de Educación Preescolar (PEP) 2004, junto con la participación en el diagnóstico y definición del mismo, presenta los porcentajes más altos asignados a la categoría “escasa” (46% y 32%, respectivamente), lo cual coincide con la percepción que tienen sobre el aumento en las cargas de trabajo a partir de la reforma; las supervisoras y jefas de sector consideran que las de tipo técnico-pedagógico y las relativas a la supervisión de planteles particulares son las que más han aumentado (77% y 83%, respectivamente). Esta situación coincide también con las demandas de asesoría que reciben por parte de las escuelas, donde más de 76% considera que ésta es alta con respecto al diseño de proyectos y la planeación de la intervención pedagógica congruente con el nuevo enfoque del programa de educación preescolar. En conversaciones informales, varias supervisoras de diferentes sectores y zonas comentaron que los planteles particulares les demandan cada vez más apoyo y orientación sobre estos tópicos. Sin embargo, la percepción sobre el aumento de estas demandas parece contradecirse con el nivel de atención que le dan a cada una de las dimensiones de la gestión educativa en la práctica, donde 71% dijo proporcionar una atención alta a la administrativa. Si a esto agregamos las principales necesidades de actualización identificadas por las maestras, nos encontramos con que éstas no coinciden ni con las demandas de las escuelas ni con el nivel de atención que le dan a las dimensiones de la gestión. Curiosamente, en la jerarquía 1 a 3 de necesidades de actualización, la frecuencia más alta correspondió al tema de gestión, que es precisamente sobre el que más cursos han recibido.



en la jerga institucional; por su parte, la administración continúa solicitándoles que entreguen en tiempo y forma dichos informes, con lo cual se contribuye a reproducir una práctica cuyo único sentido es, al parecer, mantener el control sobre el cumplimiento de ciertas actividades. Así mismo, para algunas jefas de sector acostumbradas al control férreo sobre las supervisoras, estos informes son un dispositivo, una forma de asegurar que éstas hacen su trabajo, sin que al parecer interese gran cosa cómo lo hacen. Por su parte, los responsables de las coordinaciones regionales a las que se encuentran adscritas las supervisoras y jefas de sector, ocupados como están en múltiples tareas administrativas, también en aumento desde la obligatoriedad, no disponen de tiempo para consultar los informes de las visitas ni mucho menos los utilizan como una fuente de información importante para su propia gestión; no obstante, personal de apoyo que colabora en las oficinas centrales, cuya tarea es precisamente ésta, mantiene actualizado un registro de los informes entregados, zona por zona, sector por sector, identificando a quienes incurrir en “desviación administrativa”. Esto contrasta significativamente con los recursos informales creados y utilizados de forma paralela por las entrevistadas para la sistematización de su trabajo cotidiano, como por ejemplo el uso de libretas en las que registran con detalle, escuela por escuela, los asuntos tratados en las reuniones, los acuerdos tomados, las observaciones y asuntos pendientes que serán atendidos en la próxima visita; son medios ideados y utilizados individualmente, no compartidos de manera habitual con otras supervisoras.

En este contexto, las tensiones comúnmente experimentadas por las maestras son múltiples y de origen diverso; recientemente nombradas en el cargo, aún mantienen expectativas de cambio, tienen la intención de hacer su trabajo conforme los planteamientos de los expertos sobre la transformación de la supervisión pero al mismo tiempo, o cuando menos de manera distinta a las jefas de sector o supervisoras que ellas tuvieron, que por cierto son una especie de contraejemplos que les sirvan para reconocer qué es lo que no quieren ser o hacer; pero por otro lado, enfrentan demandas formuladas por actores cercanos a la supervisión en el sentido de continuar reproduciendo determinadas prácticas, porque “siempre nos lo pedían”; algunas de las entrevistadas aluden a esta situación como una lucha constante contra la costumbre, las formas establecidas, las rutinas. Un ejemplo de

una práctica tradicional fuertemente arraigada en el nivel es que las educadoras y directoras frecuentemente solicitan a las supervisoras su opinión y aceptación sobre cuestiones de forma tales como el decorado o el obsequio que han elegido para el día de las madres; otro es que los apoyos de la supervisión suelen presionar a las supervisoras para que a su vez éstas le exijan a las directoras el cumplimiento o entrega de determinados documentos “porque tú eres la jefa”.

Otra fuente importante de tensiones es la aplicación de sanciones por faltas injustificadas, ausencias u otros motivos similares; el cumplimiento de esta tarea tradicionalmente asignada a la supervisión, resulta cuando menos dilemática además de engorrosa; las supervisoras señalan que procuran evitar levantar actas administrativas, “Es lo peor que puedes hacer”, “No se puede ser dura y cuadrada” con la norma; no parecen pensar lo mismo las jefas de sector, pues una de las entrevistadas indica que “aunque parezca inhumana”, es necesario hacerlo, es parte de sus obligaciones.

Situaciones como las denuncias cada vez más frecuentes ante situaciones de abuso o maltrato a los menores, así como la creciente vigilancia de los padres de familia sobre la forma en que sus hijos son educados, han incrementado a su vez los mecanismos institucionales de control sobre su propio trabajo. Hoy día, las supervisoras tienen que hacerse cargo de principio a fin de atender quejas y demandas sobre todo de los padres de familia que en ocasiones trascienden los límites del campo educativo para convertirse en asunto judicial. Esta situación, a la que hemos denominado como judicialización de la práctica, ha traído consigo nuevas tareas de seguimiento de conflictos que ahora ocupan una parte importante del tiempo de la jornada de trabajo de las supervisoras y, en consecuencia, constituyen una fuente importante de tensiones. Las entrevistadas coinciden en señalar el final de los años noventa a la fecha como el período en que las denuncias de los padres se han intensificado, así como también la presión social sobre el trabajo que realiza el nivel preescolar, acentuada con la obligatoriedad; frente a este panorama, las supervisoras han desarrollado estrategias de sobrevivencia, seguridad y protección. Informarse, conocer y usar los recursos normativos y legales a su alcance para enfrentar situaciones de este tipo, preferentemente involucrando a otros, sean padres, docentes o directoras, es una de ellas.

