

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD AJUSCO
ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

GESTIÓN ESCOLAR EN LA ESCUELA SECUNDARIA
Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE.

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

P R E S E N T A:

JAIME MATEHUALA ALVA

DIRECTOR DE TESIS

PROFR. VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE

MÉXICO, D. F. JULIO DE 1998

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. PROPÓSITOS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN PARA REORGANIZAR LA EDUCACIÓN BÁSICA

I.1. Administración de la educación pública

I.2. ¿Qué es la Administración Educativa?

I.2.1. La gestión escolar

I.3. Estrategia de la modernización

I. 3. 1 .Modernización de la educación básica

I.3.2. Reorganización del sistema educativo nacional

I. 3.3. Reformulación de contenidos y materiales educativos

I.3.4. Revaloración social de la función magisterial

CAPÍTULO II. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

II.1. ¿Qué se entiende por calidad de la educación básica?

II.1.1. Criterios para constituir una educación básica de calidad

II.1.1.1. Equidad y cobertura de la educación básica

II.1.1.2. Eficiencia terminal

II.1.1.3. Gasto público presupuestal en educación

II.2. La estructura organizativa escolar como factor de la calidad

II.3. El maestro como factor de la calidad

II.3.1. Formación de los docentes

II.3.2. El programa Nacional de Actualización Permanente

II.3.3. La evaluación del docente

CAPÍTULO III. GESTIÓN EN LA ESCUELA SECUNDARIA Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

III.1. Objetivo de la Gestión Escolar

III.2. La organización

III.2.1. Planeación

III.2.2. Organización

III.3. El equipo de trabajo

III.3.1. Ejecución

III.4. Cumplimiento del trabajo

III.4.1. Control

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

HEMEROGRAFÍA

DOCUMENTOS

INTRODUCCIÓN

Abordar el problema de la gestión escolar en los planteles de educación secundaria desde la perspectiva de su relación con la calidad de la enseñanza. Esta es la idea central que sirve como punto de arranque del presente trabajo de investigación. En términos generales el problema se aborda desde dos vertientes: una primera, de naturaleza teórica, y una segunda, de formato práctico.

La primera parte, que comprende los capítulos I y II, se centra en el análisis de las principales proposiciones en torno de la administración escolar hechas desde la política educativa del Estado. Asimismo, se hace un recuento de las más importantes aportaciones que se han hecho a la ciencia de la Administración Educativa desde algunas de las más connotadas corrientes teóricas del pensamiento administrativo contemporáneo. Se proponen también definiciones propias de los conceptos o herramientas teóricas que resultaron imprescindibles en la difícil tarea de adquirir una visión sólida y de conjunto sobre el estado que el problema escogido guarda en su relación con otros problemas y con otros hechos.

En la segunda parte, que comprende el capítulo III, se trabajó con miras a experimentar el sentido real y el grado de transformación que ha logrado o está logrando la aplicación práctica de las políticas de educación a través de las gerencias escolares en la calidad de la enseñanza secundaria en el ámbito específico del plantel escolar, se hizo de esta manera porque se parte de la idea básica de que el objetivo natural y último de la reforma del sistema escolar es elevar y/o mantener alto el nivel de la calidad de la enseñanza pública, entre otras cosas, a través de la acción de coordinación del trabajo escolar por medio de las gerencias escolares.

Por último, en un apartado final se dan las principales conclusiones a las que permitió arribar la investigación.

El primer capítulo se centra en el análisis de las principales proposiciones de la

política de modernización impulsada por el régimen para reorganizar la educación básica a través de la reforma del sistema educativo nacional, en esta perspectiva el ángulo de interés es la política educativa en marcha, aunque esto no significa que no se introduzca un breve marco histórico acerca de su desarrollo, sobre todo en las dos últimas décadas, con el fin de contar con un panorama más amplio que facilite avizorar las posibles soluciones a la problemática tratada. El capítulo se compone de tres partes básicas: una primera, que versa sobre la administración pública de la educación, en la segunda, se revisan los conceptos proporcionados por algunas de las principales corrientes del pensamiento administrativo en torno del estatuto ontológico y epistemológico de la administración educativa; y por último, en la tercera parte se hace un repaso histórico de las principales pautas que ha ofrecido la estrategia de modernización como política pública para fortalecer el papel social de la educación.

Desde el origen de nuestra Nación la Administración Pública retornó como ámbito propio de lo público a la educación, si bien la primera tarea que enfrentó la Administración Pública -aunque también naciente ya aclimatada firmemente en nuestro país, de donde se le puede agregar el adjetivo de nacional- fue consolidar al Estado Nación en ciernes. Se dejó sentir en los comienzos de la vida independiente de la Nación la acción pública de la Administración desde el momento en que se inició el proceso de la organización de la administración de lo público, en esta primera etapa los gobiernos independientes iniciaron las acciones para ordenar el manejo del poder y de los recursos públicos con fundamento en la herencia de la vieja tradición hispánica de las cuatro causas: hacienda, justicia, gobierno y guerra, las cuales aunque de manera primitiva, eran claramente acciones enfiladas hacia el ejercicio racional del poder público. Bajo esta óptica se crean las primeras secretarías de estado, por ejemplo, entre los años de 1821 y 1836 actuó en la vida pública nacional la Secretaría de Estado del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores bajo cuya dependencia se encontraban los asuntos relativos a la educación, a esta secretaría correspondía consolidar y promover el sano funcionamiento de órganos como el Instituto de Ciencia, Literatura y Arte, así como las Escuelas Lancasterianas de Primeras Letras, entre otros. Cabe recordar que esta secretaría estuvo a cargo, en el año de 1823, de gente

culta de primer nivel como el intelectual y político don Lucas Alamán.¹ En consonancia con este proceso histórico en esta primera parte del trabajo se asienta la idea de que la educación, como asunto público, ha sido por tradición una función retornada por el Estado, no sólo por razones de orden cultural, sino político. Resultan claras, en consecuencia, las razones del por qué una de las tareas de mayor importancia de la Administración Pública en el México actual es la educativa. Sin olvidar por supuesto la valiosa herencia prehispánica.

En un segundo párrafo de este primer capítulo se hace una búsqueda de los principales elementos y aportaciones teóricas desde diferentes corrientes de pensamiento, que permiten fundamentar una definición propia de uno de los conceptos centrales de este trabajo: la Administración Educativa. En consecuencia, se retornan las definiciones de dos de las más importantes corrientes teóricas del pensamiento administrativo actual, en su vertiente de búsqueda de una definición del objeto de estudio de la administración de la educación; por un lado, se analiza la llamada teoría estático funcionalista que ve en la Administración Educativa como disciplina teórica y como acción práctica un conjunto de conocimientos teóricos y técnicas prácticas que permiten acotar la exclusividad epistemológica de un determinado número de fenómenos sociales como 'hechos' administrativos que inciden en la educación, a partir de los cuales es posible planear, dirigir y controlar con calidad el proceso de enseñanza. Por otro lado, se retornan los aportes de la llamada corriente de la dialéctica crítica, corriente que ha dejado sentir su influencia en algunos círculos universitarios recientemente, la esencia de esta corriente radica en la crítica que hace a la pretensión imposible, de escindir desde la realidad un campo exclusivamente administrativo, la realidad, dice, no se puede fragmentar porque no es como un mecanismo conformado por compartimientos aislados e inconexos entre sí. En este sentido propone la fundación de una perspectiva de lógica disciplinaria desde la cual se define a la Administración Educativa como una disciplina social que privilegia o resalta los aspectos administrativos de la práctica educativa, aspectos que forman parte indisoluble de un todo orgánico real que sólo son separables por vía conceptual para fines de análisis teórico.

¹ Leer sobre el tema por ejemplo el excelente artículo de Luis García Cárdenas: "Antecedentes y desarrollo de la administración Pública Federal en México". En Revista de Administración Pública, INAP, México, núm. 43, 1993

Por último, se concluye esta parte con una propuesta conceptual propia acerca del objeto de estudio de la Administración Educativa, en ella se asevera que es una disciplina social a la vez teórica y práctica que retorna simultáneamente. las herramientas de la ciencia Administrativa y de la ciencia de la Enseñanza para planear , organizar , ejecutar y controlar el proceso de enseñanza y aprendizaje; es decir, explota el proceso administrativo en el ámbito escolar para conseguir la eficiencia en la organización, operación y cumplimiento de los propósitos delineados por la política educativa para el sistema educativo.

Con los conceptos de Administración Educativa, Administración Pública y Gerencia Pública, se pasa a definir el concepto de Gestión Escolar. La gestión escolar es un recurso técnico que hace uso de las herramientas teórico prácticas de la administración y de los conocimientos pedagógicos para resolver los problemas de coordinación entre los recursos que específica y cotidianamente se presentan en la aplicación del proceso administrativo en la educación al interior de los propios planteles escolares con el propósito de hacerlos productivos. El objetivo primordial que persiguen las gerencias escolares es en consecuencia, la compenetración de los recursos de que dispone un plantel mediante la utilización racional de los mismos con miras a alcanzar los propósitos de la educación postulados en la legislación y en los planes y programas de estudio.

En el parágrafo I.3 del primer capítulo se analizan las principales proposiciones de la estrategia de la modernización de la educación básica, tal como se han plasmado en el documento eje de esta política, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), a través de sus tres vertientes: la reorganización del sistema educativo nacional, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

En el segundo capítulo se aborda la problemática de la calidad de la enseñanza en su relación con el proceso de enseñanza aprendizaje y su incidencia en ella del proceso de administración. En este punto se analizarán algunas de las causas estadísticamente más notorias que inciden en la tradicional dinámica de escaso rendimiento de los factores

educativos; se ventila el problema del papel desempeñado por las acciones de gerencia escolar en su relación con el aumento de la productividad escolar, esto es, de la calidad de la educación, por calidad se va a entender la característica o características identificables que distinguen a un producto o proceso de otro como mejor, bueno o valioso. El fin que la gerencia escolar persigue a través de su acción es que la enseñanza realmente transforme a sus destinatarios en productos cualitativamente superiores, esto es, en alumnos con un alto desempeño en el aprendizaje y con una gran capacidad de acción positiva en la vida gracias a la adopción y al ejercicio críticos de valores sociales e individuales que fomenten la superación constante tanto del individuo como de su ambiente social.

Después de definir el concepto de calidad se pasa al análisis de la calidad de la educación básica, para este fin se divide la exposición en cuatro partes: en la primera se sientan las bases para dilucidar lo que se entiende por calidad de la educación básica; en una segunda parte se continúa el análisis a través de las variables que se consideran pertinentes para constituir una educación básica de calidad como: equidad y cobertura de la educación " básica, donde se analizan las acciones del gobierno para abatir problemas del sistema educativo nacional como el rezago, la distribución del servicio y la cobertura, éstos se ven tanto en perspectiva histórica como en su estado actual; la eficiencia terminal y el gasto público presupuestal en educación son los otros dos problemas que se abordan en esta parte, se considera que éstos parámetros constituyen sendos indicadores del estado que guarda la calidad de la educación y por lo tanto la calidad de la acción de la gerencia. En un tercer momento el análisis transcurre hacia el papel de la estructura de la organización escolar como factor de la calidad, aquí se trata de develar la función que desempeña la organización de los recursos en la calidad. Por último, en la parte final del capítulo se repara acerca de la importancia del desempeño profesional del maestro como uno de los elementos más relevantes dentro de un proceso educativo de calidad.

El capítulo III como se mencionó, es la parte práctica, de investigación de campo del trabajo, el plano de desarrollo en esta etapa trata de constatar en su desenvolvimiento operativo real y cotidiano, qué tanto la gerencia escolar está cumpliendo puntualmente con su cometido de proporcionar y de facilitar las bases para una enseñanza de calidad y en qué

medida se le está considerado como herramienta idónea para detectar y corregir las fallas del proceso. La urdimbre que permitió dar coherencia a este capítulo fue el seguimiento del proceso administrativo aplicado al territorio escolar. En este sentido, después de tratar de fijar el objetivo de la gestión escolar se pasó a la revisión en los hechos, del desempeño que cada una de las fases del proceso administrativo cumple en la meta de proporcionar una educación de calidad. Se revisó la contribución de la planeación, la organización, la ejecución y el control del proceso administrativo que ejerce la gerencia escolar en la coordinación del proceso de enseñanza aprendizaje.

El punto de partida es que el objetivo de la gestión escolar es hacer eficiente la acción de enseñar. Para lograrlo, se argumenta, no puede dejar de satisfacer ampliamente los siguientes requerimientos: a) Elevar y mantener alto el grado de organización. b) Proporcionar las condiciones necesarias que contribuyen a la transformación del equipo de trabajo en un grupo altamente productivo. c) Controlar el desarrollo del trabajo, a través de la reparación expedita de las desviaciones y de la toma de decisiones encaminadas a corregir las fallas en lo subsecuente.

Para llevar a efecto el estudio de campo se procedió a la aplicación de un cuestionario escrito dirigido a profesores en servicio, estructurado en lo básico con fundamento en las ideas de este capítulo, el resultado de dicha encuesta y de su análisis se proporciona y desglosa en el mismo capítulo.

Por último se cree conveniente tener presente las hipótesis de trabajo que guiaron la estructuración de la investigación:

a) Las gerencias escolares no cumplen de una forma adecuada con las funciones básicas de su cometido como elevar y mantener alto el nivel de organización, proporcionar las condiciones para transformar a los equipos de trabajo en grupos productivos, llevar un control efectivo del desarrollo del trabajo. La consecuencia inmediata de esta incapacidad es que la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, esto es, la productividad o rendimiento escolar, sea bajo; que las escuelas sobresalgan por su desorganización y que los docentes no

se encuentren debidamente motivados. Las causas de este malestar radican en lo fundamental en que los directivos, que son los órganos que encabezan la gestión escolar, carecen de capacidad y capacitación para conducir el trabajo escolar, esta carencia repercute en la escasa vigilancia y corrección de las fallas del proceso administrativo escolar y en la ausencia de información y comunicación entre los integrantes de los equipos de trabajo. Por lo tanto la mayoría de estos equipos, incluyendo a los directivos, son grupos escasamente productivos.

b) Los propósitos de la modernización educativa, como la elevación de la calidad de la enseñanza, así como la resolución en buena medida de los problemas que implica la reestructuración del sistema educativo a través de la federalización del sistema educativo, la reformulación de planes y programas de estudio y la revaloración de la función magisterial sólo podrán ser satisfechos si en las propias escuelas se sienten como propios, y para que esto se dé un requerimiento impostergable es que los órganos de gerencia escolar como las direcciones y los consejos técnicos se transformen en verdaderas palancas de coordinación, ejecución y control del trabajo escolar.

c) La transformación radical de estos órganos en el sentido mencionado se encuentra en función directa del grado en que los protagonistas del hecho educativo transformen sus actitudes y acciones, cambio que no puede dar se más que en la medida que los directivos escolares comprendan y asuman con toda la imaginación y energía el papel angular de su función como coordinadores del trabajo, en la medida que los docentes revaloren la importancia de su trabajo y en consecuencia asuman firmemente el compromiso que este cambio de actitud conlleva para con sus alumnos, en la medida que los padres de familia reafirmen su posición como los primeros interesados en el desarrollo de sus hijos y actúen en consonancia.

d) Las áreas clave para identificar las escuelas con alto rendimiento y por ende con alto desarrollo en la calidad. de la enseñanza, propuestas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyos parámetros y estudios constituyen una referencia obligada a partir de la incorporación de

México, se encuentran lejos de ser una realidad en el medio de la educación secundaria pública. La consecuencia de la disminución o ausencia de estas variables es el bajo nivel de la calidad educativa que puede constatararse aun a simple vista por cualquier observador no necesariamente especializado en el tema.

Estas son las hipótesis de trabajo que se pretende demostrar a lo largo del cuerpo expositivo de esta investigación. Aunque la línea de acotación se reduce a la revisión del problema de la relación entre la gestión escolar y la calidad de la educación en el nivel de la enseñanza secundaria tomando como referencia física la región geográfica de la Delegación política de Cuajimalpa en el Distrito Federal, se piensa que esto no constituye impedimento para hacerlas extensivas, como asimismo las conclusiones, a toda la educación básica pública desde el ángulo de la práctica de la administración de los recursos escolares, cuyo objetivo explícito es elevar y/o mantener alto el -nivel de la calidad de la enseñanza, objetivo que constituye por demás el fin de toda institución educativa. El mismo estatuto científico de la Administración permite esta extensión, este fundamento legitima la idea de que la función administrativa es un recurso universal utilizado, si no es que exigido, por todo organismo social que pretenda más que una simulación de control, coordinación y productividad, y sobre todo la educación cuyo interés reside en potenciar el desarrollo de los individuos en aras de la ampliación del bienestar común. No obstante la precaución impide soslayar las particularidades de cada uno de los subsistemas de la educación básica, razón por la cual las conclusiones obtenidas sólo se referirán a la educación secundaria.

Antes de abandonar provisionalmente el escritorio no se quiere dejar de mencionar la valiosa asesoría que en todo momento y sin condiciones otorgó desde la gestación del proyecto y durante el subsecuente desenvolvimiento del mismo, el profesor Víctor Manuel Nájera de la Torre al que esto escribe, sin ella las dificultades para arribar a puerto seguro habrían sido más que infranqueables, el mismo agradecimiento va para todos los sinodales. Con todo, valga como aclaración que si no se fue lo acertado que se hubiera deseado esto no se debe sino a que el alumno se ha quedado corto de luz.

CAPÍTULO I

PROPUESTAS DE LA POLÍTICA DE
MODERNIZACIÓN PARA
REORGANIZAR LA EDUCACIÓN BÁSICA

I. PROPÓSITOS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN PARA REORGANIZAR LA EDUCACIÓN BÁSICA

1.1. Administración de la educación pública

En sentido estricto el título de este párrafo es reiterativo, porque no existe un proceso educativo que al mismo tiempo no sea público. El fin de la educación, que comienza desde la individualidad del sujeto, es eminentemente social, la acción educativa persigue como propósito natural socializar al individuo, familiarizarlo con el terreno de lo público, de la cultura, de la humano; así, la educación es un proceso que conjunta ambas partes de su ámbito: el individual y el social. Para el propósito de este trabajo se comparte la definición de educación que han dado autores reconocidos: la educación es "[...] un proyecto social e individual deliberado y consciente, que pretende obtener transformaciones en el comportamiento humano con resultados exitosos y de acuerdo con la visión de esa sociedad, sus circunstancias, sus capacidades, todo ello enmarcado dentro de las ámbitos de su cultura."² De esta manera la educación pretende a la vez, transformar la estructura psicológica de los sujetos hacia conductas de acuerdo con actitudes y valores socialmente reconocidos según las circunstancias históricas de una sociedad determinada, y así hacer avanzar también las circunstancias del desenvolvimiento social.

Tampoco la administración busca un fin privado en sí mismo. En el espacio educativo ésta persigue canalizar los esfuerzos y los recursos para que los objetivos sociales se cumplan de la manera más idónea y con la menor pérdida de recursos. Al hablar de la administración de la educación pública se busca, circunscribir el análisis a un campo específico de lo público: la Administración Educativa, y como todo asunto público que persigue el bien común³, es un territorio que cae dentro del campo de acción del Estado.

² Garduño, Medina, Silva, y Mejía, *La transformación de profesores y profesionales de la educación en la universidad pública mexicana*, p.16

³ El bien común es un valor y un principio político surgido en el pensamiento de la escolástica, sirve de fundamento al pensamiento político católico aunque ha trascendido esta visión del mundo. En la actualidad es un valor que señala el fin al que debe tender la sociedad, se considera que el bien común concierne a la felicidad natural a que tienen derecho los individuos, de aquí surge su valor como principio político fundamental de las sociedades democráticas de hoy. El bien común es un polo que se opone a las políticas sociales y económicas que sólo buscan el incremento de la eficiencia y la eficacia sin considerar al factor humano y en

Por la tanto corresponde al gobierno, y en México sobre todo por las razones particulares de su historia, (como mano ejecutora de los fines del Estado), aunque no únicamente a él, por supuesto, pero sí en cuanto representa la dirección coordinadora de lo público, hacerse cargo de la planeación, organización, coordinación, formulación de planes y programas de estudio, dirección, distribución, ejecución y control de la educación básica pública (y de la privada); a través de su brazo de operación: la Administración Pública. La educación superior presenta características particulares que escapan a los propósitos que animan este trabajo.