En otro orden –el contexto de restricciones presupuestales y de control creciente sobre los cada vez más escasos recursos– una situación que parece haber adquirido carta de naturalización es la falta de atención por parte de la administración central a las solicitudes para cubrir la plantilla de personal faltante en las escuelas, como son conserjes, educadoras o personal de asistencia; lo mismo ocurre, a decir de las entrevistadas, con el seguimiento y atención de irregularidades por parte de la administración central. Tanto las supervisoras como las jefas de sector mencionan éste como un problema recurrente, e incluso aluden al escepticismo de sus iguales cuando han llegado a incluir tal problema como un tema importante. Dicho de otra forma, las supervisoras entrevistadas perciben como un gran desequilibrio e incongruencia el que por un lado, a ellas se les demande atender cuidadosamente las quejas de los padres, mientras que, por otro lado, la administración no actúa igual cuando ellas informan a las instancias superiores sobre irregularidades en los planteles que ameritan su intervención. Este que al parecer es un comportamiento institucional generalizado, parece guardar relación con la permanencia y actualización de reglas no escritas establecidas desde tiempo atrás como *ocultar* lo que ocurre en las zonas.

En este contexto, un principio institucional de actuación completamente vigente es que mientras las sugerencias son negociables las órdenes *simplemente se cumplen*, primero hay que acatarlas, después pueden interponerse quejas o plantearse inconformidades. Así, mientras algunas supervisoras optan por callar o acatar dócilmente las órdenes recibidas del nivel jerárquico superior, otras se rebelan interponiendo escritos dirigidos a distintas instancias, sobre todo si consideran que sus derechos son vulnerados. Esto último guarda relación con *la disciplina y el respeto* como valores importantes que guían el comportamiento de las entrevistadas, cuya línea divisoria con la subordinación, el sometimiento o, peor aún, la obediencia ciega a la autoridad jerárquica superior es bastante difusa.

Es interesante observar que tanto la disciplina como el respeto, valores forjados en el devenir histórico de la educación preescolar, han perdido fuerza pero no han desaparecido completamente; fueron precisamente las fundadoras, primeras portadoras de estos valores, quienes se encargaron de difundirlos junto con la noción de la educación como vocación y sacrificio. Actualmente, de acuerdo con

los relatos de las entrevistadas, estas dos últimas nociones han perdido fuerza para guiar la práctica, pero no podría afirmarse que han desaparecido, quizá se han ido actualizando, adoptando otras formas de expresión, mismas que pueden apreciarse en los esfuerzos realizados por las supervisoras que se desenvuelven en contextos sociales difíciles, en condiciones institucionales adversas con carencias de distinto tipo, las cuales tratan de solventar utilizando con frecuencia sus propios recursos.

Por otro lado, *la seguridad y la protección*, en un contexto de franca judicialización de la práctica mencionada en líneas anteriores, parecen ser valores emergentes. En contraste, todas las entrevistadas coinciden en señalar el *compromiso* como un aspecto distintivo del nivel preescolar.

Con respecto a la obligatoriedad, las entrevistadas muestran malestar y escepticismo frente a lo que consideran una mera “medida política” que no ha sido respaldada con la inversión necesaria para construir nuevas escuelas o dotar de los recursos mínimos para llevarla a buen puerto; además, afirman que los particulares han resultado ser los principales beneficiados de esta medida. Jefas de sector y supervisoras expresan su malestar también por la falta de respuesta de autoridades superiores ante irregularidades tales como la falta de requisitos mínimos de infraestructura y recursos materiales por parte de los planteles a los que ellas “por nada” les habrían dado la incorporación; debido a esto, algunas incluso acusan de corrupción o cuando menos de indolencia a las diferentes instancias dentro del sistema educativo que son responsables de sancionar a los particulares.

Sobre la reorientación de la supervisión como función de asesoría, para algunas de ellas no es posible dedicarse sólo a esto, mientras que para otras es imposible hacer bien eso más todo lo demás (“lo administrativo” como también le llaman). Basta hacer un recorrido por la gran cantidad de formatos que deben llenar<sup>5</sup> como parte de su trabajo cotidiano, para darse cuenta de que las cargas de

<sup>5</sup> En la sección correspondiente a educación preescolar de la Carpeta Única de Información que aparece en la página electrónica de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE) de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF), se encuentran diversos formatos bajo el rubro “Supervisión escolar”; es responsabilidad de las supervisoras utilizarlos y entregarlos a la instancia superior, en este caso la jefatura de sector y/o coordinación regional respectiva como evidencia del trabajo realizado. Cfr. <http://www.afsedf.sep.gob.mx/dgosedf/preescolar/index.jsp>.

trabajo administrativo que les son demandadas por las autoridades responsables de la operación de los servicios, persisten en contenido y cantidad.

Una tarea que continúan desempeñando las supervisoras es la verificación del cumplimiento de las normas pedagógicas y administrativas que regulan el funcionamiento de los centros tanto públicos como privados. Sin embargo, al entrar en vigor las nuevas normas a las que deben apegarse los planteles particulares para obtener su registro de validez oficial, la intensidad y nivel de detalle con que tienen que realizar las visitas, especialmente las denominadas higiénico-pedagógicas, se ha incrementado; por otro lado, asegurar la aplicación del nuevo programa pedagógico tanto en los planteles públicos como en los privados, les exige actualizarse en tópicos y enfoques recientes como las llamadas competencias, además de tener que promover también la actualización continua de directoras y educadoras, informar y orientar a las escuelas sobre diversos asuntos, sistematizar e informar a la administración sobre la asistencia de los niños y el personal, verificar la aplicación de nuevos programas y proyectos educativos federales, más los propios del sector y nivel, empleando para ello medios informáticos y programas que no todas han aprendido a utilizar.