Una de las preocupaciones primordiales e históricas del gobierno federal ha sido y es la educación, y dentro de ésta sobre todo la básica por cuanto constituye el fundamento del sistema educativo nacional; hablando estrictamente es la única que tiene carácter universal pues llega a todos los sectores y estratos de la población, y para muchos es la única educación formal que recibirán en su vida. Recuérdese que desde el Constituyente de 1917 y expresamente desde la reforma de 1934⁴ al Artículo 3° constitucional, el Estado surgido de la revolución recogió como una de sus obligaciones impartir la educación básica primaria -secundaria a partir de agosto de 1993- a todos los sectores de la población que así la demandaran, para este fin creo en septiembre de 1921 la Secretaría de Educación Pública, organismo que le permitió el control de las políticas educativas de una manera centralizada. Mediante esta política el Estado aseguraba dos cosas, por un lado satisfacía un largo anhelo de las grandes masas: recibir educación, de paso adquiría legitimidad ante los ojos del pueblo como el Estado benefactor de las clases que hicieron posible la revolución. Por otra parte aseguraba, mediante una educación básica de calidad y de cobertura suficiente, la institucionalización del ejercicio educativo como condición indispensable para el desarrollo de la nación, esto último implicaba formar los cuadros científicos y técnicos que fueran capaces de entender los rápidos cambios tecnológicos que estaban ocurriendo en el mundo y trasplantarlos alas condiciones nacionales. De paso aseguraba también la

contra de dicho factor. En este sentido se entiende aquí este concepto. Puede verse la definición que dicho concepto Nicola Matteucci en el *Diccionario de Política* que preparó junto con Norberto Bobbio Gianfranco Pasquino, México, Siglo XXI, pp. 144-145.

⁴ Cfr. La exposición de motivos a la reforma al artículo 3° constitucional de agosto de 1993 hecha por el entonces secretario de Educación Ernesto Zedillo Ponce de León

reproducción ideológica, pues desde entonces quedó claro para el régimen que sólo mediante una centralización de la decisión sobre los contenidos educativos se evitaría la dispersión, se evitarían los sesgos regionalistas y se le daría el carácter de verdadera educación nacional.

En síntesis, el reto más acucioso de la política educativa del Estado mexicano surgido de la Revolución de 1910-1917 fue construir un sistema educativo de dimensión nacional, que iniciara coordinadamente las acciones a favor del abatimiento de los dos problemas más intensos del momento: el desproporcionado analfabetismo y la casi nula cobertura educacional. Pero estos primeros pasos han quedado sepultados por más de siete décadas de historia. Hoy en día asistimos una vez más a un nuevo reajuste del sistema educativo que se ha dado en llamar *modernización educativa*. Según la política de modernización, reajustar el sistema educativo a las nuevas condiciones debe comprenderse como parte de una estrategia global para impulsar al país hacia el desarrollo (hacia el primer mundo se dijo en el sexenio anterior), donde no puede dejar de contemplarse a la educación como uno de sus principales fundamentos. El proceso de modernización del sistema educativo debe entenderse dentro del marco conceptual abierto por el proceso de modernización del país operado desde hace ya más de una década (durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, 1962-1968; Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; y Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000); cuya característica principal es la reconfiguración profunda de las instituciones para generar nuevos mecanismos de decisión y de esta forma aumentar las capacidades administrativas. El proceso de modernización se ha entendido como un proceso de dispersión del poder, en los aspectos político, administrativo, económico, social y geográfico, aspectos que no pueden quedar fuera de los análisis de las políticas de modernización, democratización y reconfiguración de las políticas públicas en el México contemporáneo, como han mencionado diversos autores.⁵ Otros investigadores del fenómeno educativo nacional resaltan el papel de progreso que desempeña la educación, por ejemplo, léase lo escrito por dos de ellos:

⁵ *cfr* Enrique Cabrero Mendoza et al. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", pp. 329-348. Victoria E. Rodríguez, *Decentralización in México*, pp.

Tradicionalmente la educación ha jugado un papel central en los programas de *modernización económica y cultural*. Los gobiernos posrevolucionarios por ejemplo, desde la década de los veinte desplegaron una estrategia educativa y cultural destinada a unificar ideológicamente a la nación ya la vez organizar las diferencias entre las clases y regiones del país.

Vasconcelos creyó en la educación generalizada como instrumento para mejorar la situación económica y cultural del pueblo, dar las bases de la democracia y el progreso. Con la consigna de mestizar la indígena y lo hispano, lo nacional y lo universal, las escuelas rurales y las misiones culturales enseñaron a leer y escribir incorporando el uso del castellano en las comunidades indígenas que en esa época representaban un 37 % de la población del país.⁶

En este texto salta a la vista el papel de instrumento para mejorar que se le asigna a la educación como tarea esencial, se ve asimismo su papel socializador, y catalizador del desarrollo. Por estas razones es obvio que la acción educativa no puede ser un proceso ajeno a la Administración Pública.

El proceso educativo visto desde la perspectiva administrativa se entiende como uno de los campos de acción de las ciencias de policy, es decir, de la Administración Pública, por cuanto ésta se encarga de ejecutar en acciones concretas las disposiciones y directrices marcadas por la política.⁷

La administración de la educación pública es entonces una de las múltiples facetas de la realidad política y social cuyos cometidos corresponde vigilar al Estado. Es, en otros términos, un momento de esta realidad donde confluyen dos procesos: el educativo y el administrativo. En este punto la disertación reclama definir qué se entiende tanto por Administración Pública como por Administración Educativa.

El proceso administrativo entendido en su sentido más general, como la función que tiene el cometido de que los propósitos sustantivos de un organismo social se cumplan, es

⁶ Patricia Safa y Eduardo Nipón, "La educación y el Tratado de libre Comercio de la crisis a las perspectivas." Pp. 50-51

⁷ cfr. Omar Guerrero, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en *Ciencia*, México, 1993, El Colegio de México, pp. 29-38.

Cfr. Lourenco Filón, *Organización y administración escolar*, Argentina, Kapeluz, 1965, pp. 69-79

un constitutivo universal de todo proceso de administración (privada o pública).

El Estado, y aquí se entiende que el Estado es un organismo social determinado históricamente que representa la estructura que se encarga de dar cohesión, como un todo, a la vida asociada en tanto constituye el único aparato legítimamente constituido para la administración del poder y con el sólo objetivo de conservar la paz social, de fomentar el desarrollo social y de preservar la soberanía sobre una territorialidad, el Estado como organismo que ha logrado centralizar el ejercicio del poder político en uno solo, actúa sobre el conjunto social a través del gobierno y de la administración de lo público, respeta además el orden jurídico, que se convierte así en la fuente que le confiere legalidad.⁸

El gobierno, que es el cuerpo o equipo de personas que ejercen directamente el poder político y que determinan el sentido de la política de una sociedad, y la Administración Pública, es decir, la organización de las tareas que se llevan a efecto para la concreta aplicación de los fines que se consideran de interés público, se constituyen en los brazos ejecutantes del Estado o en el Estado actuante.

Por Administración Pública, se entiende el conjunto instrumental de técnicas y prácticas por medio de las cuales el gobierno organiza las acciones que tienen como objetivo el cumplimiento de los fines públicos en la sociedad, busca que cada una de las tareas que implementa acarreen el beneficio de la misma, esto es, el llamado bien común y de esta manera establece las condiciones para su desarrollo perdurable. Corresponde a la

⁸ Ornar Guerrero hace notar en *Principios de administración pública*, que la característica más importante que identifica al Estado moderno es el Estado de Derecho, entendiendo por esta noción no simplemente el sometimiento a la ley, pues este ha ocurrido desde los viejos tiempos de Hammurabi, sino una configuración que permite la protección tanto del derecho objetivo como de las pretensiones jurídicas subjetivas de los ciudadanos, cuida tanto de la vida pública como de la vida privada, tanto del ciudadano como del individuo, .Dice:

"El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la administración pública al derecho y por el recurso de queja ante los tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La administración pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad. La idea de un control tan intenso, es explicable por el rechazo a los rasgos monárquicos aún perceptibles en el servicio público, durante los primeros años de los regímenes republicanos."

Ornar Guerrero, *Principios de administración pública*, pp.29-31.

Administración Pública la elaboración y ejecución, control y cuidado de las políticas públicas.⁹

Esta idea presupone dos cosas, por un lado se parte de la suposición de que dicho Estado es neutro, representa una universalidad social por encima de las rupturas o conflictos que pudieran surgir a causa de la asimetría social provocada por la división social en clases diferenciadas. Por otro lado, se parte de la suposición de que los individuos aceptan que dicha función es legítima, en el entendido de que es mejor dirimir los conflictos que vivir en el enfrentamiento, donde seguramente siempre ganaría el más fuerte y a la larga todos saldrían perdiendo. Por lo tanto el Estado es un organismo universal que vela por el bien de todos los miembros de la sociedad a través de las acciones tangibles de la Administración Pública.

La Administración Pública es, como se concluye de esta definición, el Estado actuando a través de la dirección del gobierno; el brazo directo de operación de la Administración Pública, aquel que se encarga de conducir concretamente el proceso administrativo hacia la dirección correcta señalada por los fines públicos es la Gerencia Pública. La gerencia dirige las acciones e integra los recursos, es en sí misma el proceso administrativo en acción.

⁹ Esta definición no desconoce algunas de las más importantes delimitaciones conceptuales de la Administración Pública, por ejemplo:

Para, Giorgio Pastori :

"Con el término de 'administración pública' se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de la tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal."

cfr. Bobbio, Matteucci, Pasquino, Diccionario de política, p.12.

Para Omar Guerrero:

"[...] la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen. "

Donde además refiere diferentes asertos de varios autores como:

Carlos Marx: " Actividad organizadora del Estado",

Lorenzo von Stein: "Actividad del Estado",

Woodrow Wilson: "Gobierno en acción",

Luther Gulick: "Trabajo del gobierno",

Marshall Dimock: "Estado como constructor. "

Gerencia Pública se define como: "[...] el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos".¹⁰

El elemento clave de los procesos administrativos, y asimismo de la Administración Pública, es su confección en términos de racionalidad, cumplir en términos de eficiencia y eficacia los objetivos del interés público es racional, la racionalidad de la Administración Pública es una racionalidad instrumental, cuyo fundamento está constituido por los objetivos previstos, posibles lógicamente, milimétricamente calibrados en el plan y técnicamente posibles a través de la lógica medios fin; y que persigue como último fin satisfacer las demandas sociales al dirigir la marcha del Estado como entidad encargada de la cohesión social.

A continuación se pasará a definir el concepto de administración educativa; se puede concluir este apartado diciendo que la administración de la educación pública es una práctica por medio de la cual la política pública del sector educativo privilegia el elemento administrativo como el medio instrumental que permite dar dirección, sentido, elevar la eficiencia y la eficacia e incidir en la calidad de la práctica educativa a través de acciones de coordinación, de ejecución y de ajuste y control de lo planeado. Hasta hoy es el gobierno el que centraliza las directrices, impulsa y da coherencia a los contenidos educativos y proporciona la mayor cantidad de recursos, aunque se espera que esta situación pase a un segundo plano con el avance de la federalización del sistema educativo del cual se hablará más adelante.

1.2. ¿Qué es la Administración Educativa?

Antes de emitir un juicio sobre el tema y con el objetivo de tener claro este concepto es conveniente pasar la vista aunque sea desde una perspectiva panorámica sobre algunas formulaciones teóricas acerca del particular hechas por connotados investigadores.

Ornar Guerrero, op. cit., pp. 24-25.

¹⁰ Adriana Plascencia Díaz, *Gerencia Pública*, 1993, p.v.

En nuestros días las tareas que cumple la Administración Educativa son sumamente complejas, le corresponde desempeñar una enorme multitud de tareas, que van desde la planeación de los contenidos y pagar a los maestros, hasta vigilar la correcta aplicación de los recursos materiales. El denominador común de toda función administrativa (pública o privada) es que se cumplan los objetivos previamente trazados, esta función la comparte la Administración Educativa.

Conceptualizar la Administración Educativa a estas alturas es relativamente fácil porque se cuenta ya con el marco teórico referencial que nos proporciona concepto de Administración Pública. Se dijo que ésta es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y cumplimiento de los intereses públicos y así fomentar el orden público y la convivencia ciudadana. Antes que otra cosa se tiene que aclarar que el enfoque que aquí se quiere dar a dicho concepto es el que brinda la Administración como herramienta y acción del gobierno en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas para implementar las políticas públicas, esto es, el de la Administración Pública, en este sentido se puede decir que el enfoque desde el cual se analiza el problema es el de la Administración Pública de la Educación. Partiendo desde esta perspectiva el problema presenta múltiples aristas que trascienden el campo del proceso administrativo circunscrito a las entidades privadas, no interesa el análisis de las medidas que toman los empresarios de la educación para incrementar la eficiencia de sus procesos administrativos. De lo que aquí se trata es de dilucidar la problemática que presenta la Administración Educativa desde el enfoque público, como ámbito de la política pública y en este sentido se trata de analizar el papel que como actor le corresponde desempeñar frente y dentro de los problemas políticos más actuales como el de la descentralización del gobierno, la federalización del sistema educativo, la influencia de los organismos internacionales en la política de educación, la política de modernización educativa. Todo esto con el fin de poder mirar con claridad el juego que dentro de este entramado corresponde a la educación básica.

Un primer concepto de Administración Educativa, bajo el susodicho enfoque, se ve

en ésta simplemente la acción, dirigida por el gobierno, para dar cumplimiento a la dispuesto en las leyes sobre esta función en particular , es decir, la Administración Educativa vigila que las disposiciones que en materia educativa señala la Carta Magna sean cumplidas por todos los involucrados. En esta visión, jurídico administrativa, la Administración Educativa no va más allá de ser un mero medio ejecutor de las susodichas disposiciones.

Antes de arribar a un concepto más sustantivo conviene hacer una revisión somera de algunas de las más importantes aportaciones a la tarea de analizar el significado de la Administración Educativa. Son relevantes las conclusiones que sobre este tema ha hecho el profesor Rogelio Medina Rubio de la Universidad de Oviedo en España, mismas que se traen aquí como punto de apoyo a la búsqueda propia. Apunta su investigación hacia la búsqueda de una visión interdisciplinar en la formación de los administradores de la educación, donde se concibe a la administración no simplemente como un mero instrumento mediador, de pura ejecución de lo dictado por otras esferas, sino que el administrador mismo tiene que salvar el compromiso de ser creativo, debe ser un individuo formado sólidamente en los variados campos de las disciplinas sociales para que este avituallamiento le confiera capacidad para tomar las mejores decisiones, encauzar convenientemente un proceso administrativo, corregir las desviaciones y ser capaz de transmitir a su personal los deseos de comprometerse con los propósitos de la institución educativa. Dice el profesor Rogelio Medina Rubio: "[...] la función administrativa [...], se nos presenta ya con una contextura múltiple, y al servicio de la función política o directiva del gobierno: de pura ejecución [...], que además tiene capacidad para dictar disposiciones [...], y que resuelve reclamaciones [...]. Se apuesta, pues, a una idea de la administración que va más allá del plano meramente gestor".¹¹ Como se comprende a partir de estas proposiciones, la administración moderna de la educación se tiene que entender como una administración integral, que no sólo vigila que las metas se cumplan sino que además propone vías de acción. Esta idea será indispensable para conceptualizar posteriormente la categoría de Administración Educativa que aquí se maneja.

¹¹ Rogelio Medina Rubio, "Las ciencias administrativas y las ciencias de la educación: una perspectiva interdisciplinar en la formación de los administradores de la educación." p. 130

No se pretende, por otra parte, reiterar aquí el dicho común de que la administración existe desde la prehistoria porque desde entonces los hombres tuvieron necesidad de trabajar en común acuerdo; sin embargo, es indudable que uno de los hitos del desarrollo del pensamiento administrativo lo constituye el nacimiento de las sociedades modernas, es a partir de ellas que la administración comienza a adquirir cuerpo como función social específica (basta recordar las complejas funciones de coordinación que solían efectuar los capitanes del Arsenal de la pujante ciudad de Venecia en el siglo XV); simplemente se dice que es imposible que podamos entender el pensamiento administrativo moderno si no se comprende al mismo tiempo el proceso de liquidación histórica del viejo estado absolutista y la importancia en este proceso de acontecimientos como las revoluciones francesa y norteamericana de final del siglo XVIII; simultáneamente con el surgir de la sociedad moderna se inicia, por otra parte, la función educativa como un servicio secular, arrebatado poco a poco a la esfera de influencia de la iglesia. El Estado moderno retorna como una función propia a la educación.

El nacimiento del Estado moderno es en consecuencia el punto de arranque de la *función administrativa actual*; porque si partimos de la idea, iniciada por Tomás de Aquino (bien común) y continuada por pensadores como Rousseau, de que el Estado es el resultado de un pacto social, que lo coloca por encima de los intereses particulares, resulta entonces que a éste corresponde actuar en el cumplimiento de la satisfacción de las expectativas de los diversos sectores sociales (hoy en día decimos, del interés nacional), velando que las distorsiones que se pudieran dar en favor de los grupos más fuertes sean corregidas de inmediato saldando así la armonía social.

Con el Estado se institucionalizó la función administrativa como administración de lo público. El carácter particular que distinguió a la administración desde entonces, fue el vigilar que las acciones que tuvieran como fin guardar el interés público se cumplieran. La administración pública se transformó en un instrumento para traducir en hechos, en acciones concretas, las directrices y disposiciones del poder público representado en el Estado, y que se instituyen para beneficio de la propia sociedad.

Si bien resalta en esta posición el carácter instrumental de la administración, ésta no es una actividad ciega, de simple ejecutor de las disposiciones, en la actualidad ha rebasado esta limitación constituyéndose en una verdadera palanca de desarrollo. Sobre este particular menciona el profesor Medina Rubio:

En su concreción práctica, la "función administrativa " aparece entonces en el sector público como un complejo de competencias peculiares del poder que lleva ese nombre, que no se limita a actividades de simple gestión o ejecución, sino 3 actos que, desde puntos de vista materiales y formales, rebasan aquella dimensión, pero que se consideran necesarios para que la administración pública pueda cumplir mejor cuanto el ordenamiento asigne como objetivos sociales a cumplir por el Estado.¹²

Mas la administración no es sólo la función que cuida porque las disposiciones jurídico políticas del Estado se cumplan.

También tiene una faceta técnica, y sobre ésta se fundamenta una segunda corriente, que muchas veces desprecia las repercusiones sociales de su actuar, esta vertiente se constituye como una especialidad gerencial y directora del proceso administrativo, como una metodología para la acción, esto es, un conjunto de técnicas y prácticas para hacer que un trabajo o acción se lleve a efecto de la manera más adecuada y con el menor consumo de insumos. Esta faceta ha sido explotada y fundamentada por las corrientes surgidas en el sector de la empresa privada, emparentada principalmente con la llamada administración científica surgida en los países industrializados a principios del siglo XX, y con la teoría de la organización. El principio fundamental de esta corriente es muy simple: parte del supuesto de la posibilidad fáctica de controlar con un margen muy pequeño de error las distintas variables que intervienen en el proceso administrativo. La función administrativa más importante para esta postura es la previsión, porque para ella todo proceso administrativo es perfectamente previsible con un margen de error escaso, apostando a lo lógicamente posible se puede reducir la incertidumbre; recuérdese que el ingeniero francés

¹² Ibidem, p. 133

Henri Fayol comenzó su trabajo, para 1870, dividiendo la actividad industrial en funciones, una de la cuales era precisamente la administrativa, de ésta dijo que era la función de planear , organizar , dirigir , coordinar y controlar el trabajo industrial.¹³ Acerca de esta corriente dice Medina Rubio:

[Se puede ver][...], a la administración como un conjunto de técnicas formales (planificación, organización, coordinación, dirección y control de recursos) aplicables para el logro de unos objetivos sociales determinados: técnicas deducidas a partir de unos presupuestos teóricos de la sociología, de la política, de la economía o de la psicología social [...] ajenos, en principio al contenido de aquella "ingeniería administrativa."¹⁴

Para esta opción, aplicada al campo educativo, todo se resuelve, en consecuencia, a partir de la correcta aplicación de las técnicas y si existen problemas de equidad o relevancia de contenidos es a causa de la incorrecta aplicación del proceso administrativo.

Existe una tercera corriente de pensamiento administrativo, que se aleja por igual tanto de la antigua visión jurdicista como de la llamada teoría científica de la organización, para esta comente el ámbito propio de la administración es el cúmulo de saberes de las distintas disciplinas científicas que confluyen en su referencia a las acciones administrativas como hecho administrativo.