Como se dijo al inicio, el surgimiento de nuevas tareas asignadas como parte de la supervisión escolar no han venido a reemplazar sino, por el contrario, se han venido a sumar a las preexistentes, de ahí que se insista en la intensificación como una de las principales características del trabajo de las supervisoras en el Distrito Federal. En este contexto, la intención de actuar conforme los planteamientos transformadores de la función dictados por los expertos y las políticas educativas, coexiste con la reproducción de formas interiorizadas y asumidas como tareas típicas de la supervisión, no sólo por parte de quienes supervisan sino también por los propios supervisados. Adicionalmente, el deseo de transformación, el querer hacer las cosas de distinta manera, con frecuencia aparece como algo contradictorio e irreconciliable con ciertas exigencias y estilos institucionales de la administración muy arraigados. En resumen, la supervisión como una función del sistema educativo en sentido amplio, y las supervisoras como parte del mismo, viven hoy día una situación de ambivalencia que parece agudizarse conforme las estrategias dirigidas a poner orden en el quehacer cotidiano de las supervisoras aumentan.

## APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA A LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS

Desde nuestra perspectiva, hallazgos como los expuestos en el apartado anterior justifican ampliamente la necesidad de desarrollar un tipo de investigación mayormente interesada en la explicación sobre el origen, las estrategias y mecanismos que alimentan las prácticas, las posiciones predominantes y los objetos en disputa dentro de la extensa red de relaciones sociales de la que forman parte los directivos. El estudio de estos aspectos puede ayudar a mostrar con cierta claridad que en una época de cambios de todo tipo la supervisión, al igual que la educación escolarizada en su conjunto, han sufrido transformaciones atribuibles a factores de diversa índole, transformando las condiciones en las que se desenvuelven determinadas prácticas. El reconocimiento de esta nueva realidad podría ser útil también para analizar críticamente planteamientos ampliamente extendidos que ya se han convertido en lugares comunes, como por ejemplo que los supervisores son autoritarios por definición y simplemente se resisten a abandonar la comodidad del modelo tradicional de control político y fiscalización de la aplicación de normas, rechazan si causa aparente la adopción de un modelo de supervisión basado en la asesoría y el liderazgo académico, como si la sola voluntad personal bastara para asumir un papel radicalmente distinto.

De esta forma, lo que hemos querido mostrar en el apartado anterior es que la práctica de las supervisoras del nivel preescolar en el Distrito Federal está conformada y condicionada por todo un sistema de posiciones, valores y reglas frecuentemente contradictorias y opuestas que no son privativas de su ámbito de acción, sino que se extienden a todas las organizaciones y niveles de gestión relacionadas con la operación de los servicios educativos, así como también con las instancias normativas de las que dependen.

¿Cómo se relaciona este panorama con el problema de la actualización y formación de directivos escolares? Básicamente con tres inquietudes recurrentes tanto en la literatura especializada como en las propuestas oficiales: la modificación de los mecanismos de acceso y permanencia a los cargos directivos, el establecimiento de un perfil deseable y el problema de la formación permanente

como estrategia de profesionalización. De las tres, la primera continúa siendo el tendón de Aquiles de los sistemas educativos federal y estatales, asignatura pendiente y asunto por demás espinoso, pues sustituir el escalafón por mecanismos de acceso y permanencia tales como concursos de oposición basados en una evaluación de la trayectoria y el desempeño profesional, implicaría desarmar uno de los soportes en los que descansa el esquema corporativo aún vigente en el sistema educativo nacional.

Con respecto a la definición del perfil deseable, existe amplia literatura especializada que aporta múltiples elementos y bases que llevan a suponer que éste es un problema relativamente sencillo de resolver; sin embargo, el problema de fondo es que esto conlleva, de forma inherente, una toma de posición sobre los fines últimos de la educación básica que regularmente se pasa por alto; definir un perfil de directivo implica responder preguntas sobre el sentido último de la educación tales como: ¿qué directivos se necesitan para qué escuela y para qué educación? Quedan hasta aquí planteadas las dificultades relacionadas con los dos primeros problemas como puntos que ameritan un examen más profundo, para pasar a abordar el tercer problema, el de la formación permanente de directivos en servicio, que es el que nos ocupa en esta comunicación.

Como se ha venido insistiendo, los directivos del nivel básico se encuentran actualmente en una situación por demás paradójica y dilemática: por un lado, se les demanda que apoyen e impulsen en forma decidida cambios institucionales diversos bajo el argumento de que ocupan un lugar estratégico en el sistema educativo, son enlace, correa de transmisión entre el nivel macro y el nivel micro institucional, que es donde finalmente se concreta la acción educativa con los alumnos y, por lo tanto, donde se espera ver también concretadas las políticas. Pero, por otro lado, como queda evidenciado en la investigación sobre la supervisoras del nivel preescolar descrita en el apartado anterior, el contexto institucional específico en el que se concreta su práctica cotidiana continúa asignándoseles la responsabilidad de controlar y fiscalizar el cumplimiento de normas, órdenes e instrucciones procedentes de la administración intermedia, apelando a una lógica que privilegia las relaciones jerárquicas, las decisiones tomadas de arriba hacia abajo y el cumplimiento de las formas por encima de los fines últimos. De

esta manera, en la realidad cotidiana las supervisoras se debaten entre lo que quisieran hacer, lo que les dicen que hagan y lo que terminan haciendo realmente.