Este concepto teórico se deduce a partir de la constatación empírica de que los procesos sociales constituyen una urdimbre donde coexisten, como hechos concurrentes, diversos fenómenos, políticos, económicos, sociales, etcétera. A partir de los cuales es posible distinguir la acción administrativa por su carácter particular de conductora de las acciones predeterminadas. En este sentido se dice que la administración se refiere a un fenómeno particular, aquél que tiene que ver con las tareas de coordinación y ejecución de acciones con vistas a conseguir propósitos previstos empleando recursos. Estos fenómenos constituyen el hecho administrativo, que viene a conformarse como el sustrato de la acción administrativa, la acción administrativa se disgrega en hechos administrativos. Los rasgos

¹³ cfr. Claudes S. Georges, Jr., *Historia del pensamiento administrativo*, pp. 104-109

¹⁴ Rogelio Medina Rubio, op. cit., cit., p.134.

que permiten caracterizar al hecho administrativo son, su carácter instrumental, esto significa que la actividad administrativa tiene una función intermediaria, vicarial; su papel estabilizador, porque el fin de la administración es el cumplimiento de los objetivos sociales en función de conservar el equilibrio entre las partes del cuerpo social y preservar así el interés común; y finalmente su dimensión previsor o de preparación de la acción, porque es lo propio de la función administrativa actuar en función de las consecuencias de la acción.¹⁵

Hasta este momento se ha hablado del carácter general de la función administrativa según la perspectiva de algunas corrientes del pensamiento administrativo, requisito necesario como marco de referencia para contextualizar la Administración Educativa dentro de la teoría administrativa. La Administración Educativa se concibe como una parte del sistema de la administración de lo público, es, usando los mismos términos que permitieron definir a la primera la acción o prácticas que tienen por objeto hacer que los objetivos trazados por el sistema educativo se cumplan. La administración educativa es un instrumento que permite al Ejecutivo Federal transformar en acción efectiva los propósitos fundamentales del sistema educativo, y que no sólo tienen que ver con la adquisición de los conocimientos por parte de las generaciones jóvenes en proceso de formación sino que además esta apropiación se dé en las mejores condiciones; por ejemplo, en equidad tanto de la distribución de la oferta como de la calidad de la enseñanza.

Las tareas de la Administración Educativa son múltiples y complejas, entre ellas destacan las de planeación, dirección, organización, ejecución y control del proceso educativo, funciones que claramente comparte con la función administrativa en general. De la síntesis de ambos procesos, el administrativo y el educativo, por el carácter intermediario del primero y de renovación generacional del segundo, se puede concluir que en el campo de la función administrativa en las escuelas no basta que el administrador educativo este al día de los avances en el terreno de la ciencia de la educación, aún cuando éstos son imprescindibles no bastan por sí mismos para dirigir el cambio positivo, es necesario su

¹⁵ cfr. La obra del mismo autor citado, pp. 135-136, dado que ofrece una de las pocas visiones sintéticas sobre el papel de la administración en el ámbito educativo

enlace con los avances que se van logrando en las técnicas de estructuración de las escuelas, técnicas que un administrador educativo con fundamento en la ciencia de la Administración puede aportar, de la acertada síntesis de estas dos iniciativas va a depender el éxito de las políticas de reestructuración del sistema educativo y en consecuencia la eficacia de la labor del administrador educativo.¹⁶ Los propósitos que animan a la Administración Educativa, que se consideran como actividades propias en su rango de acción y que por lo tanto constituyen los desafíos que en su calidad de ciencia social no puede ignorar son los siguientes:

- El asesoramiento al poder político en la fijación de objetivos del sistema
- La formulación de políticas o propuestas para la toma de decisiones
- La programación y dictado de criterios sobre la ordenación y organización de la enseñanza en sus diversos niveles y grados
- La distribución y aplicación de recursos en función de los programas aprobados.
- La coordinación de iniciativas sociales a fin de evitar perturbaciones graves en el desarrollo del servicio educativo.
- El control del cumplimiento de los diversos programas educativos, así como la eficacia de la gestión para que ésta se desenvuelva dentro de un orden y equilibrio.
- La promoción de innovaciones en el sistema educativo y la creación del necesario clima de cambio.¹⁷

Como se ve, las tareas que a la Administración Educativa corresponde cumplir en el terreno de la teoría y en el de la práctica social son enormes y complejas, los administradores educativos tienen aquí un gran reto. Es innegable que a la Administración

¹⁶ Por ejemplo en el artículo firmado por Hendrik D. Gideonse, "Organización de las escuelas para estimular la investigación del maestro", se lee lo siguiente: "Las escuelas organizadas para permitir a los maestros comprometerse y actuar en el estudio investigativo, ubicarán, en efecto, la autoridad básica para las acciones de los maestros en el conocimiento especializado, teórico, clínico y específico de la escuela y del niño. En consecuencia, las relaciones de autoridad en las escuelas basadas en el estudio investigativo tendrán que ser mucho más colegiales y mucho menos jerárquicas de lo que lo son ahora. Las estructuras de autoridad basadas en el conocimiento son más bien colegiales que burocráticas. Equipos de maestros que representen funciones profesionales, especializaciones, experiencias y perspectivas diversas, deberán tomar las decisiones más importantes respecto de la educación. La función del administrador escolar debería hacerse mucho más explícitamente administrativas con lo cual facilitaría y coordinaría las decisiones educativas tomadas por equipos de maestros". v. Richard F. Elmore, *La reestructuración de las escuelas*, p. 143. Sólo se acota que es necesario que el administrador educativo no sea excluido de participar en la discusión de los procesos educativos, porque su formación le capacita para tomar parte en ellos.

Educativa corresponde determinar las prioridades y los objetivos del sistema educativo nacional, le corresponde idear estrategias novedosas y efectivas que cuiden el cumplimiento de estos objetivos en todos los niveles del sistema. La Administración Educativa asesora planea, coordina, dirige y controla todas y cada una de las iniciativas y acciones del sistema educativo nacional. La puesta en marcha de la actual reforma administrativa y didáctica del sistema reafirma la importancia de la administración educativa.

Se puede concluir esta parte diciendo que hoy en día asistimos a un proceso de madurez de esta disciplina, vista a la vez en su doble vertiente, como quehacer teórico y práctico. La Administración Educativa se perfila como una disciplina social que aborda minuciosamente una problemática social concreta y específica pero que no excluye ni es ajena a otros procesos más bien interactúa con ellos; por lo tanto no es posible desprender esta arista de la realidad y hacer como si actuara aislada, desde luego es teóricamente lícito abstraer este fenómeno, aislarlo de su contexto por vía conceptual para fines de análisis, pero de aquí no se puede concluir que el fenómeno actúa en estado puro en la sociedad, no existen fenómenos puros, todos forman un complejo con determinaciones específicas que los distinguen entre sí. Se puede concluir junto con Rogelio Medina Rubio: "Ciencia de la administración educativa, disciplina que acota la exclusividad epistemológica sobre la educación en cuanto 'hecho administrativo'.¹⁸ Porque la administración educativa funda una perspectiva teórica que permite abstraer el hecho administrativo del complejo fenoménico real; este elemento le es teóricamente exclusivo porque se centra en su análisis pormenorizado, pero no ajeno a la participación de otras disciplinas. Precisamente la administración educativa es una ciencia que reúne un gran cúmulo de saberes provenientes de disciplinas como la didáctica, la sociología, la psicología, la economía, porque poseen rasgos comunes que coadyuvan a la explicación de la unidad y de la convergencia de otros fenómenos en el hecho administrativo.

Existe además otra corriente de pensamiento cuyas aportaciones al problema de la definición del campo conceptual de la administración educativa, o en otras palabras, acerca

¹⁷ Cfr. Rogelio Medina Rubio, op.cit., p. 138

¹⁸ Ibidem, p. 140

del problema del objeto de estudio de la administración educativa es importante destacar, la dialéctica crítica.¹⁹ Esta doctrina parte de los fundamentos teóricos de la filosofía hegeliana, concibe a la realidad como un proceso eterno de transformación donde nada permanece estático ni aislado, todo se relaciona en una inmensa red de determinaciones y sólo es posible aislar un elemento específico en el terreno mental, pero fuera de la teoría la realidad es única e indivisible. Sobre el tema esta corriente menciona que la Administración Educativa, como disciplina social, se encuentra actualmente en un proceso de búsqueda de identidad y dentro de esta búsqueda se, pueden diferenciar dos planos: 1) el disciplinario cognoscitivo y, 2) el ocupacional.

Reflexionando acerca del primer aspecto, uno de sus más connotados exponentes, el doctor Francisco Covarrubias Villa, dice que el problema del objeto de estudio de la Administración Educativa se puede abordar desde distintas perspectivas teóricas y el matiz particular que se le dé dependerá de la posición teórica asumida.

En este sentido critica las posturas estático-funcionalistas, léase enfoque sistémico, que reducen el objeto de estudio, o más bien lo recortan a tal grado que parece ser que éste constituye un compartimiento independiente de la realidad posible de manipular con microscopio y bisturí. Sostiene que el problema con estas interpretaciones es que al aplicar límites disciplinarios reducen las posibilidades de interpretación del problema, la realidad siempre es mucho más rica. En contra esta reducción Covarrubias Villa propone una "interpretación constructiva "; esta visión interpreta que en efecto es posible hablar de un objeto de estudio propio de la administración educativa, pero que forma parte de una misma realidad de la cual sólo es abstraído por intermedio del pensamiento. La teoría construye conceptos, constructos de pensamiento, les denomina, que permiten explicar los procesos administrativos, pero de aquí no se puede inferir que la realidad pueda ser parcelada, no existen compartimientos únicos e independientes. Propone una disciplina que no fomente la fragmentación de la realidad en territorios disciplinarios independientes entre sí, sino que proponga la creación de una "lógica disciplinaria" que permita una apropiación intelectual

¹⁹ V. Francisco Covarrubias Villa, *Las herramientas de la razón*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1995. Y, *La teorización de procesos histórico sociales*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1995

del fenómeno y que no deduzca de aquí que en la realidad se pueden encontrar terrenos disciplinarios específicos, inherentes a una disciplina en particular .Dice:

La construcción intelectual de un "objeto de estudio" entendido como campo de lo real formalmente adjudicado a una disciplina, conlleva implícitamente una concepción fragmentarista de la realidad a la cual supone constituida por "campos", "instancias" o "niveles" articulados, independientes o relativamente autónomos.²⁰

El poder del pensamiento consiste en que puede descubrir., inferir y abstraer las determinaciones más características de un fenómeno u objeto para un determinado propósito, a partir de como se presenta éste en la realidad, vista como una constelación de múltiples facetas. "Si lo constitutivo de lo concreto es a su vez condensación, suponer la construcción objetual disciplinaria como articulación fragmentaria de distintivos concretos o de parte de ellos, es una sofisticada falacia maquillada de científicidad"²¹

En esta perspectiva, la lógica disciplinaria define a la Administración Educativa como una disciplina social que *privilegia* los aspectos administrativos de la práctica educativa, en un proceso de construcción de conocimiento que persigue explicar los rasgos más determinativos del fenómeno. Pero donde bajo ninguna circunstancia puede reclamar dicho campo como de propiedad epistémica exclusiva. Privilegiar un objeto de estudio bajo cierta lógica para construir conocimiento sobre él no es lo mismo que arrogarse la propiedad exclusiva de dicho campo de conocimiento, dice:

Es decir" la administración Educativa estudia la realidad social bajo la óptica del desarrollo eficiente y eficaz de la práctica educativa, **independientemente del tipo de institución, organización o proceso social de que se trate y de los objetivos específicos que cada práctica se proponga.**²²

La idea es entonces, estudiar administrativamente, con las herramientas teóricas del pensamiento administrativo, el fenómeno educativo, particularmente la práctica educativa políticamente dirigida e institucionalizada en todos los niveles de su presencia a través de

²⁰ Francisco Covarrubias Villa, "El problema del objeto de estudio de la administración educativa". P.36.

²¹ Francisco Covarrubias Villa, *op. cit.* p.66

una "[...] *lectura disciplinaria diferencial de la realidad*."²³

Por lo tanto, el estudio administrativo de la práctica educativa utiliza las herramientas teóricas de la ciencia de la administración; la administración del proceso educativo constituye un proceso específico de la administración, donde convergen en una sola perspectiva dos disciplinas que interpretan diferencialmente el fenómeno, la teoría de la administración y la teoría educativa. La administración privilegia el análisis del proceso de enseñanza y aprendizaje en cuanto instrumento para impulsar las acciones correctas en razón de conseguir eficientemente sus cometidos. La pedagogía, por su parte, como ciencia de la educación, privilegia el análisis de los procesos de socialización del conocimiento. Por lo tanto, concluye el autor de referencia, "La Administración Educativa piensa administrativamente los momentos y aspectos educativos de los procesos sociales y puede constituirse en herramienta especializada de optimización del proceso educativo."²⁴

La finalidad de la Administración Educativa es racionalizar el proceso educativo. Dicho en otras palabras, la lógica de la práctica de la administración del proceso educativo es conducir el proceso educativo bajo los instrumentos de optimación de la administración, la eficiencia, eficacia y congruencia de la práctica educativa. En particular la escuela como célula del quehacer educativo recibe la influencia de la ciencia de la Administración Educativa por intermedio de las gerencias escolares, que es el tema central que aquí interesa. Cabe señalar que la práctica educativa tiene también una dimensión ético-humanista que se verá con más aproximación en el siguiente capítulo.

Es a la luz de las herramientas teóricas que es posible comprender cabalmente en su alcance y profundidad la reforma del sistema educativo y particularmente de la educación básica que lleva a cabo el gobierno bajo el argumento de la estrategia de la modernización. Aspectos que se tratarán con más detalle en párrafos subsecuentes.

Para concluir el inciso se procederá a señalar una definición propia de Administración

²² Francisco Covarrubias Villa, *op. cit.* p. 67

²³ Francisco Covarrubias Villa, *op. cit.* p. 69

²⁴ Francisco Covarrubias Villa, *op. cit.* p. 68

Educativa: se entiende que ésta es una disciplina social teórico práctica que utiliza las herramientas de la Ciencia de la Administración para planear, organizar, ejecutar y controlar el proceso de enseñanza y aprendizaje, que utiliza también los aportes de la Ciencia de la Educación para orientar deliberadamente el comportamiento de los sujetos hacia la ampliación del proyecto social, y a partir de esta práctica crear nuevos conocimientos. Su propósito fundamental es conseguir el óptimo cumplimiento de las metas del sistema educativo, para tal efecto desarrolla dos frentes de acción: por un lado aumentar la eficiencia del proceso administrativo como tal, esto es, aplicar con efectividad las políticas diseñadas, aumentar la eficiencia en el consumo de los recursos materiales, financieros y humanos, aumentar la calidad de sus productos así como detectar y corregir las fallas que pudieran darse dentro del proceso; el otro eje de acción es de naturaleza eminentemente social y humana, éste pretende aumentar la capacidad humana para desempeñarse positivamente en un mundo dominado crecientemente por la ciencia y la tecnología pero también acrecentar la exigencia de democracia y apertura de espacios de participación política a la vez que satisfacer la demanda educativa de la sociedad.

Esta disciplina filtra sus herramientas teórico conceptual en prácticas que se difunden en un amplio margen de acción, desde la perspectiva macro al nivel del Sistema Educativo Nacional, hasta la micro al nivel del plantel escolar en concreto. Privilegia los aspectos administrativos de la acción educativa, reclama ejercicio cognoscitivo exclusivo sobre ellos es cierto pero solamente por su capacidad para centrarse en el análisis detallado de los mismos mas no pretende construir una parcela propia, aislada, ajena a la inspección de otras disciplinas porque el desempeño administrativo de la acción educativa es un campo interdisciplinario que recibe los aportes de muchas disciplinas.

Ontológicamente la Administración Educativa concibe a la realidad como un todo de múltiples facetas del que es posible construir conocimiento a través de la abstracción y comprensión conceptual y empírica de los fenómenos o momentos administraeducativos que conforman esta realidad.

La administración del proceso educativo conlleva en su desenvolvimiento el uso de la

gestión o gerencia, que se entiende como un recurso técnico que traslada lo posible lógicamente a lo técnicamente factible a través de la acción y el efecto de administrar, la gestión escolar se presenta como el momento más práctico y específico del proceso administrativo de la educación, como el POSDCORB*, en el cumplimiento de los propósitos educativos delineados por la política educativa.

1.2.1. La gestión escolar

En la red del Sistema Educativo Nacional el plantel escolar es la célula básica, fundamental, el lugar específico donde la acción administrativa ejecuta los fines de la educación. La escuela es por tanto el sitio donde se puede constatar el grado de efectividad de las directrices gerenciales formuladas por la Administración Educativa en su papel de asesoría del poder político. La escuela es el termómetro por el que se puede auscultar el grado real de incidencia de la gestión educativa en la calidad de la enseñanza. La calidad de la educación se encuentra en una relación directamente proporcional con la capacidad mediadora de la gestión escolar que transformadora objetivos y recursos en productos acabados.

La gestión entendida en su sentido lato es la acción y el efecto de la función administrativa. La gestión conceptuada desde la perspectiva de la Gerencia Pública, se entiende aquí según la fórmula ya mencionada de Adriana Plasencia Díaz: "[...] conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos."²⁵

Se retoma esta definición como un punto de apoyo para construir un sentido preliminar del concepto de gestión escolar; ésta es el conjunto de herramientas teórico prácticas aplicadas al proceso educativo en el interior de los centros escolares que permiten cumplir con éxito los objetivos de la educación en términos de eficiencia de la

* Principios o fases del proceso administrativo enunciados originalmente por Luther Gulick y Lundall Urwick en 1937 (papers on the Science of Administration), se conocen así por su sigla en inglés POSDCORB Planeation, Organization, Staffing, Reporting, Budgeting, y que traducidos quedan como: Planeación, Organización, Manejo de Personal, Información, Manejo del presupuesto.

administración escolar. Por lo tanto, la gerencia o gestión escolar coordina los distintos recursos e insumos que intervienen en el proceso educativo para que guiados por la normatividad legal, los propósitos de los programas de estudio y los principios filosóficos de la educación se conviertan en acciones concretas al nivel del plantel escolar como centro mínimo de expresión de la política educativa emitida por la dependencia del sector, la Secretaría de Educación Pública (SEP).

La gestión escolar compromete los recursos disponibles en un plantel escolar mediante una utilización racional de los mismos, es decir, en la escuela corresponde a la gestión coordinar el uso eficiente y eficaz de los recursos de que dispone (profesores, materiales educativos, planes y programas, mobiliario, inmuebles, recursos financieros), con el fin de alcanzar con calidad el objetivo que proporciona sentido a su existencia: la formación de los jóvenes estudiantes.

El centro de la gestión escolar reside en los órganos que se encargan de dirigir, controlar y supervisar el proceso administrativo de la acción educativa como son: la Dirección escolar (en primera estancia), el Consejo Técnico (órgano constituido por todos los trabajadores de un plantel), la Sociedad de padres de familia y últimamente se agregó (aunque todavía no ha comenzado su operación) el Consejo de Participación Escolar. Una gestión escolar de calidad proporcionará las bases para aprender a tomar mejores y más informadas decisiones, para tener una mayor independencia y creatividad, en fin, para incrementar en cuantos de calidad la racionalidad y la ética de la acción educativo administrativa.

Los propósitos de la modernización educativa, como la federalización del sistema educativo, la reformulación de planes y programas de estudio y la revaloración de la función magisterial, sólo se alcanzarán si los órganos escolares se permutan en verdaderas palancas de una efectiva gestión del proceso escolar, con el único propósito de coordinar eficientemente el trabajo cotidiano de las escuelas, para lograr que los objetivos se cumplan con calidad.

²⁵ V. la página 9 de este escrito

Esta transformación se encuentra en función en primer lugar de la medida en que los directivos escolares comprendan el papel protagonista de su función como coordinadores del trabajo escolar, adquieran habilidad para aplicar el proceso administrativo y aprendan a motivar con creatividad la labor de su personal; en segundo lugar que los maestros revaloren el sentido de su trabajo, entendiéndolo en un sentido de firme compromiso con el desarrollo cognoscitivo y axiológico de sus alumnos, que además revaloren la importancia de la preparación profesional y la actualización, que introduzcan métodos de enseñanza no centrados en la excesiva exposición oral; finalmente, y no menos importante, se encuentra en la medida que los padres de familia asuman verdaderamente el compromiso de ser coautores del desarrollo educativo de sus hijos.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992²⁶ entre autoridades y representantes de los maestros, asistimos a una redefinición de la política educativa, que implicó como propósito central la reestructuración total del sistema educativo nacional. Dentro de esta reforma el papel que se le asigna a la gestión escolar como promotora del cambio es primordial. La Administración Educativa confirma su papel de agente directamente responsable del cumplimiento de los propósitos educativos.

La federalización del sistema educativo, propósito central de la reforma, tema que será tratado en el siguiente inciso, vuelca la atención hacia el centro escolar que se convierte así en el primer eslabón del sistema y no en un simple apéndice; y por ende en la importancia de la gestión escolar como instrumento para hacer que las metas se cumplan. La voz del Sindicato magisterial hace ver que "Atender el papel que la escuela como institución tiene en la calidad de la educación lleva a considerar a la gestión escolar como el *eje* donde la organización de los factores y la administración de los recursos educativos desde el nivel de la administración pública hasta el plantel, *se articulan* con la realización de las prácticas pedagógicas para *alcanzar* los objetivos educativos de la manera más eficiente."²⁷ Por lo tanto, el papel que corresponderá desempeñar a los administradores

²⁶ *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, Ejecutivo Federal, 1992.

²⁷ SNTE, *Documentos de trabajo*, Primer Congreso Nacional de Educación, "la nueva gestión de los planteles escolares," México, 1994, pp. 3-4. Los subrayados son propios

educativos, tanto a nivel de la gerencia en el centro escolar como al del trazado de las acciones políticas en la educación al nivel nacional, será de primera importancia en los próximos años.