Así pues, a partir de que fueron reconocidos como sujetos de formación, los directivos fueron incorporados paulatinamente a las políticas, programas, objetivos y metas relacionadas con la formación, actualización y profesionalización de docentes; de ello dan cuenta los múltiples programas, diplomados, cursos y experiencias impulsadas por distintas instituciones y universidades, a solicitud de las secretarías de educación, o bien, como respuesta a demandas expresadas individualmente.

Sin embargo, quienes hemos participado directamente en procesos de actualización de directivos sabemos que en comparación con el tiempo y esfuerzo invertido, los resultados obtenidos son más bien escasos. Parece necesario entonces preguntarse sobre las causas de la escasa efectividad de los procesos de formación en la modificación de los modos de pensar, estar y hacer de los directivos, y qué nuevas estrategias pueden desarrollarse. Al respecto, nos parece necesario plantear, a manera de cierre, algunas ideas sobre las posibles aportaciones que la investigación puede hacer a la actualización y formación de directivos.

- Es preciso tener en cuenta que los directivos en ejercicio se incorporan a un programa de formación por distintos motivos: necesidad, interés individual, obligación o decisión propia, lo cual de entrada condiciona su forma de estar o vivir el proceso de formación.
- Cuando participan en estas iniciativas lo hacen llevando a costas todo el bagaje práctico y el conocimiento experiencial que han acumulado a lo largo de su trayectoria.
- En este contexto, los primeros usuarios o destinatarios de la investigación sobre las prácticas de los directivos tendrían que ser los propios formadores, ya que a través de ella pueden acceder a un mayor conocimiento y una mejor comprensión sobre la naturaleza de unas prácticas que en principio les son ajenas.
- En contraparte, los investigadores tienen la responsabilidad de producir investigaciones tan accesibles como potentes para explicar un tema sobre el que en

realidad tenemos un escaso conocimiento, no obstante los 15 años de experiencia que hemos acumulado en el trabajo con directivos.

- Finalmente, es importante advertir sobre el riesgo de concebir la formación de directivos desde una perspectiva exclusivamente prescriptiva, limitada al saber hacer y a la habilitación técnica de forma acrítica que deja de lado la reflexión y la comprensión sobre las prácticas; la investigación puede servir como antídoto para evitar las tentaciones reduccionistas y pragmáticas en la formación de cuerpos directivos.

## REFERENCIAS

- Calvo Pontón, B., Zorrilla Fierro, M. y Conde Flores, S. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México*. París: IIPPE/UNESCO.
- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina*. UNESCO.
- Guevara Niebla, G. (1989). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Poder Ejecutivo Federal (2000). Programa Nacional de Educación (Pronae) 2001-2006. México.
- SEP (1982). Manual de operación de la supervisora de zona de educación preescolar (Distrito Federal). Dirección de Organización y Métodos Educativos. Dirección General de Educación Preescolar.
- SEP (1988). Manual de la supervisora de zona de educación preescolar. Dirección General de Educación Inicial y Preescolar.
- Schvarstein, L. (1991). *Psicología social de las organizaciones*. España: Paidós.
- Tapia, G. (2006). *Aportes y necesidades de investigación en el campo de la gestión educativa*. Ponencia presentada en el Segundo Foro Nacional Experiencias de Intervención, Investigación y Formación en Gestión Educativa. UPN, México DF.
- Wenger, E. (2001). *Comunidades de práctica*. Barcelona: Paidós.

## CULTURA ESCOLAR Y EVALUACIÓN EN CUATRO ESCUELAS SECUNDARIAS

*Alicia Rivera Morales\**

### INTRODUCCIÓN

La investigación de los problemas relacionados con los procesos y elementos de la cultura escolar, la organización escolar, es relativamente reciente en América Latina; se trata de conocimientos considerados como emergentes o en proceso de consolidación, en los que no existe propiamente una tradición investigativa.

Resulta alentador observar que actualmente los textos y revistas especializadas en educación incluyen cada vez más artículos sobre temas relacionados con este campo, el número de investigadores interesados en él también ha ido en aumento, Sin embargo, son muy escasos los artículos o reportes de investigación empírica sobre aquellos aspectos de la cultura escolar que influyen en las acciones y resultados en las escuelas.

En este trabajo se intenta mostrar algunos hallazgos encontrados hasta este momento en la investigación: “Cultura escolar y evaluación en escuelas secundarias del DF”. Dicha investigación pretende aportar algunas nociones acerca de los procesos de la cultura escolar; describir algunos de sus elementos que permitan proponer una evaluación que emerja de los escenarios educativos a través de la indagación sobre las creencias, valores, percepciones que tienen de sus prácticas evaluativas los diferentes actores educativos de las escuelas secundarias.

Asimismo, ofrecemos información que da cuenta de: 1) marco referencial; 2) método donde se describen los participantes, instrumentos y procedimiento que permiten realizar un acercamiento a los procesos que afectan la vida de las escuelas y, 3) revelación de sólo algunos hallazgos encontrados en relación con los elementos de la cultura escolar, tales como significado y valoración y representación social que tienen los estudiantes acerca de la evaluación educativa.

---

\* Profesora titular de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco.

## MARCO REFERENCIAL

El término cultura escolar se ha usado junto con conceptos tales como “clima”, “ethos”, y “saga” (Deal, 1993). El concepto de cultura en educación proviene del área corporativa, con la idea de que brindaría orientación para un ambiente de aprendizaje más eficiente y estable. La distinción entre “clima escolar” y “cultura escolar” está definido por Gaziel (1997), Heck y Marcoulides (1996), Maxwell y Thomas (1991) y Wren (1999): cultura escolar se considera, en general, como un término más amplio y mejor definido que el de clima escolar. El término cultura escolar ha cobrado auge en su uso en la investigación educativa mientras que el uso del término clima escolar parece estar disminuyendo. Algunos autores incluyen al clima como un elemento de la cultura escolar relacionado específicamente con las percepciones que los miembros tienen de la organización de la escuela. Se puede distinguir entre clima y cultura si se considera que el primero se refiere únicamente a las percepciones que los miembros comparten acerca de la organización, mientras que cultura incluye tanto dichas percepciones como las creencias valores, pautas de conducta y las relaciones que caracterizan a una determinada escuela.

Por su lado, Geertz, Terrence E. Deal y Kent D. Peterson (1990) dicen que la definición de cultura incluye “profundos patrones de valores, creencias y tradiciones que se han formado a lo largo de la historia de la escuela”. Paul E. Heckman (1993) dice que la cultura de la escuela yace en “las creencias compartidas por profesores, estudiantes y directores”. Estas definiciones van más allá de la tarea de crear un ambiente de aprendizaje eficiente. Se enfocan más en los valores medulares que son necesarios para enseñar e influir en las mentes de los jóvenes. Para abordar el concepto de *cultura escolar*, se requiere revisar el significado de las nociones que lo integran; de esta manera Edward B. Taylor (citado en Pérez Gómez, A., 1998) plantea una de las primeras definiciones del término entendiéndola como: “aquel todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, leyes, moral, costumbres y cualquier otra capacidad y hábitos adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad”. Schein (citado en Stoll, Louis y Dean, Fink, 1999), señala que la cultura de una escuela es la filosofía que guía la política



debe desempeñar el rol establecido y determinado dentro de la estructura de la dirección de la escuela.

Sin embargo, en la escuela, al haber personas que desempeñan papeles determinados, no todo es evidente, estas personas siguen normas, practican rituales, hacen interpretaciones, asumen fines que no son los propios. Lo que hace situar a la cultura escolar como el núcleo de la organización escolar. Luego entonces la organización escolar configura la conducta de los individuos que de forma consciente o inconsciente los asimilan y los hacen propios a través de los rituales. Todo ello confiere a la escuela, como sistema ritual, un poder transmisor de los valores y las creencias de la cultura dominante. La socialización se produce a través de la repetición de los rituales que la escuela mantiene en su dinámica cotidiana.

Según González (González, M.,1994), la cultura organizativa de la escuela es analizada desde tres perspectivas diferentes:

1. La cultura como algo que posee la organización es una variable que la constituye, la integra. En este caso se dice que las organizaciones escolares tienen cultura.
2. La cultura como una variable externa a la organización, ya que la cultura la envuelve, la explica, la influye. La cultura externa influye y determina las prácticas internas de la escuela.
3. La cultura como una variable interna de la organización. Desde esta óptica la organización viene a ser como una sociedad en pequeño con sus propios patrones de cultura y subculturas.

En este sentido, Pérez Gómez (1988) señala que “la escuela es un cruce de culturas que le confiere su propia identidad y su relativa autonomía, es la mediación reflexiva de aquellos influjos plurales que las diferentes culturas ejercen de forma permanente sobre las nuevas generaciones.” Este complejo cruce de culturas se produce entre las propuestas de la cultura pública alojada en las disciplinas científicas, artísticas y filosóficas; las determinaciones de la cultura académica, reflejada en las concreciones que constituyen el currículo; los influjos de la cultura social, constituida por los valores hegemónicos del escenario social; las presio-



Los investigadores han recolectado una cantidad importante de pruebas sobre la cultura escolar. Culturas escolares sanas y sólidas se correlacionan fuertemente con altos logros y motivación de los estudiantes y con la productividad y satisfacción de los profesores.

Considerense varios estudios recientes. Leslie J. Fyans Jr. y Martin L. Maehr (1990) observaron los efectos de cinco dimensiones de cultura escolar: desafíos académicos, logros comparativos, reconocimiento de los logros, comunidad escolar y percepción de las metas de la escuela.

En un proyecto dirigido a mejorar las calificaciones de los estudiantes de educación básica, Jerry L. Thacker y William D. McNerney (1992) estudiaron los efectos de la cultura escolar en los logros de los alumnos. El proyecto que ellos estudiaron se centró en crear una nueva conceptualización de misión, metas basadas en los logros de los estudiantes, arreglos del currículo en correspondencia con esas metas, perfeccionamiento de docentes, y un nivel de preparación para toma de decisiones. Los resultados fueron significativos; el número de estudiantes que no aprobaron una prueba anual para todo el estado bajó en un 10 por ciento.

Estos resultados son consistentes con otros hallazgos que sugieren que la implementación de una clara misión, visión compartida y metas que abarcan toda la escuela, promueven mejores logros por parte de los estudiantes.

La cultura escolar también se correlaciona con la actitud de los profesores hacia su trabajo. En un estudio que estableció el perfil de culturas efectivas y no efectivas, Ying Cheong Cheng (1993) halló que las culturas escolares más fuertes tenían profesores mejor motivados. En un ambiente con una ideología organizacional fuerte, participación compartida, liderazgo carismático e intimidad, los profesores experimentaron una mayor satisfacción en su labor y una productividad mejorada.

En otro estudio local, Sancho *et al.* (1998), analizan las variables de gestión más relevantes en un grupo de escuelas, destaca que estas escuelas se caracterizan por:

- Un director siempre presente y en todo (en lo académico, técnico y humano);
- autonomía técnica pedagógica del establecimiento;



los profesores, ausencia de liderazgo, relaciones disfuncionales entre los docentes y prácticas ineficaces en clase.