Tradicionalmente se ha pensado que los procesos pedagógicos y los de la gestión deben actuar de manera separada, se asigna a los docentes el papel de la enseñanza, en tanto que la dirección del proceso escolar corresponde a las burocracias. El nuevo papel de organización del proceso que propone la federalización educativa parte de la idea básica que considera el proceso de organización institucional como un proceso unitario donde confluyen ambos momentos, el de gerencia y el pedagógico, con el único fin de mejorar la educación.

El fracaso o el éxito del trabajo de un plantel escolar estriba fundamentalmente en lograr la articulación de los elementos del proceso administrativo educativo, pero esto serviría de muy poco si al mismo tiempo no se diera una adecuada política de provisión de insumos y asistencia técnica por parte de las autoridades. Sólo a partir de la necesidad cumplida de estas premisas será posible despertar y conducir debidamente en las escuelas las capacidades para planear, organizar y ejecutar con efectividad el proceso de enseñanza y aprendizaje y adquirir una mayor capacidad de decisión, y capacidad para asumir responsablemente los resultados del trabajo educativo trazados previamente.

En conclusión, no se puede entender ni permitir que la gestión escolar se constituya simplemente en un puro instrumento quirúrgico que se limite a dirigir con fría lógica los procesos administrativos educativos sin mirar ni tener en cuenta el contexto social, por muy loables que pudieran ser sus efectos. La gestión escolar se inscribe y es influida por el proceso vigente de modernización del sistema educativo, política que responde, por una parte, a las exigencias de los desafíos educativos internos que enfrentan las naciones del mundo y particularmente los países de América Latina, las agendas políticas de los gobiernos del área han dado prioridad a los aspectos educativos; pero por otra parte, no es ajeno a este análisis la influencia y presión que han ejercido en la orientación de las políticas públicas del país las directrices que no sólo trazan sino dictan organismos

mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), organismos propiedad de sus ricos socios fundadores que influyen en la dirección de las políticas de los gobiernos de los países en desarrollo a través de la canalización de préstamos para financiar proyectos de desarrollo. Al respecto ofrece datos de enorme interés el excelente artículo de Elena Zogaib Achcar intitulado: "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", donde se menciona:

La asistencia que brinda el BM se otorga a través de programas de apoyo orientados hacia el financiamiento de proyectos que se elaboran de acuerdo con los lineamientos vigentes para el desarrollo a nivel mundial. [. ..]

La característica de su política de financiamiento consiste en que los fondos asignados se conceden a proyectos específicos que considera rentables. Uno de los criterios en los que se basa es que los gobiernos de los países solicitantes tengan capacidad para cubrir los costos ordinarios que los programas generen y cuenten con instituciones hábiles para ejecutarlos.²⁸

La práctica de la gerencia en el ámbito escolar no puede ni debe quedarse simplemente a la zaga de las políticas neoliberales que todo quieren someterlo a la lógica del mercado, los neoliberales piden privatizar las escuelas, sí, pero mediante inversión pública, se niegan a arriesgar sus capitales en una competencia libre, tampoco puede quedarse detrás del viejo corporativismo que prometía a las masa la beneficencia del Estado a cambio de su sometimiento acrítico. La situación actual exige que la gestión adquiera la capacidad para dirigir por sus propios recursos y esfuerzo el proceso educativo hacia la óptima satisfacción del bien común y además bajo la condición de ser igualmente capaz de lograr la cooperación y el compromiso de todos los involucrados y de todos los interesados.

1.3. Estrategia de la modernización

El concepto modernización y sus congéneres semánticos: modernidad, moderno, modernizar, reorganizar, reformular, revalorar, reestructurar, reconversión, ha ocupado el primer plano como criterio para la acción gubernamental sobre todo a partir de los sexenios

²⁸ cfr. Aurora Loyo (coordinadora), *Los actores sociales y la educación*, p. 103

1982-1988 y 1988-1994. Esta categoría se convirtió en una definición que permitía pensar y dar sentido a cualquier acción gubernamental.

Durante el gobierno salinista no se habló sino de modernización, las acciones del gobierno estaban dirigidas a modernizar la planta productiva, el mercado, las relaciones sociedad civil Estado, las relaciones internacionales, el sistema político, y el Estado; la modernización incluía también, por supuesto, a la educación. Recuérdese que el programa para el sector educativo durante este gobierno se denominó precisamente *Programa para la Modernización Educativa*.

Pero, es importante detenerse un poco en analizar en qué consiste este principio político, la modernización, ver si realmente es tan nuevo como se pregona o si en el fondo más bien se trata de la vieja estrategia que surgió en los albores mismos del nacimiento de las sociedades modernas.

Autores como Omar Guerrero han dado cuenta de lo difícil que resulta conceptualizar el término *modernización*, analizando este objeto ha encontrado dos características básicas que permiten graduar en una escala el nivel relativo de modernización de una sociedad determinada, así entre dos extremos: sociedades relativamente no modernizadas y sociedades relativamente modernizadas, se puede conceptualizar a una en específico más hacia un lado o hacia otro por el, grado alcanzado en el uso del poder humano, así se habla de sociedades democráticas y sociedades no democráticas, y por el grado de desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico, sociedades más atrasadas y sociedades más adelantadas.²⁹ En consecuencia no puede hablarse que una sociedad en particular sea moderna de forma pura, esto no existe, son modernas relativamente, gracias al nivel alcanzado en su desarrollo social y tecnológico.

En el fondo de la estrategia de modernización se encuentra el ya viejo criterio de la racionalización, esto es, del uso de la razón, la lógica, como herramienta para guiar la acción en relación con causas conocidas y consecuencias previstas. Este principio fue

²⁹ V. Omar Guerrero, *El estado en la era de la modernización* pp. 13-15

fundado por los mismos pensadores de la Grecia clásica, pero se utilizó como garante de la acción inteligente sobre todo en las sociedades modernas a partir del siglo XV. Por medio de la razón fue posible transformar en hechos la posible lógica y técnicamente. Una de tantas expresiones de esta razón fue precisamente la Administración Pública, que en los hechos se transformó en el mecanismo por medio del cual se ejercía la gestión del poder político.

Si se regresa a la revisión de la política educativa de los gobiernos en cuestión se verá que justamente la racionalización, la eficientización, la optimización, esto es, la tarea hacer congruente la práctica educativa con los propósitos señalados en los documentos, es la idea que recorre el programa educativo de modernización, y como se puede leer en el siguiente texto salta a la vista:

Prevalece en todos los órdenes el imperativo de racionalizar los costos de producción de bienes y servicios, mejorando los sistemas de gestión, introduciendo cambios organizativos y tecnológicos, evaluando los procesos, reordenando el empleo de recursos para obtener mejores y mayores resultados con costos menores.³⁰

Y en términos específicos para el sector educativo, menciona:

La modernización educativa implica revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración, exigirá también, innovar en los procedimientos, imaginar nuevas alternativas, actuar con decisión política, solidaridad y consenso para servir al interés general.³¹

¡Qué bellos manjares se nos ofrecían al paladar! Vista así, la modernización educativa no parece mal, con esta fórmula se encontró por fin lo que por décadas no se había visto. Sin embargo, la política de modernización entraña un grave peligro: que sólo se entienda en términos formales, es decir, que se haya creado una entelequia con la pura intención de simular el interés del régimen por la educación y, que en la realidad no se parte de tomar en cuenta el interés común ni la justicia de las demandas sociales, ni menos aún las

³⁰ Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa 1989-1994*, p.14

expectativas de participación democrática de amplios sectores de la población. Se ha observado como la realidad es muy terca y esta situación se puede revertir.

Pero la idea de modernización no es una novedad, se conoce por lo menos desde hace quinientos años, fue inventada en la Europa renacentista donde surgió como una reacción contra los excesos de obscurantismo de la Edad Media, como una revitalización de la razón adormecida por tantos años de obscuridad. Aunque poco tiempo después de su renacimiento se constató crudamente que la razón no podía andar sola, necesitaba un apoyo, requería de una contraparte no menos racional: la democracia. A la idea modernizadora de introducir por la criba de la razón todas y cada una de las acciones (principalmente las productivas económicas y las políticas) y que recalca la libertad como principio fundamental se le denominó liberalismo racional, doctrina que se convirtió en el fundamento social y político de las sociedades modernas occidentales; pero, como se decía, al poco tiempo las grandes masas excluidas de los beneficios del uso de los métodos racionales se percataron de la notoria ausencia de un elemento, la participación propia en los frutos. Fue así como surgió también el anhelo de democracia. Desafortunadamente ya desde el momento mismo de su renacimiento razón y democracia se colocaron como extremos antitéticos. Se repite, que muy pronto se dejó ver que el liberalismo como doctrina de la libertad en los hechos no se llevaba bien con la democracia.³² Liberalismo y democracia han llegado a ser términos contrarios; pero no obstante esta contradicción el ejercicio del poder de todos los regímenes liberales (en la actualidad neoliberales) ha buscado como fin legitimarse con base en una pretensión de democratización. Recuérdese cómo en nuestro contexto político el régimen salinista cambió el viejo nombre de la filosofía en que se han amparado todos los regímenes posrevolucionarios, el nacionalismo revolucionario, por la del llamado liberalismo social.

Si bien la razón es un fundamento indiscutible en todo acto de previsión, y por ende

³¹ *Ibidem*, p.14

³² *Cfr.* De Luis F. Aguilar Villanueva el capítulo I de su política y racionalidad administrativa, pp. 13-29, México, INAP, 1985

Cfr. De Alan Wolfe la introducción de los *límites de la legitimidad*, pp. 19-29, México, Siglo XXI, 1980

del proceso administrativo, no es con todo el único, partir de la idea de razón como si constituyera el único acto fundamentador de toda acción de gerencia es absolutizar este momento, es caer en un eficientismo y eficacismo de rapiña, que sólo se interesa por conseguir la máxima utilidad para alguien en particular, individuo o empresa, pero no le importa para nada el bienestar de los demás. Si se cae en esta visión se dará pie a la consolidación unilateral del fundamento que para desgracia nuestra ha regido hasta hoy en las sociedades occidentales avanzadas: la racionalidad instrumental.³³ No por que esta racionalidad sea mala intrínsecamente, sino porque deja en un plano secundario la satisfacción del bien común, el anhelo democrático, y la justicia social.

Y paradójicamente es caer en el exceso medieval que se quiso mitigar con el rejuvenecer de la modernidad: la fundamentación teológica del orden social que hoy en día no se auto proclama ya ciertamente como teológica pero sí como racional, pero por la razón misma como principio y fin.³⁴

³³ *Cfr.* En León Olivé, Racionalidad, el artículo “En torno del concepto de racionalidad de Max Weber”, de Luis F. Aguilar Villanueva, pp. 76-98, México, Siglo XXI, 1998

³⁴ Léase por ejemplo esta nota de Luis F. Aguilar Villanueva, en ella se señala con claridad por un lado los peligros de caer en los absolutismos, ya sean teológicos o racionalistas, pero por otro se señala la gran oportunidad de desarrollo que ofrece a las sociedades modernas el fundamentar su actuar conforme con un plan o proyecto común donde no está dicho todo de una vez y por siempre sino que queda la posibilidad de mejorar, y del desacuerdo.

"En esto consistió y sigue consistiendo la modernidad ilustrada: el fundamento es la razón, la filosofía, la ciencia, la tecnología, la administración; del *cogito* cartesiano a la conciencia de clase, de la economía política a la planificación estatal, de las leyes deterministas de los modelos estadístico-probabilistas, de los derechos de la naturaleza humana conforme a razón a los objetivos y metas de la historia humana conforme al cálculo técnico. Lo peor es que a esto se le ha llamado modernización y secularización, interpolando a trasmano la vieja idea de un fundamento que inconcuso e incondicional, un creador y dador universal de sentido, determinante y teológico, de toda la historia humana: del logos divino a la razón humana. Dentro de esta línea, llamada de la modernidad, se supone que el pensamiento racional (jurnaturalista o científico), como fundamento inmutable e incontrovertible, determina deterministamente el porvenir y, por ende, lo hace disponible para sus previsiones conceptuales absolutas. La modernidad se constituye con base en el principio de la omnipotencia de la razón en la historia, de la lógica en la cronología. Sin esta omnipotencia de lo racional sobre lo real no habría proyecto que exige, para ser tal, previsión, cálculo, control, dominio sin fisuras. En esto radica de nuevo su contradicción: por un lado, el proyecto como pro-ducción y pro-greso subraya la ruptura como todo presupuesto que se ponga con fundamento incondicional, inmutable y absoluto de la historia; por el otro, el proyecto como pro-ducción y pro-greso subraya la omnipotencia de la razón en la historia, y así restaura un fundamento incondicional y absoluto dentro del devenir de la historia social".

Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1985, p.24.

Afortunadamente el espíritu que anima la política de modernización educativa no cae en estos términos tan tajantes, se ofrece como una alternativa abierta hacia la participación social y para el beneficio de la misma sociedad. Es indudable que esta posición se encuentra también entre los argumentos del Acuerdo para la Modernización la Educación Básica.

La estrategia de modernización educativa supone una participación más enérgica y decidida de la sociedad en la educación, aunque ciertamente falta delinear la manera precisa en que ésta deberá llevarse a cabo. Por ejemplo, se ha criticado con justa razón la laxitud que en materia del papel que en torno del proceso educativo juegan los medios masivos de comunicación (particularmente la televisión) fijada por la Ley General de Educación, a los únicos que satisface las cuatro líneas del artículo 74 de la mencionada Ley (el único que se refiere expresamente a los medios masivos de comunicación) es a los dueños de estos consorcios. Resulta claro que dicha Ley deja en el supremo arbitrio de los industriales de la información el manejo y el contenido de sus programaciones.

Entender el esfuerzo de modernización como un impulso hacia la calidad de la educación vista no como un ámbito en sí y para sí mismo sino como copartícipe de y en otros procesos es algo alentador, porque significa un interés verdadero del régimen en favor de la educación básica., por lo menos esto es lo que podemos colegir de las proposiciones plasmadas en el ANMEB. La vida nacional es cambiante, dinámica; este proceso de transformación es lo que hace necesario reajustar las estrategias, reencauzarlas, readecuarlas. El México de la década de los años noventa no es el mismo que el de hace algunos años ni en materia económica ni en materia social, dice el Acuerdo:

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración y hasta una centralización de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las

atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años.³⁵

La sociedad espera que las promesas de cambio explícitas en este documento no queden simplemente como eso y que en la práctica siga siendo el mismo gobierno el que maneje de manera altamente centralizada hasta las acciones administrativas más simples.

Pero se comprende también que la modernización es una estrategia política que busca refuncionalizar las tareas que el Estado, como garante de la cohesión social, tiene hacia la sociedad civil por intermedio del gobierno y la administración de lo público. El fin político que persigue es que a través de la óptica de la eficiencia y la satisfacción del interés social se legitime el dominio del régimen, que se ha visto desgastado tanto por los largos años que lleva detentando el poder como por la conciencia cada vez más informada de amplios sectores de la población que ya no están dispuestos a ser agentes pasivos y por el empuje revitalizador de los grupos emergentes.

El poder político encarnado en el gobierno no tiene vocación de suicida, esto es, cuidará que sus acciones nunca se conviertan en un atentado en contra de su ejercicio legítimo, en este sentido se espera que siempre aspire y vigile que cada uno de sus actos sea legítimo y legal, de ahí la necesidad de readecuar periódicamente sus estrategias, sobre todo cuando la presión que ejercen los grupos organizados se hace más fuerte y coordinada. Hoy en día esa readecuación se llama reforma del Estado, aunque esto no significa que en el pasado no llevara a cabo acciones de este tipo, a veces con el sólo ánimo no de una reforma política profunda sino de ajustar las estructuras administrativas a los nuevos requerimientos de la vida nacional.

La modernización en la época de los años setenta, ochenta y noventa no podía darse sino como un proceso de descentralización, después de sesenta años de centralismo la vida nacional se había tomado tan compleja que el esquema centralizado inaugurado por el

³⁵ Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, p.5

régimen surgido de la revolución ya no respondía a las expectativas. El país necesitaba que la toma de decisiones no se concentrara tan excesivamente en el poder central. La centralización jugó un papel de primera importancia para evitar la desmembración del país en el siglo XIX, pero en el México de las últimas décadas ha quedado como una vieja pieza de museo.

El proceso de descentralización de las estructuras de gobierno, fue iniciado por el entonces presidente José López Portillo, en la segunda mitad de los años setenta y fue una reforma de la Administración Pública más que un proceso de descentralización de las decisiones políticas. Se entendió, en el campo específico de la educación, como un instrumento para lograr el uso eficiente de los recursos, agilizar los trámites, canalizar adecuadamente la participación de los distintos sectores que intervienen en la educación y delegar algunas funciones de decisión en sectores hasta ese momento excluidos a través de la reestructuración de los esquemas organizacionales. Sin embargo, como se ha hecho notar, este tipo de iniciativas han tenido un impacto débil en países como México, donde la descentralización se ha entendido como delegación, desconcentración y desregulación de los aspectos operativos de la administración pero sin tocar la férrea centralización de la toma de decisiones políticas.³⁶

En esta reforma de la Administrativa Pública se encuentra el antecedente más inmediato de la estrategia actual de modernización. El presidente José López Portillo inició la reforma de descentralización del sistema educativo en 1978, el titular de la Secretaría de Educación Pública en ese momento era Fernando Solana; este proceso de reforma fue concebido como una desconcentración administrativa y consistió básicamente en trasladar algunas decisiones y bienes del sector hacia organismos expresamente creados para ese fin, aunque en la práctica las decisiones más importantes se siguieron tomando de acuerdo con la vieja tónica. Bajo esta línea de acción administrativa se crearon 31 delegaciones generales (una por cada estado) llamadas Unidades de Servicios Educativos Descentralizados en los Estados (USEDES).³⁷ A través de estas unidades el Ejecutivo

³⁶ Cfr. Enrique Cabrero et. Al., *Op. cit.*, p. 329. Y Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico*, p.9

³⁷ Cfr. SNTE, *Documentos de trabajo*, Primer congreso Nacional de Educación, “La Federalización de la Educación Básica”, pp. 4-5.

Federal delegaba algunas de las funciones educativas estatales que hasta ese momento habían sido de su exclusiva competencia aunque no tuvieran una clara importancia estratégica, sin embargo conservaba la designación de los funcionarios y técnicos como una atribución exclusiva del secretario; en muchas ocasiones surgió un malestar entre el sindicato magisterial y el ejecutivo porque no siempre los delegados designados conocían el medio educativo debido a que no eran maestros de carrera con experiencia, o porque veían una imposición y un acotamiento a lo que consideraban su parcela exclusiva de poder.

En 1988 la recientemente iniciada administración del presidente Carlos Salinas de Gortari hizo del conocimiento público la política que habría de regir la vida nacional durante esos seis años: la modernización. El consenso social que buscó el presidente para tratar de dar un fundamento de legitimidad a su gobierno (cabe recordar que este presidente asumió el cargo bajo fuertes sospechas de fraude, que desacreditaban la vieja imagen poderosa del presidente) y a esta política en particular, se basaba en tres acuerdos presidenciales; uno económico, por medio del cual se pretendía la recuperación de la economía pero con estabilidad de los precios; uno político, cuyo eje central consistía en la promesa de ampliación de la vida democrática; por último, el tercer acuerdo fue el social, encauzado hacia la mejoría del nivel de vida de los sectores más pobres de la población, bajo esta óptica pronto surgió el Programa Nacional de Solidaridad.

Hacia la última parte de este sexenio la política de modernización recobró nuevos aires cuando, esta vez en el terreno educativo, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) el 18 de mayo de 1992. A través de este medio concertaron los tres sectores involucrados en la acción educativa: el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación pública, los gobernadores de cada uno de los estados debido a que tienen la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones educativas en las entidades federativas, y el Sindicato magisterial como el representante legal de casi un millón de mentores de educación básica. La finalidad primordial de este Acuerdo (misma que ya hallamos cuando se impulsó la desconcentración administrativa dos sexenios atrás) fue: terminar con el centralismo y la burocracia; acabar con la ineficiencia; elevar la calidad de la educación, reducir la inequidad; y racionalizar la acción

administrativa en el proceso educativo. Para llevar a cabo este compromiso el Acuerdo estableció tres líneas de acción: a) la reorganización del sistema educativo, b) la reformulación de planes y programas de estudio y c) la revaloración de la función magisterial.³⁸ Además se creó el compromiso por parte de los firmantes de allegar más recursos a la educación, ya bastante socavados por tantos años de crisis económica; estas, líneas de acción se analizarán en los siguientes apartados.