Por otra parte, el movimiento de la mejora de la escuela, contrario a la orientación cuantitativa en la que los investigadores utilizaban una metodología correlacional y se centran en los resultados de los alumnos; en la práctica, con una orientación cualitativa y una escasa utilización de la evaluación empírica. Entre los investigadores que pretenden aproximar ambos paradigmas se encuentran Hargreaves y Hopkins (1994), Aincow y West (1994), Stoll y Fink (1996). Dentro de la tradición de la mejora de la escuela se está incorporando el conocimiento de todos los niveles del sistema educativo que influyen en el funcionamiento de las escuelas y en el aprendizaje de los alumnos. Ello puede ayudar a incrementar significativamente el conocimiento disponible sobre cómo funcionan las buenas escuelas y cuáles son las mejores estrategias para mejorar su calidad.

### Evaluación y calidad

La calidad de la educación es una preocupación especial en la agenda de las políticas educativas. En México, al igual que en el resto de Latinoamérica, esta preocupación se impulsa una vez que se consolida la masificación de la oferta de la educación básica. Durante la década de los noventa se contaba con suficientes escuelas y maestros como para asegurar lugar en las escuelas públicas a más de 90% de los niños y niñas en edad escolar. Sin embargo, las tasas de fracaso escolar, expresados en deserción y repetición, impedían a un porcentaje importante terminar la primaria en los seis años propuestos por el sistema educativo. Desde un principio los análisis fueron claros: el fracaso se inicia con la repetición del grado, producto de que los maestros reprueban a los estudiantes porque estos no alcanzan los niveles de logro académicos propuestos como básicos por el currículo y la interpretación que de ellos hacen los mismos docentes (Muñoz, I. C., 1979).

La preocupación por la calidad ha tenido como uno de sus resultados tangibles la motivación por hacerla visible y medible. Si bien todavía es un concepto debatido y criticado en el ámbito internacional se han impulsado decididamente sistemas de evaluación educativa. Este movimiento ha ido al tono de la globaliza-



Uno de los aspectos que han impulsado el renacimiento de la escuela como foco de atención de investigaciones, que anhelan tener impacto en la formulación de políticas educativas, lo constituye el movimiento de administración basado en escuelas y de las escuelas efectivas; movimiento que en Latinoamérica coincide con los procesos de descentralización educativa (Slavin R., 1995).

Stufflebeam y Webster (1980) caracterizaron 13 enfoques diferentes de evaluación. Estos enfoques fueron agrupados en las siguientes categorías: estudios de orientación política llamados “pseudo evaluación”, estudios orientados a responder preguntas llamados “cuasi evaluación”) y estudios orientados a juzgar el valor de un objeto llamados “de verdadera evaluación”). En los cuadros 1 y 2 se presenta una revisión concisa de los tipos de estudios y los 13 enfoques diferentes de evaluación. Estos cuadros esbozan los tipos de estudio, los organizadores conceptuales más representativos de cada tipo de estudio, las fuentes de los interrogantes y las preguntas principales que se plantea cada uno de ellos y los métodos más comúnmente utilizados.

**Cuadro 1. Enfoque de orientación política**

Enfoque	Enfoque Orientación política (Pseudo-evaluación)	
Definición	Estudios que promueven puntos de vista positivos o negativos acerca de un objeto sin tener en cuenta su valor.	
Tipo de estudios	Estudios inspirados en relaciones públicas.	estudio controlados políticamente.
Organizador conceptual	Tratados implícitos o explícitos.	Necesidades de información de quienes hacen la propaganda.
Propósito	Alcanzar o mantener o incrementar la esfera de influencia, poder o dinero.	Crear una imagen pública positiva de un objeto.
Fuente de preguntas	Grupo específicos de interés.	Especialistas en relaciones públicas y administradores.



## Continuación

Fuente de preguntas	Administradores y ejecutores del programa.	Responsables y directivos Interesados.	Investigadores y profesionales en el desarrollo.	Comités para la selección y publicación de pruebas.	Personal administrativo.
<b>Pregunta fundamental</b>	¿Qué estudiantes han logrado cuáles objetivos?	¿Son estas personas y organizaciones las que tienen la responsabilidad de lograr lo que han alcanzado?	¿Cuáles son los efectos de una intervención dada sobre las variables de resultados?	¿Están los resultados de las pruebas individuales de los estudiantes por debajo o por encima del rendimiento del grupo de referencia?	¿Se han implementado las actividades del programa a tiempo, a un costo razonable y con los resultados esperados?
<b>Métodos</b>	Análisis del comportamiento de los datos en relación con Los objetivos específicos.	Procedimientos de auditoría y programas de pruebas obligatorios.	Diseños experimentales y cuasi experimentales.	Selección, administración, calificación e información de pruebas.	Sistemas de análisis PERT, CPM , PPES, información proporcionada por el computador, sistemas de información y análisis estandarizados de costos.
<b>Pioneros</b>	Tyler (1949).	Lessingr (1970).	Campbell and Standley (1963).	Lindquist (1951).	Cook (1966).

Fuente: Loera, A. (2003)

El trabajo más reciente se ha concentrado en el desarrollo de metodologías apropiadas para enriquecer la práctica de la evaluación, más que en los desarrollos teóricos per se. Stufflebeam, un prolífico escritor, ha puesto más su atención en desarrollar los estándares para la evaluación educativa que en ampliar el modelo



guir esto, la dirección escolar debería ayudar a cada profesional de la escuela a adoptar una orientación evaluativa. La escuela tiene que formar a sus profesores en la recogida, análisis y uso de los datos con el fin de guiar las decisiones y preparar informes de rendición de cuentas. (Stufflebeam, 1996, p. 42)

La evaluación escolar no tiene relevancia en sí misma. Su función más importante es la de mejorar los servicios dirigidos a los alumnos. Desafortunadamente, muchas de las escuelas se aproximan a este proceso utilizando únicamente los resultados de los alumnos para valorar la calidad de sus servicios. Dichos resultados son también el criterio principal que emplean los padres y el público en general al elegir escuela para sus hijos. Evidentemente, los logros de los alumnos son un indicador muy importante de la calidad, y todas las escuelas deberían hacer lo posible para aumentar el rendimiento de sus alumnos, pero ésta no debería ser la única variable a utilizar en la evaluación.