1.3.1. Modernización de la educación básica

La modernización de la educación básica es una estrategia política que tiene como fin el reacomodo del proceso administrativo escolar implementada para elevar el nivel de calidad de la educación. La modernización educativa es la respuesta que el régimen ha dado frente a unas relaciones Estado sociedad civil donde ésta última exige cada vez mayor participación y/o aclaración en la dirección de los asuntos que le afectan y la educación básica es una de las esferas de más amplio contacto con la sociedad. La modernización sacude, por decirlo así, las fuentes y los agentes involucrados en el proceso educativo: exige de ellos un compromiso mucho más definido y enérgico, conforme con la actual situación. Se dice en el Acuerdo que, "[...], [la] modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa."³⁹

Los parámetros desde los cuales será posible diagnosticar con certeza los aciertos de esta estrategia, tanto como evaluar el grado de los errores cometidos y calibrar en su caso más finamente los instrumentos de operación será la realidad misma. Es decir, el éxito que se logre en la solución de los problemas más conspicuos como el de la eficiencia terminal, el rezago, la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, la cobertura, la pertinencia de los contenidos, la justicia equitativa. Sin duda una de las tareas ineludibles para el gobierno, será dar continuidad a los propósitos, analizar los resultados y justificar las acciones.

³⁸ Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, p.7

³⁹ Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p.1

El análisis profundo de estos parámetros en todas sus variables permitirán evaluar el grado de acierto de la política educativa así como la detección de las fallas más comprometedoras; aunque ciertamente no se pueden soslayar factores extraeducativos que por su importancia condicionan lo factible de cualquier programa de reforma educativa y a los cuales es imposible sustraerse porque forman parte del ambiente como los factores económicos, el contexto internacional, la estabilidad política interna, la influencia de los medios masivos de comunicación. No obstante, el desafío estriba en las respuestas que aún a pesar de estos factores pueda dar el sistema educativo desde su interior en favor de un avance sustantivo y comprobado del proceso educativo.

1.3.2. Reorganización del sistema educativo nacional

El proceso de reorganización del sistema educativo en marcha se ha enmarcado dentro de un proceso de consolidación del federalismo, esto es, del principio político de la unión de las entidades bajo un Estado en común, conservando cada una su propia autonomía pero bajo el respeto de su decisión de alianza. Lo novedoso de esta reorganización del sistema es que se ha emprendido bajo el argumento de la profundización del Pacto Federal. Se pretende arribar a un auténtico federalismo educativo, no a una simple desconcentración administrativa, donde la planeación y la ejecución de las tareas educativas más importantes como la definición de los contenidos educativos o el sistema de formación y actualización de los docentes no recaiga solamente en el gobierno federal, así como que tampoco las fuentes del financiamiento provengan en su totalidad del aparato Federal. Se espera que el esfuerzo se reparta entre los tres órdenes de gobierno pero también a lo largo y ancho del abanico social; promoviendo una más amplia participación social en beneficio de la educación, sobre todo en cuanto a las fuentes de financiamiento, pero cuidando que esta apertura no distorsione los principios filosóficos y normativos de la educación señalados en la Constitución política -se ha dicho en el Acuerdo- que la federalización del sistema educativo es la tarea decisiva de la reorganización.

El eje modernizador, y propósito fundamental de la reforma, es el federalismo educativo; el gobierno ha reorganizado el sistema educativo bajo el principio implícito de

asignación o reasignación pero con claridad funciones a cada orden de gobierno: federal, estatal y municipal, bajo el propósito de que cada entidad y cada municipio asuma el compromiso de ejecutar las acciones que conduzcan hacia la consolidación de su propio sistema educativo para así garantizar una educación básica de calidad tal como lo establece el Artículo 3° constitucional.

En cumplimiento de este propósito el gobierno federal ha emprendido una serie de acciones, una de las primeras fue el traspaso por parte de la Secretaría de Educación Pública de los establecimientos y servicios educativos, y de los recursos financieros, para su administración local, hacia cada uno de los estados de la Federación en el entendido de que cada estado será el único responsable de los resultados de su operación.

Ahora bien, estas acciones según el Acuerdo no deben ser entendidas como desatención por parte del Ejecutivo Federal, éste en todo momento vigilará que el federalismo educativo no se transforme en sinónimo de desigualdad entre las entidades ricas y aquellas menos favorecidas, para evitar una situación de esta naturaleza en todo momento se compromete a conducir porque las diferencias existentes entre las entidades con un sistema más consolidado y aquellas menos favorecidas no se profundicen, antes bien, se buscará la manera de que estas entidades destinen mayores recursos a la educación. El Estado seguirá siendo el rector de la política educativa a nivel nacional, vigilando el cumplimiento del artículo 3° y las disposiciones que garantizan la equidad señalada en la Ley General de Educación, como se constata en el artículo 12 de dicha ley, que por cierto es el primero de la sección que trata de la función social educativa.

Se puede pensar que con la federalización la carga administrativa de los estados va a ser mayor, sin embargo, según el Acuerdo los estados en realidad no adquieren otras funciones que no tenían ya conforme a la ley anterior. El Acuerdo trata de aprovechar la fuerza de inercia del federalismo vigente como una manera de catapultar la acción educativa en profundidad -hasta el municipio-, como un intento por frenar el deterioro educativo, señala el Acuerdo: "Al aprovechar nuestra. Organización federalista para una plena concurrencia de los niveles del gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condi-

ciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios, [...] Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela."⁴⁰ Pero, según el estudio aludido de Enrique Cabrero, la celeridad y radicalidad con que se ha llevado el proceso de federalización del sistema educativo sí ha acarreado consecuencias negativas, como la grave congestión ("los cuellos de botella") de los niveles de gobierno estatal y municipal que no se encontraban en condiciones para asumir dichas funciones y que para el caso es tan peligroso como el anterior centralismo, además señala el carácter diferencial que dicha medida ha encontrado entre los distintos gobiernos, algunos han transitado con relativa facilidad hacia el nuevo modelo, como Aguascalientes, pero otros como Guanajuato y San Luis Potosí han encontrado mayores tropiezos.⁴¹

Estas vertientes de la reorganización del sistema educativo en realidad las conocíamos ya de una o de otra forma; sin embargo, la modernización introdujo a la par ya tono con la federalización del sistema un aspecto que sí es novedoso, la participación social. La Ley General de Educación contempla como una de las metas de la reestructuración la creación de organismos escolares denominados Consejos Escolares de Participación Social. En cada una de las escuelas de educación básica del país funcionará un consejo escolar, en cada uno de los municipios un consejo municipal, en cada uno de los estados un consejo estatal y, a nivel federal quedará establecido el Consejo Federal de Participación Social. El objetivo de estos consejos será el de promover la participación social a fin de fortalecer aquellas acciones que beneficien la calidad de la educación y/o la ampliación de la cobertura del servicio educativo.⁴²

No se puede dejar de señalar una vez más, el peligro que acecha al papel de garante de la justicia social que el sistema educativo cumple de manera tradicional en nuestra sociedad, dicho peligro estriba en que mediante este proceso el sistema no logre revertir dinámicas contrarias y que como en los viejos tiempos de la formación de la República

⁴⁰ Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 11

⁴¹ *Cfr.* Enrique Cabrero et. Al., *op. cit.*, pp. 330-340

⁴² V. Ejecutivo Federal, México, 1993, Ley General de Educación, Sección 2, artículos 68-73

durante el siglo XIX, esta reforma más bien agudice las desigualdades; es claro que no podemos permitir que por ejemplo los recursos se destinen de acuerdo con una lógica pura de mercado, y que aquellas entidades más aptas o competitivas se lleven la mayor parte de los recursos (y así los ricos se hagan más ricos), se tienen que buscar mecanismos que en aras de la justicia social encuentren un justo punto medio, porque resulta que no todas las entidades federativas ni aun las regiones de una misma entidad presentan un desarrollo similar; no es posible decir que Nuevo León e Hidalgo sean pares en cuanto a desarrollo económico. Y no se trata de señalar como valor que ante la imposibilidad de recibir una educación de élite para todos nos sumamos en una uniformidad mediocre, sin duda el país requiere invertir sobre todo en algunas ramas estratégicas para su desarrollo como la tecnología o la investigación científica de punta, pero es igualmente cierto que una educación básica de calidad constituye el fundamento para un desarrollo superior de las especialidades y la técnica; por lo tanto los retos que se tendrán que enfrentar en el futuro próximo consistirán en resolver las dificultades que obstaculizan el logro de niveles de excelencia en todos los campos, pero sin caer en los extremos.

¿Qué y cómo se hará para resolver los problemas crónicos de rezago, inequidad e insuficiencia que asolan a estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas? ¿Qué se hará en favor de las grandes masas campesinas principalmente indígenas, hombres, mujeres y niños para quienes las letras son objeto de lujo? y el problema se agrava por la enorme dispersión de las zonas rurales de estas regiones. ¿Cómo lograr que el común denominador de la población sienta que la educación y la capacitación para el trabajo constituyen herramientas imprescindibles para sobrevivir y para el desarrollo humano? Es deber de los administradores educativos dar respuestas teóricas y prácticas que contribuyan a la resolución de estos problemas.

1.3.3. Reformulación de contenidos y materiales educativos

Los planes y programas de estudio que estuvieron vigentes hasta el ciclo escolar 1992-1993 duraron casi 20 años, se establecieron al final del sexenio de Luis Echeverría, en agosto de 1977, como producto de las llamadas Resoluciones de Chetumal, lugar donde se

efectuó la Asamblea Nacional Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación, organismo que agrupaba a maestros en servicio, miembros de la dirección magisterial y notables investigadores del fenómeno educativo. Una de estas resoluciones reformó la estructura curricular para educación básica en dos planes de estudio equivalentes para fines de revalidación: uno por áreas y otro por asignaturas. La diferencia fundamental entre uno y otro plan fue la llamada fragmentación curricular; mientras el plan por áreas reducía a ocho cursos simultáneos por grado, el de asignaturas lo conservaba en doce (en el caso de la educación secundaria). El argumento principal para justificar dicha reducción fue que el proceso de conocimiento no se da en la realidad aisladamente, porque todas las disciplinas interactúan en una dinámica común. Por esta razón se decidió agrupar por áreas de conocimiento las distintas asignaturas; no obstante se conservó la estructura tradicional por asignaturas en algunas escuelas secundarias. Con la reforma actual se suprime este plan por áreas y se regresa a la visión tradicional de asignaturas, aunque los contenidos programáticos de cada asignatura no se conservaron sin cambios.

Si se observa con ojos históricos a los propósitos que animaron la reestructuración curricular de la educación secundaria en 1977 se verá que realmente siguen frescos y bien hubieran podido animar la reestructuración actual, lo primero que se descubre al mirar el listado de propósitos es su vigencia:

a) Educación personal, porque permite formar el carácter, fomentar el desenvolvimiento de la personalidad crítica y creadora, fortalecer actitudes de solidaridad y justicia social, y proporcionar una sólida formación moral.

b) Educación nacional, porque pone el acento en el conocimiento de la realidad del país y permite inculcar el amor y el respeto al patrimonio material y espiritual de la nación.

c) Educación humanística, científica, técnica y artística, porque permite al educando afrontar las situaciones de la vida con espontaneidad, seguridad y economía de esfuerzo.

d) Educación para la salud y educación sexual, porque encamina hacia la formación de hábitos y actitudes deseables y hacia la paternidad responsable y la planeación familiar.

e) Educación propedéutica y para el trabajo, porque su meta es ofrecer los fundamentos de una formación general de preingreso al trabajo y para el acceso al nivel

inmediato superior de educación.

f) Educación ecológica y demográfica, porque permite conocer y valorar los problemas demográficos, conservar y proteger los recursos naturales y contribuir al equilibrio ecológico.

g) Educación para el autoaprendizaje, porque permite desarrollar en el educando la capacidad de aprender a aprender por cuenta propia.⁴³

Entre las críticas más sonadas que se hicieron a estos planes curriculares figuran aquellas que señalaban la enorme dispersión de contenidos e inconexión entre las materias agrupadas en áreas de conocimiento, además de la desproporcionada cantidad de actividades exigidas, por ejemplo, el estudiante en el plan de asignaturas tendría que realizar durante el año escolar 360 objetivos particulares, 936 objetivos específicos y 4032 actividades (recordemos de paso que esta fue la época dorada de la llamada tecnología educativa) y esto sin considerar las actividades de educación tecnológica, educación física y educación artística.⁴⁴

El problema, se decía en los *Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, documento publicado por la SEP y el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) en 1991, es que durante todo este tiempo (los veinte años que siguieron a las reformas introducidas por las resoluciones de Chetumal) se puso el acento en la oferta educativa sin tomar en cuenta las necesidades reales de la demanda. La reformulación de contenidos y materiales educativos que propone el ANMEB, en consecuencia, y en contra de la óptica vigente, parte de otra premisa, la que considera los requerimientos generales y comunes desde los propios alumnos, de esta forma concentra los contenidos en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales para el estudiante (se suprimió la gramática estructural y la lógica matemática).

La novísima idea que fundamenta la estructura curricular de la educación básica es que el niño y el joven deben adquirir un dominio suficiente de habilidades básicas como la

⁴³ Cf. SENTE, *Documentos de trabajo*, Primer Congreso Nacional de Educación, "Secundaria. Los cambios en la educación básica", pp. 2-3

⁴⁴ Cf. SENTE, *op. cit.*, p.4

lectura, la escritura y el razonamiento matemático, como un requerimiento de primer nivel, se sigue de este razonamiento que si se logra esta asimilación elemental pero de manera muy firme, entonces el individuo habrá logrado una capacitación que le permitirá aprender durante el resto de su vida, pues se supone que habrá logrado dotarse de un soporte racional que le permitirá reflexionar cualquier situación nueva que se le presente. Se destierra en consecuencia, como mencionamos, la obligación de adquirir conocimiento propio de un especialista en la materia como la gramática estructural y la lógica matemática porque no resultan relevantes para afrontar las situaciones prácticas que se le presentan a los estudiantes de estos niveles y sí recargan los programas.

Como un segundo plano de dominio cognoscitivo la enseñanza, según esta reforma curricular, deberá lograr que el sujeto cuente con un conocimiento claro y suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio, que valore la importancia de la salud y la nutrición, el cuidado del medio ambiente, que adquiera nociones sobre las formas del trabajo y que se forme con valores que le permitan templarse un carácter que le facilite su integración plena en una sociedad democrática.

El mapa curricular propuesto para reestructurar la enseñanza secundaria cubre un total de 11 materias, en módulos de 50 minutos de clase cada uno abarcan un total de 35 horas a la semana, para el caso de 3° queda una materia optativa que podrá ser complementada según la estimación el sistema educativo de cada estado, se propone que ésta se refiera a temas monográficos acerca de la geografía, la economía o la historia de la entidad. Este mapa se aplicó a nivel nacional por primera ocasión en el ciclo escolar 1993-1994 en el primer año.

1.3.4. Revaloración social de la función magisterial

Educar, esto es, conducir a los niños y jóvenes hacia su transformación en hombres y mujeres socialmente útiles, éticamente comprometidos, satisfechos de la bondad de su acción, es la tarea primordial del maestro. El maestro de educación básica es quien tiene el mérito, y el reto, de iniciar por este camino a los que aún no han andado.

Es impensable emprender cualquier empresa de reestructuración del sistema educativo sin tener en cuenta el papel del maestro. El maestro ocupa el puesto clave dentro del proceso de elevación del nivel de la calidad de la educación.

Uno de los pilares de la modernización es el de revalorar la función magisterial. Tarea que no se presenta nada fácil debido entre otros factores al enorme número de personas que se dedican a esta profesión. Es un dato conocido que el sistema educativo es atendido por cerca de un millón de mentores. Sin considerar la educación superior, la básica es atendida por 143 mil educadoras, directoras y supervisoras en el nivel preescolar; 546 mil profesores entre directivos y docentes para la primaria y; en la secundaria laboran 268 mil entre trabajadores de apoyo, docentes y directivos.⁴⁵

La magnitud de la plantilla y la carencia o pobreza de unificación de los criterios y de las instituciones formativas de maestros han hecho que este renglón sea uno de los más descuidados con el consiguiente deterioro en la calidad de la formación de los mentores. Este sector es hasta hoy uno de los más heterogéneos. Es urgente que el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros, prometido desde la firma del ANMEB y reiterado en el Programa de Desarrollo Educativo del gobierno actual se transforme en hechos concretos.

La revaloración de la función magisterial puntualizada por el Acuerdo comprende seis aspectos básicos: 1) formación inicial del maestro, 2) actualización, 3) salario profesional, 4) vivienda, 5) carrera magisterial y 6) aprecio social por su trabajo.⁴⁶

En el renglón de la formación inicial es indispensable actualizar el curriculum para que sea congruente con la reformulación de planes y programas de primaria y secundaria que ya se encuentran en aplicación. En el aspecto de actualización pronto se dejó ver que los programas emergentes de actualización como el Programa de Actualización Magisterial (PAM) y el Programa Emergente de Actualización Magisterial (PEAM) si bien resolvían la

⁴⁵ Cfr. Ejecutivo Federal, Programa de Desarrollo Educativo 1995- 2000., pp.50-53

⁴⁶ Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, pp. 17-21

situación coyuntural (porque surgieron para solventar los problemas provocados por los cambios de programas), no sirven para dotar al maestro de herramientas teóricas sólidas, se requiere de una formación y actualización más profunda.

La cuestión del salario profesional siempre ha sido un elemento de fricción entre el Sindicato magisterial, y en particular la disidencia, y la Secretaría de Educación Pública. A partir de la firma del Acuerdo en 1992 el gobierno adquiere el compromiso de dar un incremento sustantivo en los salarios; la plaza inicial de educación básica (19 horas) recibe desde entonces una remuneración de un poco más de tres salarios mínimos, lo que resuelve en parte el deteriorado nivel salarial. Un aspecto importante que resulta alentador como factor para elevar la calidad de la enseñanza y la calidad de vida de los profesores es la *Carrera Magisterial*. Esta se entiende como un escalafón horizontal que sin apartar al maestro del aula eleva de forma sustantiva su percepción. La carrera magisterial vincula el desempeño profesional del maestro directamente con un aumento sustantivo de su salario, con la carrera magisterial se introduce la cultura de la evaluación; sin embargo, hasta el momento aún no se conocen a ciencia cierta los resultados. En qué medida ha logrado ubicarse como un efectivo factor de calidad, no se sabe, tan sólo se puede inferir que no ha tenido la repercusión esperada por el bajo porcentaje de maestros inscritos. Por último, se han instituido varios premios que valoran socialmente el trabajo docente, éstos se otorgan cada año a los profesores más destacados.

Elena Zogaib Achcar ha puesto de relieve las similitudes entre los planteamientos de la política de modernización de la educación básica en México y las tesis hacia este sector del Banco Mundial. Este organismo mantiene el principio de que para generar crecimiento económico y reducir la pobreza en los países en desarrollo es imprescindible aumentar el nivel de educación y de capacitación de la mano de obra, en consecuencia se tiene que reformar el sistema de educación básica promoviendo que los niños y jóvenes logren una adquisición sólida y permanente de los conocimientos y habilidades básicas como la lectura, la escritura y el razonamiento matemático que les permitan desarrollar el aprendizaje a través de toda la vida. Los principios que orientan las políticas educativas de este organismo se basan en la llamada teoría del capital humano, que concibe que los gastos

en educación deben ser considerados como una inversión en capital humano que a la larga van a retribuir. Los proyectos de financiamiento del BM, en el terreno educativo, se encaminan básicamente hacia la educación primaria y entre las condiciones para concertarlos se encuentra que los gobiernos promuevan planes de ajuste político económicos como el adelgazamiento del Estado, la desregularización de la economía, la descentralización de la toma de decisiones y cuenten con estructuras administrativas eficientes que garanticen el consumo productivo de los recursos. Los préstamos del BM no sólo se destinan a proyectos de educación básica pero sí una parte considerable, entre 1989 y 1994 se aprobaron préstamos a México con un monto de 11 742.5 millones de dólares, de estos 1007 se destinaron a proyectos de educación elemental.⁴⁷ El gran reto del gobierno es capitalizar estos recursos en proyectos que garanticen un desarrollo social y productivo, esto es que cimiente las bases para que desde una educación básica de calidad la riqueza más importante de este país, el capital humano, eleve su capacidad de participación productiva no sólo en la creación de bienes materiales también en la capacidad de pensar, de compromiso ético y de participación democrática, sólo una población sabia y culta podrá hacer frente a los grandes retos y solucionar los problemas por difíciles que parezcan. Por este camino el gobierno estará creando las condiciones para no ser ahogado por la insolvencia frente a los organismos financieros internacionales, que no prestan precisamente por razones desinteresadas de compromiso humanitario.

Con todo lo dicho el terreno está preparado para entrar al siguiente capítulo donde se analizará la relación entre los factores, insumos, que intervienen en la educación, y en particular en el nivel de la escuela secundaria, y la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, es decir , los resultados de la educación .

⁴⁷ Cfr. Aurora Loyo, *op. cit.*, pp. 106-135

CAPÍTULO II

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

I. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

II.1. ¿Qué se entiende por la calidad de la educación básica?

Una educación básica de calidad, una acción educativa de calidad, una administración educativa de calidad, es precisamente lo que hace la diferencia entre una educación que cumple con sus fines y una que no. Pero, ¿qué es calidad de la educación?, ¿Cómo calibrar la calidad de la educación?, ¿qué puede y/o corresponde hacer a la administración educativa en favor de la calidad? , ¿Por qué las investigaciones acerca de la calidad de la educación básica indican que ésta es baja?, ¿cómo y qué se puede hacer para incrementarla? Estas interrogantes guiarán el presente capítulo de esta investigación.

Desde hace tiempo se ha expresado la idea de que uno de los factores más importantes que repercuten en una escasa calidad de la educación es el carácter masivo de la misma. Por ejemplo, en los años que cubren de 1976 a 1982 el sistema educativo nacional experimentó un aumento en la matrícula de aproximadamente un 50 %¹, con una consiguiente reducción de la calidad.

Argumentos como este podrían conducir a concluir que la ecuación masificación del sistema educativo tiene que ser igual a baja calidad de la educación, y que una situación así es ineluctable. Aquí se parte de la idea de que si bien la importancia de este factor es determinante en la calidad, no es con todo el único, ni el más importante. Deja de lado la repercusión de otras causas como por ejemplo la influencia que ejerce la industria electrónica de información y, sobre todo la inequidad en la distribución de la riqueza generada socialmente, que esta última por sí misma si provoca graves injusticias sociales. Es precisamente en este punto donde se cierra el circuito vicioso, porque los programas y campañas en pro de la educación no tocarán fondo mientras existan los lastres más ofensivos de la miseria.

¹ José Ángel. Pescador Osuna, El esfuerzo del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1989, p. 40
V. del mismo autor, Aportaciones para la modernización educativa, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1994, pp. 41-64

Por otra parte el argumento anterior esconde subrepticamente un criterio discriminatorio; según éste, en la historia pasada la educación fue mejor, por supuesto que sí, en la época porfiriana fue sin duda mejor, porque sólo tenían acceso las crestas socialmente más elevadas mientras la inmensa mayoría fue excluida de todo el beneficio social que proporciona la educación.

De cualquier forma es comprensible que la meta primordial de los gobiernos durante las tres primeras cuartas partes del siglo presente y sobre todo a partir del acelerado estallido demográfico desde la segunda mitad, se haya encauzado a satisfacer la demanda, lo primero era que la población aprendiera a leer y escribir, un poco en disgusto necesario de la calidad. Al iniciarse el siglo XX la población absoluta de nuestro país era de 13 607 000 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 1.1 %. Desde la segunda mitad de este siglo el país ha conocido un enorme crecimiento de su población, de esta forma para 1950 nos elevamos hasta un universo poblacional de más de 25 millones y una tasa de crecimiento récord en nuestra historia: 3 puntos porcentuales en promedio, por lo que para 1970 la población censada fue de 48 millones, para 1980 de 67, y en la actualidad se estima una cifra de 90 millones²; aunque la tasa de crecimiento ciertamente ha bajado, para nuestra fortuna, a 1.9 %. Con estas cifras se comprende el tradicional acento gubernamental de tratar de satisfacer la demanda un poco en demérito de la calidad, además recuérdese que el sistema educativo se ha ido fraguando, consolidando y puliendo sobre la marcha.

Frente a esta panorámica es razonable que el gobierno haya optado por echar mano de los recursos disponibles más inmediatos, aunque más de las veces tuvieron que ser improvisados; los maestros se formaban sobre la acción con las grandes ventajas que ofrece la experiencia, pero también con los vicios que podían adquirirse fácilmente, gracias a la escasa preparación teórica. Entonces, no es ningún secreto decir que el país tuvo que educar a generaciones que anteriormente ni por asomo se les ofreció la oportunidad de acceder a la educación formal. Como dice Pescador Osuna:

La escuela pública en México absorbe ahora segmentos de la población que no tuvieron históricamente

la posibilidad de "asimilar" la cultura dominante, que es el fundamento del verdadero contenido escolar. De ahí la explicación en la disminución de la calidad de la educación. Lo cierto es que la escuela puede rendir más de los que actualmente ofrece.³

Como se puede ver el problema de la calidad de la educación es con mucho un problema histórico y cultural que se ha vuelto endémico. Por ejemplo, en la década de los años 40 se pregonó la ideología de que la educación debía servir como catalizador de la unidad nacional y que sólo una educación de calidad podría cimentar sólidamente las bases de la industrialización que tanto se requería. En la actualidad se ha repetido tanto que una educación de calidad es prioritaria como condición para enfrentar los retos de la globalización económica, que es condición indispensable para conservar la independencia, la autodeterminación, la soberanía; que se ha convertido en un lugar común con la consecuente pérdida de significado.

Todos estos argumentos muestran en efecto, aspectos verdaderos del problema de la calidad educativa. Ante este cruce de ideas surge como reto encauzar el desarrollo de este análisis del problema de la calidad de la educación básica.

Se considera así, por tanto, como una condición sine qua non, dirigir el tino a desahogar preguntas como: ¿qué es la calidad?, ¿Qué se entiende o cómo se tiene que concebir la calidad de la educación básica? ¿qué parámetros, indicadores o referentes, es imprescindible tomar en cuenta para evaluar con objetividad el grado de avance en la calidad de la educación básica?, ¿cuáles son las principales causas que inciden en la pobreza de calidad detectada por los estudios empíricos realizados por algunos de los investigadores del fenómeno educativo más prestigiados de nuestro país?.

El trabajo inicia entonces por definir el concepto de *calidad*, y para esto se acude una vez más a esa fuente universal de conocimiento: el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española. Nos dice que el término calidad proviene del adjetivo latino *qualitas* que hace referencia a la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, es decir

² Jesús Gutiérrez Roa y Salvador Camacho; *Geografía 2*, (libro de texto para segundo grado de secundaria), México, LIMUSA, 1997, p. 110.

a las características que la distinguen como tal, y por medio de las cuales podemos apreciarla como mejor, igualo inferior que las semejantes de su especie⁴. Así se dice, por ejemplo, que un par de zapatos es de mejor calidad que otro porque en su confección se han utilizado materiales de mejor calidad, el diseño es más apropiado a la anatomía del pie, etcétera; o, en un ejemplo más cercano al objeto de este estudio, se dice que una escuela pública es mejor que otra porque los estudiantes han demostrado un mejor desenvolvimiento intelectual, se han cumplido los objetivos trazados por los programas de estudio, existe disciplina, los maestros están mejor preparados y motivados, existe un bajo porcentaje de ausentismo, etcétera. En consecuencia se concluye que en el fondo la calidad es una comparación, entre referentes empíricos, tanto de insumos como de productos, y recursos técnico administrativos, como la organización, la planeación, los recursos materiales, el cumplimiento de los propósitos programáticos, la producción y/o asimilación de conocimientos, el cambio observable de actitudes y conductas; en fin, el grado en que un organismo social, en relación con otros organismos semejantes, cumple con sus cometidos de la manera más racional y humana.

Es evidente el grave defecto, que para constatar conductas humanas, resulta de esta concepción de calidad. El problema que subsiste es, cómo comparar desiguales. No es posible comparar bajo ninguna óptica una escuela rural de la sierra oaxaqueña con una de la ciudad de Monterrey; en ocasiones ni siquiera es pertinente la comparación entre escuelas de una región similar, y lo mismo puede decirse de los individuos por mucho que exista la igualdad formal ante la ley. Entonces se hace necesario buscar un concepto de calidad distinto. Un concepto que parta de la especificidad de cada escuela, de cada región socioeconómica, pero que a la vez permita comparar y diferenciar calidades por medio de parámetros universalmente aceptados.

Aunque realmente es difícil aceptar la validez de supuestos parámetros universales, que lo mismo valgan en Afganistán que en Australia, se puede partir de las características o referentes indicadores de calidad de las cinco áreas clave para la identificación de la calidad

³ José Ángel Pescador Osuna, *El esfuerzo del sexenio...*, p.40

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1992, p.365

propuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y aquí se aprovecha que desde el régimen del presidente Salinas de Gortari el país pertenece a este organismo mundial. En su informe internacional sobre escuelas y calidad publicado en 1991 la OCDE identificó estas cinco áreas clave como referentes para evaluar la calidad de la educación: a) currículum; b) medición de resultados, evaluación y supervisión; c) el desempeño de los docentes; d) organización de la escuela; e) dimensión de los recursos. La importancia primordial de este estudio radica que ubica la investigación de la calidad en los centros escolares mismos, al respecto menciona:

(...) un cuerpo sustancial de las investigaciones recientes ha tomado la forma de observaciones minuciosas de clases y escuelas y ha logrado dos destacados hallazgos: a) que la motivación y los logros de cada estudiante se hallan profundamente afectados por la cultura o el clima peculiar de cada escuela b) que las escuelas en donde los alumnos rinden bien, poseen la totalidad o buena parte de unas características identificables:

- Un compromiso con normas y metas claras y comúnmente identificadas
- Planificación en colaboración (...) trabajo colegiado
- Dirección positiva en la iniciación y el mantenimiento del mejoramiento
- Estabilidad de personal
- Una estrategia para la continuidad del desarrollo del personal relacionado con las necesidades pedagógicas y de organización de cada escuela
- Elaboración de un currículo cuidadoso y coordinado, que asegure a cada alumno un lugar suficiente para adquirir el conocimiento
- Un elevado nivel de implicación y apoyo de los padres
- La búsqueda y el reconocimiento de unos valores propios de la escuela, más que individuales
- Máximo empleo del tiempo de aprendizaje
- Apoyo activo y sustancial de la autoridad educativa responsable.⁵

Como se comprueba el informe de la OCDE realmente no ha descubierto ni dicho

⁵ Cfr. SNTE, Documentos de trabajo, Primer Congreso Nacional de Educación, México, 1994, pp. 1-2, donde se cita el informe de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) intitulado, Escuelas y calidad de la enseñanza, informe internacional, 1991. Lo que por otra parte a estas alturas del desarrollo de la investigación no es nada desconocido, véase por ejemplo los propósitos que animaron a la reforma educativa de 1977, v. *supra*. pp. 43-44. Así como los desafíos que tiene que enfrentar la Administración Educativa en su calidad de ciencia social apuntados por Rogelio Medina Rubio, v. *supra*. pp. 15-16.

nada nuevo. Estas condiciones ya las conocíamos; lo que ha faltado realmente es voluntad, iniciar un verdadero cambio profundo de actitud, tanto de carácter institucional como personal, crear un ambiente positivo. Y como corolario una profunda transformación de la propia gestión escolar que se finque en un verdadero desempeño profesional y lo promueva, en el nivel individual como en el colectivo. Una gerencia sensible e inteligente que busque la calidad es piedra angular para la realización de este propósito.

La calidad, entonces, es como el tejido conjuntivo, como el ligamento que une y da sentido a los diferentes elementos que actúan en un proceso colectivo, por lo tanto debe estar presente a todo lo largo y a todo lo ancho del proceso administrativo educativo. La calidad no es atributo de solo uno de los momentos del proceso, se encuentra en todos ellos, desde la planeación hasta la ejecución y el control, y permite alcanzar los objetivos del quehacer educativo en condiciones óptimas.

La calidad es un proceso dinámico, que continuamente planea y formula metas, y cuando se han alcanzado los objetivos que se tienen como indicadores de calidad surgen otros casi de manera automática, es un proceso continuo que no para, que se retroalimenta de los errores y las deficiencias detectadas para al corregirlas propiciar que en el futuro no vuelvan a cometerse.

En todos los documentos oficiales emitidos en el sector educativo a partir de la modernización educativa el principio de la calidad se maneja como tema central. Por ejemplo, el propósito fundamental del nuevo Plan y Programas de estudio para secundaria instrumentado a partir de 1993, es alcanzar una educación básica de calidad, que prepare al alumno para iniciar un proceso de aprendizaje a través de toda la vida; en este documento se lee:

El propósito esencial del plan, que se deriva del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, es contribuir a elevar la calidad de la formación de los estudiantes que han terminado la educación primaria, mediante el fortalecimiento de aquellos contenidos que responden a las necesidades básicas de aprendizaje de la población joven del país y que sólo la escuela puede ofrecer. Estos contenidos

integran los conocimientos, las habilidades y los valores que permiten a los estudiantes continuar su aprendizaje con un alto grado de independencia, dentro o fuera de la escuela; facilitan su incorporación productiva y flexible al mundo del trabajo; coadyuvan a la solución de las demandas prácticas de la vida cotidiana y estimulan la participación activa y reflexiva en las organizaciones sociales y en la vida política y cultural de la nación.

[...]

El nuevo plan de estudios es un instrumento para organizar el trabajo escolar y lograr el avance cualitativo. [...]

El nuevo plan se propone establecer la congruencia y continuidad del aprendizaje entre la educación primaria y la educación secundaria. Hasta ahora ha existido una marcada separación entre ambos tipos educativos, la cual se manifiesta en las frecuentes dificultades académicas que se presentan en el tránsito de uno a otro y en los insatisfactorios niveles de aprendizaje promedio que se obtienen en la escuela secundaria. Esta ruptura habrá de eliminarse con la educación básica de nuevo grados.⁶

Esta filosofía ofrece claramente referentes a partir de los cuales se puede calar objetivamente en el nivel de la calidad de la educación secundaria; analizarla, por ejemplo, a través de la pertinencia de los contenidos; qué tan útiles son en la vida del educando, qué tan eficiente es la organización del trabajo escolar; qué alternativas didácticas nuevas y motivadoras ofrece la enseñanza; qué avance se ha registrado en la equidad en el acceso al servicio; qué tanto se ha logrado despertar la capacidad de los estudiantes para resolver problemas con éxito, para manejar y entender conocimientos con soltura, para incrementar las habilidades intelectuales, las aptitudes y conductas de respeto, la tolerancia, responsabilidad y compromiso hacia los demás. En otras palabras, los propósitos de una educación de calidad deben reflejarse en una educación integral, equilibrada, relevante, que conjugue lo científico, lo técnico, lo artístico y lo humanista. Esta idea la expresa claramente, por otra parte, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000:

Nunca será demasiado insistir en que no sólo importa aprender en el sentido puramente intelectual del término. En la vida escolar deberán reforzarse la autoestima, el respeto, la tolerancia, la libertad para expresarse, el sentido de la responsabilidad, la actitud cooperativa, la disciplina racionalmente aceptada y el gusto por aprender. En la escuela mediante la práctica y el ejemplo, se consolidan valores como la democracia, la honradez, el aprecio por el trabajo y por los que trabajan y el sentido de pertenencia a una gran Nación, con historia y cultura que nos enorgullecen. Estas actitudes y valores son parte de la ética laica y humanista

⁶ Secretaría de Educación Pública, *Plan y Programas de estudio. Educación secundaria*, 1993, pp.12-13

consagrada en el Artículo Tercero de la Constitución.

Los valores y las actitudes que a ellos corresponden, no pueden ser enseñados declarativamente. Es indispensable el ejercicio de prácticas educativas y relaciones personales dentro de la escuela, que sean expresión congruente de esos valores e involucren a todos los miembros de la comunidad escolar. La conducta del maestro juega un papel central, porque frente a los alumnos tiene una función de modelo.⁷

Como puede verse, el problema de considerar la calidad de la educación básica y expresarla en relaciones numéricas o cualitativas no es una tarea fácil. Hasta hoy sólo se conocen reportes sobre el rendimiento escolar que toman una parcela mínima del fenómeno, que no lo analizan en su amplio y complejo abanico de posibilidades; la mayoría de estudios únicamente consideran el factor memoria, esto es, el poder recordar un conocimiento previamente aprendido, frente a una situación de examen. Esta visión tiene que rebasarse por limitada, porque no considera al proceso de conocimiento en toda su amplitud, porque le hace el juego a la educación memorista tradicional con que se ha distinguido la educación en México.

Afortunadamente esta situación ha comenzado a cambiar, los exámenes estructurados por la SEP que se aplican a los aspirantes a ingresar a secundaria, o los aplicados a los aspirantes al bachillerato, tienen en común que se encuentran elaborados bajo una idea básica de conocimiento integral, donde el alumno tiene que hacer uso de todos sus recursos, utilizar no sólo la memoria, sino también la discriminación lógica, el raciocinio, el poder de abstracción, la comprensión de la lectura, y la capacidad para plantear y resolver problemas. Esta estrategia involucra la idea de aprender a pensar que hasta hoy nos ha costado tanto trabajo.

Se conocen pocos datos estadísticos sobre el desempeño académico de la escuela secundaria; se sabe por ejemplo que el porcentaje de reprobación es el más alto de la educación básica (27.77% para el ciclo 1990-1991), se conoce también que el porcentaje de deserción se ubicó en 7.3% durante el ciclo 1993-1994⁸, y que la deserción es todavía más

⁷ Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, p.45

⁸ Secretaria de Educación Pública, *Plan y Programas de estudio 1993*. p.10

amplia para los niveles subsecuentes a partir de este nivel. Las cifras son pocas y vagas aun a pesar del crecido volumen de la matrícula para este nivel, por ejemplo, para el ciclo escolar 1992-1993, se reportó un total de 4 203 098 alumnos inscritos a nivel nacional quienes fueron atendidos en 20 032 planteles por 237 729 profesores; este subsistema educativo está dividido en tres modalidades: secundaria general con 21 524 413 alumnos, lo que representa el 60.00% del total; secundaria técnica con 1 165 920 alumnos, que representa el 27.74%; y por último la telesecundaria con únicamente 512 765 alumnos, que representa el 12.20%, a pesar de que esta opción es la modalidad más asequible para las comunidades rurales sumamente dispersas.⁹

Es un hecho que la calidad de la educación básica deja mucho que desear, situación que por supuesto, para infortunio de la Nación, se puede constatar a través del sentido común, pero también por medio de las estadísticas. La investigación del fenómeno educativo cuenta, para fortuna nuestra, con importantes estudios de referentes empíricos llevados a cabo por destacados investigadores de la problemática educativa con la intención expresa de llevar un sondeo sobre la calidad y el nivel del rendimiento escolar. Por ejemplo, el profesor Carlos Ornelas en su magnífico libro: *El sistema educativo mexicano*, de aparición reciente, indaga profundamente las causas que motivan el problema de la baja calidad. En el capítulo V de este trabajo el autor analiza dos investigaciones de campo: la que fue realizada por la Delegación Regional de la SEP y la Universidad Autónoma de Aguascalientes en el estado del mismo nombre en 1983.¹⁰ La prueba empírica de este estudio tuvo como basamento la aplicación de un examen de conocimientos a una muestra de 3 260 alumnos de 113 grupos de segundo, cuarto y sexto grados de primaria, en escuelas del estado. El otro estudio referido por el profesor Ornelas es el trabajo del investigador del fenómeno educativo, el profesor Gilberto Guevara Niebla, el soporte empírico en este caso fue también la aplicación de un examen a una muestra de 3 248 niños de sexto grado de primaria distribuidos en diferentes escuelas a lo largo del país, por lo que los horizontes en

⁹ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), Perfil Estadístico de la población mexicana; p. 63

¹⁰ Delegación General de la Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Aguascalientes, *La educación básica en México: diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes*, 1983, México, CONALTE, 1990. Referido por Carlos Ornelas en su libro *El sistema educativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 168-206.

este caso fueron a nivel nacional.¹¹ En ambos casos el examen se estructuró con base en los objetivos y programas de la SEP para estos grados, se contemplaron las cuatro áreas básicas de conocimientos (español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales). Los resultados empíricos a que arribaron ambos estudios fueron corroborados por el no menos importante que coordinó la también investigadora del fenómeno de la educación, la profesora Sylvia Schmelkes intitulado: *La calidad de la educación primaria: Estudio en cinco regiones del estado de Puebla*¹² que también analiza el autor mencionado. Más adelante se trabajará con los resultados reportados por estas pruebas empíricas.

Es difícil encontrar una definición aceptable de lo que es la calidad de la educación, en parte por convención social su significado se ha reducido, y así generalmente se entiende que calidad educativa es la medición del grado de la eficiencia en el rendimiento escolar, pero éste se entiende como el reporte numérico de una calificación; generalmente no se toman en cuenta otros factores del ambiente que afectan el rendimiento del plantel escolar como las condiciones socioeconómicas o la saturación de los grupos.

Existe, comprobado objetivamente, una relación causal entre las escuelas con un alto rendimiento y las condiciones en que operan. Una escuela productiva posee la totalidad o una buena parte de las condiciones identificadas en escuelas con alto rendimiento por la OCDE, como se vio más arriba; por el contrario, las escuelas de baja productividad presentan deficiencias graves en estos recursos.

Y es más difícil aún encontrar estudios que se refieran explícitamente al rendimiento escolar de la escuela secundaria, pero podemos inferir desde los datos conocidos que este nivel no se distingue por ser precisamente el valuarte de la excelencia. El triste panorama develado por los estudios aludidos se verifica, una vez más, para nuestra desgracia, por los reportes de las calificaciones que obtienen en el examen de selección los aspirantes a ingresar al nivel medio superior que nos ofrecen instituciones como la Universidad

¹¹ Gilberto Guevara Niebla: "México: ¿Un país de reprobados?", aparecido en la revista *Nexos*, núm. 162, junio de 1991, pp. 33-44. citados por Carlos Ornelas, *op. cit.* pp. 168-206

Nacional en su subsistema de la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades.