La vida de una escuela es mucho más compleja de lo que reflejan unos resultados. Representar la calidad de una escuela únicamente mediante el rendimiento de los alumnos, es una visión muy limitada de la complejidad de una escuela y del proceso educativo.

El efecto de la visión reduccionista de la evaluación centrada en los resultados tienden a evitar las innovaciones. Los resultados son útiles para identificar áreas problemáticas que necesitan mejorarse; pero no proporcionan orientaciones sobre el tipo de mejora. Para solucionar los problemas se requiere comprender la naturaleza y causa de los mismos. Para explicar el rendimiento insatisfactorio del alumnado tenemos que explicar las características de los alumnos y de sus profesores, y la naturaleza de la filosofía educativa de la escuela, así como su estructura organizativa y social.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la calidad de la educación sólo podrá mejorarse en la medida en que cada plantel educativo genere las condiciones que él mismo necesita para la obtención de resultados de calidad en la educación que brinda a sus alumnos, tales resultados requieren el involucramiento activo de todos los agentes involucrados en él.



## Participantes

En este estudio se trabajará con dos estudios de casos de alto logro académico y dos de bajo logro académico porque posibilitarían mayor riqueza de categorías. Así, la comparación entre las escuelas que tienen mayor promedio académico facilitará encontrar elementos de contraste que definen los elementos de la cultura y su relación con la evaluación en las escuelas secundarias.

La consideración de las escuelas como estudios de caso tiene como fundamento que abordamos problemas sobre cómo se transforman las escuelas y la manera como los actores perciben los elementos de la cultura escolar y los procesos evaluativos en la institución escolar.

Cuando se trata de entender procesos y existe la posibilidad de delimitar el sentido de la acción de los actores, uno de los diseños más poderosos conceptualmente es el estudio de casos.

- Escenario: dos escuelas secundarias con los puntajes más altos en logros académicos por parte de los estudiantes y dos con los puntajes más bajos; ubicadas en la Delegación Tlalpan del DF.
- Sujetos: 683 estudiantes de los tres grados; 86 padres de familia seleccionados al azar; 10 directivos; cinco docentes con una experiencia mayor a los 10 años por cada escuela; cinco docentes de uno a cinco años de experiencia docente por escuela).

## Técnicas e instrumentos

En el diseño de los instrumentos también se combinan aquellos que son típicos de investigaciones cualitativas con los más usualmente considerados como cuantitativos.

- De esta manera se realizó una encuesta de opinión, a través de cuestionarios, a 683 alumnos y 86 padres de familia en relación con la evaluación.
- Se realizarán entrevistas a profundidad a las figuras directivas (10 directores).



## Significado y valoración

En esta categoría se incluye el concepto y el valor que le otorgan los actores educativos a la evaluación. Tal significado y valoración son transmitidos a través de las acciones educativas y escolarizadas, dentro y fuera de la institución escolar. Dicho de otra forma, a través del contacto que se establece con el otro dentro de una comunidad y/o a través de la puesta en práctica del currículo. La tabla y gráfica 1 muestra las respuestas de los estudiantes de las cuatro escuelas estudiadas, en las que dicen estar de acuerdo y muy de acuerdo (34.9%, 32,3%; en la A1; 28.1% y 27.6% A2) en que las calificaciones mejoran si hay una buena comunicación con sus maestros, en las escuelas que tienen altos logros académicos; mientras que en las escuelas de bajo logro disminuye el porcentaje, es decir en la escuela B1, 29.9% dice estar de acuerdo, y sólo 20.2% muy de acuerdo. La escuela B2 los porcentajes aumentan, aunque no significativamente.

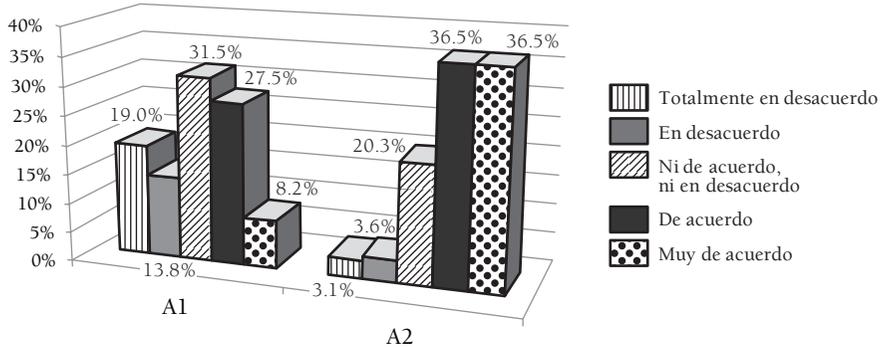
**Tabla 1. Las calificaciones y la comunicación con los maestros de las escuelas A1 y A2**

**¿Las calificaciones que tengo en la escuela mejoran si hay una buena comunicación con mis maestros?**

Tipo de escuela	Opciones de respuesta	Escuela	
		A1	A2
		%	%
A	1. Totalmente en desacuerdo	7.3%	6.3%
	2. En desacuerdo	5.2%	14.6%
	3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	20.3%	23.4%
	4. De acuerdo	34.9%	28.1%
	5. Muy de acuerdo	32.3%	27.6%
	Total	100%	100%