En el célebre documento *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*, hecho público en 1986 por el entonces rector de la universidad doctor Jorge Carpizo, se menciona lo siguiente:

Durante el decenio 1976-1985, se examinó un promedio anual de 72 728 alumnos, con variaciones extremas de 61 812 en 1976 y de 85 655 en 1984. De cuantos se presentaban la Universidad admite sólo a los primeros 40 mil, ya sea que hayan aprobado o no ese examen, porque se establece una calificación de corte que excluye al alumno 40 001. En el periodo decenal mencionado, la calificación promedio de corte; en una escala de diez, ha sido de 3.85 con un rango 3.50 en 1976 y de 4.25 en 1981.¹³

Como se aprecia la escasa calidad de nuestra educación básica una vez más se deja ver en estos reportes. Los aspirantes que presentan el examen son precisamente aquellos que concluyen la secundaria y este examen se estructura con base en los contenidos de los programas de la SEP para el nivel, que se supone que el estudiante debe manejar.

Existe, sin embargo, otro indicador de la calidad de la educación que no mide el rendimiento escolar a través de exámenes de conocimientos, este referente pone la atención en la relación que se da entre los alumnos que ingresan a un nivel determinado y los que concluyen efectivamente esos estudios después del ciclo; este indicador se conoce como eficiencia terminal. El porcentaje de la eficiencia terminal ha crecido sobre todo en los últimos años, lo que muestra por un lado el interés por parte de los padres de familia de que sus hijos concluyan los estudios, y por otro, que el papel de la escuela como factor de movilidad social no se ha perdido del todo. Se considera un indicador de la calidad porque señala la capacidad para retener a los alumnos por parte del sistema educativo y lograr que

¹² Sylvia Schmelkes (coord.), *La calidad de la educación primaria: Estudio en cinco regiones del estado de Puebla*, México, Centro de Estudios Educativos, (mimeo.), 1993, referido por Carlos Ornelas *op.cit.* pp. 207-245.

concluyan sus estudios en el plazo esperado para cada nivel.

El comportamiento de la eficiencia terminal en los últimos años ha sido como sigue, para el caso de la escuela primaria, entre los años 1976 y 1990 ha pasado de un 42.6% en 1976 a un 57.1 % en 1990.¹⁴ Esto es, en diez años el avance ha sido de quince puntos porcentuales a favor, así en 1976 menos de la mitad de los alumnos que ingresaban al primer grado de primaria la concluían seis años más tarde, para 1990 la concluyeron casi 60 de cada 100. Según la proyección de la eficiencia, conforme a la estimación empleada de manera tradicional, dada a conocer en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, la eficiencia en primaria para el ciclo escolar 2000-2001 será de 78.3 %¹⁵, es decir, ésta se incrementará a razón de aproximadamente un punto porcentual por año. Para el caso de la secundaria la eficiencia es afortunadamente mayor, aunque también se debe de tener en cuenta que la matrícula para este nivel representa aproximadamente la tercera parte de la de primaria.

La eficiencia terminal señala como se mencionó, la relación entre los alumnos que ingresaron a un nivel determinado y los que lo concluyeron con mérito. Indica la calidad de la educación en tanto muestra la capacidad de retención del sistema educativo, aunque, por otra parte, no dice nada sobre el proceso educativo interno, en consecuencia es difícil deducir a partir de ella un indicador confiable sin más de la calidad de la educación que ofrece el sistema. En el cuadro II. 1. se aprecia en una visión panorámica la concentración de las cifras de estos indicadores en tres momentos diferentes de la historia de la educación básica.

La eficiencia se ha incrementado, en tanto que la reprobación y la deserción presentan un movimiento de retroceso, por lo menos en la educación básica, en consecuencia se puede decir que el sistema educativo tiene hoy más capacidad para retener a los niños y jóvenes. Aunque, como bien hace notar el profesor Carlos Ornelas, un mero incremento de

¹³ Cfr. Jorge Carpizo, "Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional autónoma de México", en *Gaceta UNAM*, octava época, vol. 11, núm. 25, 17 de abril de 1986, p.5

¹⁴ *Ibidem*, p. 176

la eficiencia, no necesariamente implica un aumento de la calidad en la misma proporción, porque el maestro es el que finalmente está dentro del aula y es el que elabora el reporte, "[...] simple y sencillamente porque los exámenes los realiza cada maestro, quien es el único que otorga la calificación y [...] puede seguir instrucciones u obrar por él mismo para evitar la reprobación de alumnos."¹⁶

Regresando a los estudios empíricos sobre el aprovechamiento escolar, y si se parte de que la evaluación del aprovechamiento es un indicador de la calidad, el resultado es que estamos *reprobados*, la calidad es ínfima, nuestro país es un país de reprobados como ha dicho Gilberto Guevara Niebla.

El resultado que reporta el estudio de la Delegación Regional de la SEP y la Universidad de Aguascalientes es por demás indicador: el 84.1 % de los alumnos de sexto grado de primaria reprobaron el examen. Por su parte la muestra nacional que sirvió de base para el estudio de Gilberto Guevara Niebla, donde se aplicó un examen semejante, concluye con un resultado muy parecido: 87.7% de los alumnos de sexto resultaron reprobados. Véase el cuadro II.2.

¹⁵ Ejecutivo Federal, *Diario Oficial*, México, D.F., lunes 19 de febrero de 1996, "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", p.38

¹⁶ Carlos Ornelas *op. cit.* p.173

TASAS PORCENTUALES DE REPROBACIÓN, DESERCIÓN
Y EFICIENCIA TERMINAL CUADRO II.1

	Reprobación	1976 Deserción	Eficiencia terminal
Primaria	10.3	8.7	42.6
Secundaria	27.3	11.1	70.7
Prof. Medio	24.8	28.2	38.0
Bachillerato	34.8	17.1	56.3
	Reprobación	1981 Deserción	Eficiencia terminal
Primaria	11.1	7.2	49.7
Secundaria	29.3	10.5	75.0
Prof. Medio	27.7	24.2	43.2
bachillerato	33.4	12.4	66.4
	Reprobación	1991 Deserción	Eficiencia terminal
Primaria	10.3	5.3	57.1
Secundaria	27.7	9.5	73.0
Prof. Medio	28.5	30.4	36.7
Bachillerato	47.8	16.4	57.0

Fuente: Laureano Hayashi; *La educación mexicana en cifras*, México, El Nacional, 1992. a Datos de 1989-1990.¹⁷

Es interesante saber que el promedio de calificaciones en el estudio de Guevara Niebla fue de 4.83, en una escala de 1 a 10¹⁸ Ahora bien, ante esta situación podría uno preguntarse qué causas o factores inciden en la baja calidad de la educación básica.

En primer lugar puede objetarse la pertinencia de las pruebas y por ende la validez de

¹⁷ Cuadros referidos por C. Ornelas; *op. cit.*, 172

los resultados; cabe decir que éstos no reflejan una realidad objetiva.

PORCENTAJE DE REPROBACIÓN DE ALUMNOS DE SEXTO GRADO
CUADRO II.2

Áreas	<u>Aguascalientes 1983</u>	
	Preguntas	Porcentaje
Matemáticas	25	86.1
Español	25	65.7
Ciencias naturales	5	38.9
Ciencias sociales	5	63.6
total	60	84.1
	<u>Nacional 1990</u>	
	Preguntas	Porcentaje
Matemáticas	20	84.7
Español	15	69.5
Ciencias naturales	17	81.3
Ciencias sociales	12	76.0
total	64	83.7

Fuentes: Delegación Regional de la SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes; *La educación básica en México: Diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes*, 1983, México, Conalite, 1990, cuadro 14, p. 43, y Gilberto Guevara Niebla; "México: ¿Un país de reprobados?", en *Nexos*, No.162, junio de 1991, cuadro de la p. 39.¹⁹

Porque existen factores que afectan el desempeño de los alumnos; por ejemplo, que las pruebas fueron aplicadas por personas ajenas y esta situación inhibe a los alumnos, o bien, que los programas de estudio se encuentran realmente por encima de la capacidad de los niños mexicanos.

Ninguna de estas objeciones parece ser decisiva realmente. Aunque, por su parte, los

¹⁸ Carlos Ornelas *op.cit.* p. 174

¹⁹ *Ibidem*, p. 174

estudios sí detectaron algunos factores que pueden ser más factibles de causar la baja calidad: las condiciones económicas del país, lo relevante y pertinente de los contenidos y programas educativos, y los métodos de enseñanza.

Contrariamente a la creencia común, las condiciones económicas no determinan significativamente la baja calidad; en el estudio de la Delegación Regional de la SEP y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, los niños que cursaron de 1° a 5° la hicieron precisamente durante la bonanza petrolera, cuando se destinaron significativamente mucho más recursos a la educación que en otras épocas.²⁰ Lo irrelevante de los contenidos curriculares, los métodos tradicionales de enseñanza que se centran fundamentalmente en la exposición oral del profesor y la desorganización administrativa de las escuelas, resultaron ser las causas más significativas.

Los contenidos curriculares no están adaptados a las necesidades de los alumnos, constituyen un cuajado de desorganización temática, repetición, e irrelevancia. Por su parte los métodos de enseñanza continúan con el viejo patrón tradicional de la memorización donde los estudiantes se ven en la obligación de recitar de memoria contenidos que en realidad no comprenden, no sienten, ni se identifican con ellos, sólo los aprenden cuando los aprenden, con vistas a pasar un examen. Esta situación pone al descubierto la gran importancia del papel del docente y de la gerencia escolar como factores de la calidad; y en este punto resurge nuevamente la idea que se enunció más arriba: el maestro es y debe ser el protagonista principal de la calidad educativa. El maestro debe saber conducir a los alumnos a través del proceso de búsqueda y producción del conocimiento, debe buscar alternativas de aprendizaje distintas, debe romper con el círculo: exposición oral -memoria -examen.

Los ejes del acto pedagógico son, por una parte, la relación maestro y alumno, que hasta hoy ha sido una relación primordial de superior a subordinado, donde éste último tiene el deber de escuchar, atender y repetir, lo que el otro asevera, mas nunca de replicar ni mucho menos de dudar. El otro eje es la relación gerencia escolar y maestros, donde por

²⁰ Cfr. Carlos Ornelas, *op. cit.* p. 175

igual, la única instancia que decide, que sabe qué hacer, que tiene la información, es la dirección; y al maestro no le queda sino obedecer, seguir las instrucciones al pie de la letra. De esta manera en la escuela se reproducen las condiciones políticas que constituyen el sello de la sociedad mexicana contemporánea.

A partir de esta reflexión se puede pensar que los elementos decisivos para que se dé una verdadera superación de la calidad de la educación son, la creación e incorporación de una ética que nos haga sentir parte del compromiso escolar, con derecho a disfrutar de los logros, pero también con obligación a cumplir con nuestro compromiso en el trabajo escolar; la confianza en que la suma coordinada de los esfuerzos individuales debe dar como resultado el beneficio común; la transmisión de la idea hacia los jóvenes de que la producción de conocimiento no es un proceso estático, dado de una vez para siempre, sino un proceso creado continuamente, rectificado, corroborado o desechado por la realidad, que requiere imaginación, tenacidad y cooperación voluntaria de todos.

Es importante recalcar que un factor determinante en la calidad de la educación es sin duda la organización y la administración del plantel. Como se expresó en el capítulo anterior a la gestión escolar corresponde *dirigir* el proceso educativo, en el sentido amplio de planear, organizar, ejecutar y controlar las tareas y los recursos, con el único fin de alcanzar los objetivos. La Ciencia de la Administración constituye la fuente del bagaje teórico en el que se basa la gerencia escolar para transformar en verdadera acción de creatividad el caos y el desorden que provoca la energía mal encauzada o su ausencia en la conducción del proceso educativo, la otra fuente es la experiencia. Se observa, sin embargo, como tónica común de conducta, que en las escuelas de educación básica impera la desorganización, la administración escolar ineficaz, y como consecuencia las disfunciones estructurales que ya nos parecen normales, por ejemplo la baja calidad tanto de la enseñanza como del aprendizaje, y la desorganización, ambas constituyen el reflejo de la improductividad del equipo. Esto lo debemos en gran medida, no cabe duda, a la incompetencia de la gestión escolar para ponerse a la altura de las exigencias. Corregir este mal es la tarea principal de los administradores de la educación.

Lo escrito permite concluir este párrafo con la proposición de un concepto propio de calidad de la educación. Se define como productividad del organismo escolar, tanto de cada uno de sus factores en particular como del conjunto, puesto que se encuentran ligados al desempeño o rendimiento de los recursos que intervienen en el proceso educativo como: los alumnos, los maestros, los contenidos educativos, y los recursos materiales, recursos que de forma incoordinada nunca llegarán a ser productivos, por esto encuentra sentido la gerencia escolar como herramienta de eficiencia (la relación entre los insumos y los productos concluyentes) y eficacia (el logro mayor o menor de los objetivos) del trabajo escolar. La coordinación llevada a cabo por la administración escolar es entonces parte imprescindible de la calidad de la educación.

Los referentes para señalar el estado de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje bien pueden quedar expresados en las herramientas para cuantificar y/u observar dicho proceso, como eficiencia terminal, desempeño escolar, equidad distributiva, equidad cualitativa, capacidad de ingreso a los niveles inmediatos superiores (de los alumnos que egresan), capacidad de inserción en el mercado de trabajo.

En conclusión, la acción escolar coordinada persigue como meta alcanzar y aun rebasar en su espacio de acción los objetivos delineados por las políticas del sector; es posible lógica y prácticamente esperar que una gerencia escolar eficiente, preparada y comprometida con los objetivos de la educación potenciará su esfuerzo hacia la dirección que permita el más amplio desempeño de cada uno de los factores del proceso educativo y que este esfuerzo se gratifique con una mayor calidad de la educación.

II.1.1. Criterios para constituir una educación básica de calidad

Evaluar el desempeño del sistema educativo, como fuente para medir el grado de calidad, requiere de entrada el establecimiento de algunos criterios o parámetros que sirvan como pautas de comparación entre lo realmente hecho y lo esperado, trazado previamente en los planes. Estos criterios traducidos en referentes operativos y cuantificables, como se expresó, es lo que va a permitir formarse una idea objetiva y clara acerca del estado de la

calidad de la educación. Los referentes miden si lo hecho satisface las expectativas de lo esperado, si no es así, determinan qué tan grave es la desviación con respecto a los estándares, y ayudan a formular las correcciones idóneas. Los referentes de la calidad son entonces, una comparación, entre las pautas, objetivos o estándares, y los logros realmente efectivos de la acción educativa; es en este sentido se dice que constituyen criterios de verdad, cuyo fin es comprobar con certeza, si corresponde, y en qué medida, la estipulado en ellos y la que realmente se da en la realidad, es decir si son objetivos.

Como no es posible sacar de contexto a la educación secundaria, y por que además es parte de la educación básica, los criterios manejados aquí se referirán precisamente a la educación media básica como subsistema de la básica en el contexto nacional (la educación básica comprende, la preescolar, la primaria y la secundaria, estas últimas de carácter obligatorio).

Es posible elaborar una lista más o menos larga de indicadores de la calidad; sin embargo, por razones de análisis (y de espacio) se circunscribe a tres: equidad y cobertura; gasto público presupuestal en educación; y eficiencia terminal.

En primer lugar se tiene que aclarar el uso de la terminología empleada en este inciso. Tal parece que se confunden dos términos; si bien de la misma familia semántica, diferentes en su significación: criterio e indicador. El criterio o los criterios hacen referencia a las metas o propósitos que se pretenden alcanzar mediante una acción; por ejemplo con la acción educativa.

Entre los fines o propósitos, que siempre son conscientes y deliberados, que se desea lograr por medio de dicha acción se encuentran por ejemplo los enumerados a continuación: fortalecer en el educando una educación nacionalista pero al mismo tiempo informada del contexto universal; fortalecer una educación que tenga como fundamento las razones científicas; impulsar una educación integral, es decir, que considere no sólo los aspectos de la ciencia sino también los del arte, la cultura y las humanidades, una educación que tenga como raíces propias el cultivo y la práctica de valores como la responsabilidad, el

respeto, la tolerancia y la justicia.

El fin de la enseñanza es alcanzar una educación de excelencia entendiendo que ésta es aquella que cumple con los propósitos enumerados, de aquí se sigue que debe ser competitiva, útil, y sobre todo que fomente el bien común y la felicidad del individuo.

Como propósitos, es decir, como criterios para encauzar y normar la práctica pedagógica, están muy bien (y sólo dependen de que la ideología o posturas políticas de los individuos o de los grupos no lleguen a ser tan inconciliables que provoquen una completa ruptura que haga imposible cualquier diálogo). Por otra parte, para fines de medición, o del cálculo estadístico de los objetivos racionalmente esperados y previamente trazados, en este caso por el sistema educativo, los criterios expresados de esta forma, como fines o propósitos, constituyen paradigmas que requieren una pequeña conversión: transformarlos en instrumentos operativos. Por lo tanto, es necesario presentarlos de una manera más práctica, para facilitar su manipulación mediante las técnicas y métodos de que dispone la investigación social: esto es, como indicadores.

Los indicadores son, por tanto, a diferencia de los criterios, funciones numéricas entre variables de un fenómeno real, que facilitan la señalización en términos estadísticos del comportamiento de cada una de las relaciones que intervienen en una acción bajo ciertas condiciones determinadas. En este caso, la acción educativa, se enmarca en una serie particularizada de variables (independientes y dependientes), como los planes y programas de estudio, el desempeño de los profesores, la capacidad gestora de la administración escolar, las políticas públicas del sector, la influencia de los medios masivos de información, la legislación vigente, etcétera. Se comenzará entonces, con el análisis del primer indicador.

II.1.1.1. Equidad y cobertura de la educación básica

El término equidad hace referencia a la forma equilibrada o justa en que se distribuye un bien, un servicio o una acción. En el caso del servicio educativo la equidad tiene que ver

con las oportunidades y facilidades que ofrece el sistema educativo a los niños y jóvenes para que puedan acceder a la educación en las mejores condiciones de igualdad, tal como lo ofrece el Artículo 3° Constitucional.

En el contexto social actual equidad es un concepto sumamente complejo debido a la imposibilidad de hablar propiamente de equidad, en abstracto, o solamente dentro de un ámbito jurídico formal (recuérdese que el mismo Estado no ha podido cumplir con lo señalado por la ley en materia de educación), sin considerar la naturaleza clasista de nuestra estructura social. En la política educativa oficial; que por cierto no toma en cuenta esta consideración, se ha llevado a cabo una identificación, o mezcla un tanto difusa, entre equidad y cobertura de la educación, territorios aunque colindantes ciertamente diferentes. Sin embargo, si concediéramos que la cobertura es realmente una expresión de la equidad; entonces también, se tendría que concluir que ésta en efecto ha registrado grandes avances en la historia de la educación en nuestro país, porque hoy en día el subsistema de educación básica cubre la casi totalidad de la demanda, cosa imposible hace algunos años, hoy la cobertura es de poco menos del 100 por ciento de la demanda.

La relación entre la población mayor de 12 años que ha adquirido la capacidad de la lectoescritura gracias a que se les brindó la oportunidad de asistir a la escuela y la población de este mismo sector aún analfabeta, es sin duda reveladora -por lo menos estadísticamente- de la calidad equitativa de la educación básica. Se comprende que un individuo que maneja la lectura y la escritura ha tenido la oportunidad de dedicar tiempo y recursos en aprender sustrayéndolos a la dura tarea diaria de sobrevivir, sobre todo en los sectores marginados, condición que se vuelve verdaderamente extraordinaria en estos estratos, donde la satisfacción de las necesidades más inmediatas, como el comer, están lejos de ser cubiertas. Si se parte de este indicador, como referente de la equidad, se deduce que hoy en día hay más justicia equitativa porque existen muchas más familias sin miembros analfabetos.

Según las estadísticas, y la historia, en 1900 el 78 % de la población (de una población total estimada en poco más de 13 millones) era analfabeta, esto es, más de tres cuartas partes de la población total del país no sabía leer ni escribir. Para el censo de 1990

(90 años más tarde) sólo 11 de cada 100 mexicanos de 10 años de edad y más no saben leer ni escribir, cifra significativamente menor, pero aún muy alta si se toma en cuenta que en números absolutos estarnos hablando de 6 600 000 personas que no conocen la lectura ni la escritura; esto significa en cifras porcentuales que un poco más del 10 % de la población actual de 10 años y más es analfabeto.²¹ Seguramente este indicador se hace más concentrado entre la población de más bajos recursos como los sectores indígenas o los habitantes de las zonas marginales de las grandes urbes. Esta situación pone en entredicho la calidad de la educación, porque la distribución equitativa está lejos de ser una realidad.

Al observar la estructura estadística del analfabetismo por sexos la inequidad no puede ser más desoladora. Del porcentaje de analfabetos a la mujer corresponde la peor parte: un 15.2% contra un 9.8% de los hombres. Hay que pensar por otro lado el importante papel que desempeña la mujer en la educación de los hijos en nuestra sociedad para calibrar profundo en lo grave del problema.