**Gráfica 2. Interés de los profesores por interactuar con sus alumnos de las escuelas A1 y A2**



**Tabla 2. Interés de los profesores por interactuar con sus alumnos de las escuelas B1 y B2**

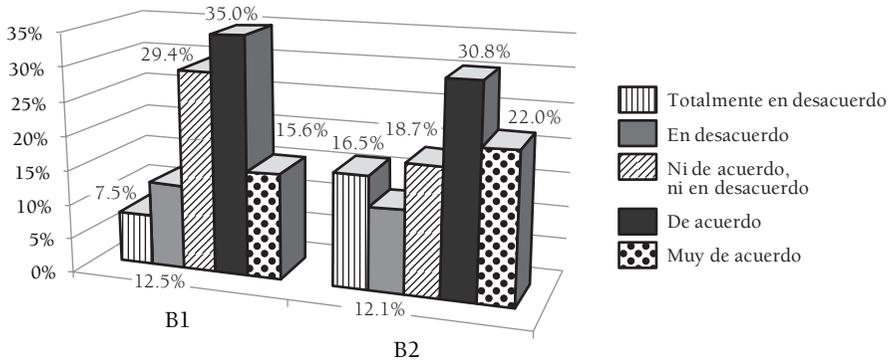
Los profesores se interesan en mejorar la interacción entre los alumnos para alcanzar mayores calificaciones

Tipo de escuela	Opciones de respuesta	Escuela	
		B1	B2
		%	%
B	1. Totalmente en desacuerdo	6.2%	8.6%
	2. En desacuerdo	6.2%	8.6%
	3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	20.5%	22.6%
	4. De acuerdo	36.6%	19.4%
	5. Muy de acuerdo	30.4%	40.9%
	Total	100%	100%

De acuerdo con los datos anteriores existe coincidencia en considerar que los profesores se interesan en mejorar la interacción entre los alumnos para alcanzar mayores calificaciones.



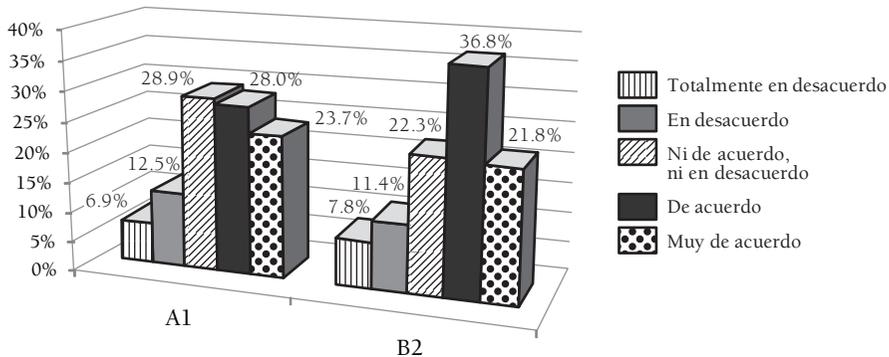
Gráfica 3. Se evalúa solamente los resultados de las escuelas B1 y B2



Los datos anteriores reflejan que los estudiantes consideran que lo que se evalúa en sus escuelas son los resultados, así se manifiesta en los rangos de entre 30 % y 35 por ciento.

Con respecto a si sólo se evalúa al alumno, la escuela A1 respondió estar de acuerdo, mientras que la escuela A2 dice estar ni de acuerdo ni en desacuerdo con 28.9%, teniendo una ligera diferencia con aquellos estudiantes que contestaron estar de acuerdo al obtener un 28.0% (gráfica 4). Las escuelas con bajo logro académico; es decir, la escuela B1 dice estar ni de acuerdo ni en desacuerdo con 27.8%, mientras que la escuela B2 respondió estar muy de acuerdo con 35.5 por ciento.

Gráfica 4. Sólo se evalúa al alumno de las escuelas A1 y A2





- Arancibia, V. (1992). Efectividad escolar: un análisis comparado. *Estudios Públicos*, 47, pp. 101-125.
- Arzola S. (1985). Un triste equívoco: escuela y juventud. *Boletín de investigaciones*, 3 (2). Facultad de Educación, PUC.
- Bracho, T. (2001). *Diseño de una política educativa. El programa escuelas de calidad*. México: CIDE.
- Briones, G. (1998). *La investigación en el aula y en la escuela. Convenio Andrés Bello*. Colombia.
- Casanova, María Antonia (1998). *La evaluación educativa. Escuela básica*. México: SEP-Cooperación Española.
- Cook, T. D. y Reichardt, Ch. S. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata.
- Chalmers, Alan (1982). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*. México: S. XXI Editores.
- Espinoza, S. et al. (1995). *Escuelas de calidad y sus procesos organizacionales: un cambio hacia el mejoramiento de la educación*. Tesis para optar al título de Psicólogo. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gómez Buendía, H. (1998). *Educación: La agenda del siglo XXI* (especialmente capítulo 4). Colombia: PNUD-Tercer Mundo Editores.
- Fierro, C. y Carvajal, P. (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México: Gedisa.
- Guba, E. G. (1983). *Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. La enseñanza de la teoría y su práctica*. Madrid: Akal/universitaria.
- Loera, A. et al. (2003). *El estado inicial de las escuelas primarias de las escuelas de calidad. Informe ejecutivo sobre los indicadores de la Línea de base*. México: Heurística educativa.
- Marchesi, A. y Martín, E. (1998). *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. España: Alianza.







Esta primera edición de *Gestión de la educación básica. Referentes, reflexiones y experiencias de investigación*, estuvo a cargo de Litografía Mier y Concha, SA de CV, y se terminó de imprimir en diciembre de 2009.

El tiraje fue de 500 ejemplares.