Las cifras que ofrece el cuadro II.3. son reveladoras del avance logrado en la equidad educativa, si se contempla el desarrollo de este indicador desde su faceta de años de instrucción recibidos según el grupo de edad, se observa claramente un proceso regresivo: el nivel de instrucción y presumiblemente también el analfabetismo, es mayor conforme se toma un rango de edad más elevado; esto significa que las oportunidades que tuvieron los individuos de las generaciones más viejas fueron menores, y que por su parte los más jóvenes se han encontrado ante condiciones más ventajosas.

Otro indicador que permite apreciar la profundidad y calidad de la equidad es el grado de cobertura y satisfacción de la demanda de educación. Este indicador señala las características del segmento de la población que potencialmente es demandante del servicio, es decir, aquella porción que se halla en el rango de edad de 6 a 24 años de edad. Según el censo de 1990 esa parte estaba constituida por 36.3 millones de individuos, lo que representaba el 44.6 % del total de la población del país (en ese momento, prácticamente la mitad de la población). De este total 21.5 millones asistían o estaban matriculados en algún

²¹ Cfr. INEGI, *Perfil estadístico de la población mexicana*, p. 59

centro escolar, el 59% del rango.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 6 AÑOS Y MAS POR EDAD DESPLEGADA SEGÚN
EL NIVEL DE INSTRUCCIÓN. 1990

CUADRO II. 3

EDAD	POBLACIÓN	SIN INSTITUCIÓN PRIMARIA	CON PRIMARIA INCOMPLETA	CON PRIMARIA COMPLETA	CON INSTRUCCIÓN POSTPRIMARIA
TOTAL	100.0	14.4	34.2	17.2	34.2
6 AÑOS	100.0	100.0	--	--	--
7 AÑOS	100.0	11.3	88.7	--	--
8 AÑOS	100.0	6.9	93.1	--	--
9 AÑOS	100.0	4.5	95.5	--	--
10 AÑOS	100.0	4.3	95.7	--	--
11 AÑOS	100.0	3.3	96.5	0.1	--
12 AÑOS	100.0	3.5	50.4	46.1	--
13 AÑOS	100.0	3.3	28.9	26.3	41.5
14 AÑOS	100.0	3.5	18.8	22.3	55.5
15-19 AÑOS	100.0	3.8	12.3	19.6	64.3
20-24 AÑOS	100.0	5.5	14.0	19.0	61.5
25-29 AÑOS	100.0	7.6	18.7	20.7	63.0
30-34 AÑOS	100.0	9.2	23.6	23.2	44.0
35-39 AÑOS	100.0	13.2	28.5	22.7	35.7
40-44 AÑOS	100.0	17.1	32.4	21.0	29.5
45-49 AÑOS	100.0	22.3	36.0	19.1	22.6
50-54 AÑOS	100.0	25.9	37.4	18.2	18.6
55-59 AÑOS	100.0	30.0	38.2	16.6	15.3
60-64 AÑOS	100.0	35.7	36.1	15.0	13.2
65 Y MAS AÑOS	100.0	43.5	32.9	13.5	10.1

Fuente: INEGI; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990²²

La matriculación efectiva es variable, dependiendo de la edad, el porcentaje más elevado de asistencia es de 90 % y se ubica entre los niños de 6 a 11 años de edad; lo sigue

²² V. INEGI, *op. cit.*, p. 60.

el grupo de 12 a 14 con una asistencia de 79 %; el siguiente grupo con una asistencia de 42% es el de 15 a 19; y por último, con tan sólo 16% de asistencia se sitúa el grupo de los 20 a los 24 años de edad.²³ De esta última porción cabe preguntarse cuántos estudiantes tuvieron su origen en los sectores sociales más desfavorecidos, si consideramos que ese rango es el que se encuentra justamente en la educación superior.

Por su parte, las estadísticas escolares para el ciclo escolar 1995-1996 reportaron una matrícula de 25 923 686 alumnos. Desglosados de la siguiente manera: 22 160 209, el 85 por cien del total, colocados en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria); 2 343 477 en el nivel medio superior (bachillerato y opciones técnicas medias); y 1 420 000 en el superior.²⁴ Este reporte refleja la enorme capacidad de cobertura alcanzado hoy por el sistema educativo, sobre todo la de educación básica, que por otra parte es la que llega a la gran mayoría de mexicanos.

Si se asevera, como antes se expresó, que la cobertura es un exponente de la equidad; entonces, desde estas cifras absolutas se puede concluir que ésta en efecto ha avanzado significativamente. Pero si esta conclusión es analizada a la luz de cifras como las del cuadro II.4, entonces se tiene que aceptar que sólo refleja una verdad parcial, hay que introducir algunos matices, porque si bien hubo avance este no fue parejo para todas las entidades y aun para regiones distintas de una misma entidad. En el terreno de la equidad no se puede ni debe uno atenerse a cifras absolutas. Porque se cae en el peligro de obtener conclusiones injustas al resumir en el campo de la uniformidad y de la conformidad, condiciones sociales dispares y hasta contrarias y este error puede conducir a no mirar las particularidades de la cobertura y las condiciones de la equidad en su real justicia.

²³ *Cfr.* INEGI, *op. cit.*, p.61

ANALFABETISMO, INASISTENCIA ESCOLAR, POBLACIÓN CON PRIMARIA INCOMPLETA,
ESCOLARIDAD PROMEDIO Y POBLACIÓN CON INSTRUCCIÓN POSTPRIMARIA POR ENTIDAD
FEDERATIVA, 1990.

CUADRO II.4

ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MAS	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 6 A 12 AÑOS DE EDAD QUE NO ASISTE A LA ESCUELA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS CON PRIMARIA INCOMPLETA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS CON EDUCACIÓN POSTPRIMARIA	PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	12.4	2.1	22.8	42.5	6.5
AGUASCALIENTES	7.1	1.7	24.0	42.4	6.7
BAJA CALIFORNIA	4.7	1.4	16.4	55.1	7.8
BAJA CALIFORNIA SUR	5.4	1.2	19.7	51.7	7.4
CAMPECHE	15.4	2.7	27.6	36.4	5.6
COAHUILA	5.5	1.2	20.1	48.9	7.3
COLIMA	9.3	1.9	24.2	43.9	6.7
CHIAPAS	30.0	8.1	31.0	22.8	4.2
CHIHUAHUA	6.1	1.5	22.2	42.6	6.8
DISTRITO FEDERAL	4.0	0.5	11.4	64.6	8.6
DURANGO	7.0	2.0	29.7	37.0	6.3
GUANAJUATO	16.5	2.5	28.2	30.3	5.3
GUERRERO	26.8	4.1	21.9	32.1	5.1
HIDALGO	20.6	2.1	25.5	33.7	5.5
JALISCO	8.9	1.7	23.9	41.3	6.6
MEXICO	9.0	1.4	18.2	49.4	7.1
MICHOACAN	17.3	3.6	27.8	31.1	5.3
MORELOS	11.9	1.6	19.4	47.7	6.8
NAYARIT	11.3	1.9	27.5	40.0	6.2
NUEVO LEÓN	4.6	0.8	16.5	57.1	8.0
OAXACA	27.5	3.5	29.3	23.5	4.5
PUEBLA	19.2	3.0	25.2	34.2	5.7
QUÉRETARO	15.3	2.1	21.1	38.5	6.1
QUINTANA ROO	12.3	2.4	25.4	42.3	6.4
SAN LUIS POTOSÍ	14.9	1.9	27.9	36.0	5.8
SINALOA	9.8	1.9	26.0	43.6	8.7
SONORA	5.6	1.0	21.7	52.0	7.4
TABASCO	12.6	2.2	30.9	35.7	5.9

²⁴ Cfr. Ejecutivo Federal, *Programa educativo 1995-2000*, pp. 31, 84, 88

TAMAULIPAS	6.9	1.3	22.7	40.0	7.0
TLAXCALA	11.1	1.2	21.3	41.1	6.5
VERACRUZ	18.2	2.9	28.0	33.4	5.5
YUCATAN	15.8	2.3	31.5	35.9	5.8
ZACATECAS	9.9	2.3	36.1	28.4	5.4

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990²⁵

Este cuadro ofrece una imagen nada reconfortante, resulta que aquellas entidades social y económicamente más pobres son también las que padecen las arremetidas más salvajes de la inequidad educativa. Estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo presentan los problemas más graves de inequidad educativa, como lo demuestran sus altas cifras de deserción, analfabetismo y población con primaria incompleta; acentuadamente entre la población indígena, campesina, urbana marginada y femenina. Por lo tanto son estos estados los que necesitan más los recursos y la atención; porque si bien en términos absolutos la cobertura de la educación aumentó según lo señalan los últimos censos de población, ésta no fue ni pareja ni uniforme, y si la equidad es un referente de la calidad ya podemos imaginar el grave deterioro que sufre en los susodichos estados.

II.1.1.2. Eficiencia terminal

La eficiencia terminal es un excelente indicador de la equidad educativa, tiene profundas raíces sociológicas que un administrador educativo no puede darse el lujo de ignorar. De un claro y profundo conocimiento de este factor depende su capacitación para tomar buenas decisiones, para abrir caminos novedosos, para aprovechar los recursos y la organización existente. Un sólido conocimiento de este indicador puede permitirle sin duda dar soluciones más eficaces a los obstáculos y problemas que provocan que niños y jóvenes interrumpan sus estudios, y que impide mejorar la eficiencia de la educación.

Es un hecho de todos conocido que no todos los niños y jóvenes que se inscriben en un año escolar terminan dicho ciclo o el nivel educativo; algunos desertan, otros presentan un bajo aprovechamiento o reprueban, convirtiéndose a la larga en los mejores candidatos

²⁵ Cfr. INEGI, *Perfil estadístico de la población mexicana*, p. 64

para la deserción.

En términos matemáticos la eficiencia se define como la razón entre la cantidad de egresos efectivos, de los alumnos que cursan un ciclo o nivel determinado, respecto de los que se inscribieron al inicio del mismo; por ejemplo, si egresaron 10 de 10 que ingresaron significa que la razón es de 1, si sólo egresaran 5 la razón sería de 0.5. Si sólo se mirase el comportamiento de este solo indicador a lo largo de las estadísticas históricas se vería que en las décadas inmediatas anteriores ha tenido un lento movimiento de ascenso; por ejemplo, -para el caso de la educación secundaria- en 1970 de cada 100 ingresos lograban culminar con éxito, es decir con su certificado, tres años después, solamente 65; 35 se habían quedado en el camino como repetidores o desertores, temporales o definitivos. Para 1994 esta cifra se había incrementado en 77, lo que significa que en dos décadas sólo se logró un incremento de 12%.²⁶ Una de las situaciones, que persiste desde los últimos años y que tiene más incidencia en el abandono de los estudios en este nivel es la alta reprobación. Con un promedio de 27 %, ²⁷ la reprobación en la educación secundaria es la más alta de la educación básica y es seguramente uno de los factores que explican el lento crecimiento de la eficiencia terminal; aunque también señala a las autoridades educativas el rumbo que se debe seguir para abatir este problema.

El problema de la eficiencia terminal tiene muchas facetas cuya solución requiere de imaginación en la gestión escolar; una correlación simple entre el aumento de los recursos públicos que se le destinan y un incremento mecánico y directo de la eficiencia no es realista. Una relación directamente proporcional, que vincule aumento de recursos por un lado con incremento de la calidad y eficiencia por otro lado, no puede darse de esta manera tan mecánica. Investigadores como la profesora Sylvia Schmelkes lo ha hecho notar, señala que el sistema educativo proporciona insumos diferenciados a los diversos contextos, mas la realidad que se observa de manera general es una escasa calidad de aprovechamiento,

²⁶ Cfr. Ejecutivo Federal, *Programa de desarrollo Educativo*. 1995 -2000, p. 62.

²⁷ Cfr. SNTE, Documentos de trabajo, Primer Congreso Nacional de Educación, “La equidad como prerequisite de la educación nacional.”, p.2

mucho más polarizada en contextos sociológicos depauperados como zonas urbanas marginadas o rurales dispersas.²⁸ Estos señalamientos permiten deducir que la eficiencia terminal es un problema complejo que no se resuelve con un simple acrecentamiento de recursos.

La solución al problema de la eficiencia terminal, al problema de la calidad, al del consumo eficiente de los recursos va mucho más allá de un simple incremento de recursos, estos de poco servirán si al mismo tiempo no se da una transformación en la imprescindible tarea de la gerencia escolar, que como organismo de coordinación, mantenga un firme control y una planificación coherente que adecue las estructuras administrativas frente a los retos que hace surgir la federalización del sistema educativo y al incremento impostergable de la calidad de la educación.

Los actores involucrados en esta reestructuración no son tan sólo los encargados directamente de las gerencias escolares, los directivos, si bien como parte clave en la planeación y ejecución del trabajo docente asumen un gran peso en esta responsabilidad; involucra asimismo a maestros, con una mejor preparación (y mejor pagados), porque son el elemento directamente relacionado con la calidad del servicio educativo, son ellos los que finalmente se encuentran en las aulas. Implica también expectativas factibles de salir adelante económica y socialmente para que la población depauperada (o no) vea a la escuela como una alternativa verdadera de movilidad social. Una población con mejores condiciones de vida tendrá satisfechas sus necesidades básicas y buscará que la satisfacción de necesidades de segundo grado como la cultura y la educación se dé en las mejores condiciones, estará más informada y por lo mismo podrá estar en condiciones de exigir un servicio educativo mejor, porque no se satisfará con poco.

II.1.1.3. Gasto público presupuestal en educación

²⁸ V. Ponencia “La calidad de la educación primaria en México. Resultado de un estudio realizado en Puebla”, presentado por Sylvia Schmelkes en el Seminario de análisis sobre política educativa actual “hacia dónde va la educación pública”, organizado por la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano en el Distrito Federal el 4 de noviembre de 1993, (mimeo).

El gasto en educación es un proceso complejo que se encuentra determinado por lo menos por dos factores: en primer lugar por las condiciones económicas de la nación y, en segundo lugar por el proceso de asignación y distribución de recursos al interior mismo de la Secretaría de Educación Pública que se ha transformado en una arena política de fricción entre los sectores y los grupos. Es importante también la influencia que ejercen organismos mundiales de financiamiento como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como se mencionó en el capítulo anterior.

Como ha hecho notar el Grupo de Estudios sobre el Financiamiento de la Educación (GEFE), la asignación de recursos financieros a la educación pública constituye por un lado un proceso de planeación técnica, donde por medio de técnicas aritméticas extremadamente eficaces se puede elaborar un plan de asignación óptimo. Sin embargo, el problema real es que esta técnica se enfrenta contra múltiples presiones dentro del ambiente económico y dentro del contexto político. Esta situación impide a la SEP gozar de una autonomía plena en el establecimiento y distribución de los recursos financieros.²⁹ La asignación de recursos se enfrenta así a un complejo nudo de intereses y presiones al interior de la Secretaría misma; pero también está sometida a presión desde el entorno de su ambiente externo, por ejemplo por los grupos políticos, organismos empresariales, partidos políticos, el sindicato magisterial, sociedades de padres de familia, iglesias, y aun por organismos internacionales como el BM, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE, la UNESCO.

Por su parte las condiciones económicas del país determinan, en otro tanto, los criterios de asignación de recursos. Desafortunadamente la casi totalidad del presupuesto en educación es de origen público, esto provoca que frente a situaciones de contracción del mercado, por ejemplo del petróleo, que es el recurso que provee la parte mayoritaria de los recursos públicos, el recorte en educación, como en otros ramos sociales se vea acentuado. Frente a esta situación los políticos se vuelven más selectivos en las decisiones de asignación de los recursos; como asevera Laureano Hayashi Martínez: "La consecuencia inmediata de la crisis, es que las autoridades en materia presupuestaria determinan no

²⁹ Cfr. Grupo de Estudios sobre el Financiamiento de la Educación (GEFE); *La asignación de recursos económicos en la educación mexicana*, capítulo II

continuar con los mismos criterios de asignación de recursos, pretenden realizar una evaluación del funcionamiento del sistema y en función a resultados proporcionar los recursos."³⁰ De esta política cabe esperar, por tanto, mayor suavidad en la asignación y mayores recursos en condiciones de bonanza económica y más presión, exigencia y optimización de resultados en condiciones económicas adversas.

Una asignación de recursos de manera equitativa, es decir, dar más a los que tienen mayor necesidad, sin cambiar las condiciones vigentes de desigualdad -aunque planteado hipotéticamente- implica dos consecuencias inmediatas: por un lado el ejercicio del poder político, del gobierno en turno, obtendría legitimidad; pero, por otro lado, surgirían expectativas verdaderas y reales de mejoría de los grupos sociales más rezagados.

El origen del gasto en educación en México es significativamente público, esto lo demuestran los siguientes datos: del total, la Federación aporta 3/4 partes y los estados contribuyen con 1/6 parte, ambas aportaciones suman el 90 % del gasto total. La educación privada por su parte aporta el 10% restante, pero sólo atiende aproximadamente al 7 % de la matrícula nacional³¹ situación que realmente no cambia la naturaleza pública del gasto.

La clasificación económica del gasto educativo es eminentemente de consumo; por lo menos desde 1982 el renglón del gasto corriente se lleva más del 90% del total de la partida; al gasto de inversión corresponde sólo un 5% en promedio.³² Esto significa que el mantenimiento del aparato educativo (salario de profesores, mantenimiento de edificios y gastos administrativos) es muy costoso, requiere de enormes volúmenes de recursos, lo que por otra parte impide incrementar la inversión tanto en nuevos planteles educativos como en la investigación que tanto necesita el país.

En los cuadros y gráficos siguientes se pueden apreciar algunas relaciones del

³⁰ Laureano Hayashi Martínez, *La educación mexicana en cifras*, p.338

³¹ Laureano Hayashi Martínez, *op. cit.*, p.339

³² V. Gilberto Guevara Niebla (compilador), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, el cuadro *Presupuesto ejercido por el sector educativo. Clasificación económica*. Precios corrientes y constantes de 1982, p.91

comportamiento histórico del gasto público en educación.

El cuadro II.5 nos permite ver la relación entre las condiciones económicas del país y la asignación de recursos a la educación. Por ejemplo, durante el periodo que correspondió con la prosperidad petrolera, de 1977 a 1980, el gasto en educación se elevó a más de tres puntos porcentuales del Producto Interno Bruto. En 1979 al finalizar la bonanza del petróleo, el sector educativo recibió aún el 17 % del gasto total del gobierno federal; para 1989 (diez años más tarde y condiciones económicas mucho menos favorables) este mismo indicador sólo ofrecía un 6 % .El cuadro permite apreciar también, el gasto histórico en educación con respecto al PIB. Si bien no llega ni por asomo al 8 % recomendado por la UNESCO se aprecia el esfuerzo del gobierno por mantenerlo por arriba de los 2 puntos en las últimas décadas. Por su lado, el cuadro II. 6, señala el gasto federal realmente ejercido en educación entre los años 1977 y 1993 desglosado por subsistemas, se puede apreciar que una cosa es la estadística del presupuesto federal destinado a educación, informe que se presenta ante organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y otra es lo que realmente fue ejercido, que en ocasiones fue bastante divergente, como durante el sexenio 1964-1970.

PRESUPUESTO DESTINADO A LA EDUCACIÓN Y PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO
TOTAL

CUADRO II.5

MEXICO 1920-1990. En miles de pesos

AÑO	PRESUPUESTO EDUCACIÓN	PORCENTAJE DE PRESUPUESTO TOTAL
1976	37649000	39.61%
1977	59586000	41.40%
1978	74372755	42.15%
1979	97624300	40.25%
1980	125354205	20.78%
1981	196492000	20.30%
1982	306523000	20.74%

1983	443829000	19.89%
1984	706941000	16.56%
1985	1136500000	17.25%
1986	1551300000	16.71%
1987	2687229000	14.30%
1988	7968125000	17.17%
1989	11324224000	19.56%
1990	15836314500	

Fuente: Estadísticas Históricas de México, Tomo I, INEGI, agosto de 1985.

Secretaría de Educación Pública, DGP, 1989.

Nota: Los presupuestos de 1988 y 1989 se tomaron del Diario Oficial del mes de diciembre de los años respectivos.³³

Se aprecia una fuerte disminución en este rubro a partir del segundo lustro de la década de los años 80 que seguramente es consecuencia de la fuerte contracción del gasto social (educación, salud, vivienda), provocado por las crisis económicas recurrentes.

GASTO FEDERAL EJERCIDO POR EL CICLO EDUCATIVO

(Miles de millones de pesos)

1973-1993

CUADRO II. 6

AÑO	TOTAL	PRE ESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	MEDIA. PROP	MEDIA TERM.	NORMAL	LIC.	POSTGRADO
1977	51.0	1.3	21.9	10.6	6.5	0.0	1.0	9.4	0.3
1978	62.3	1.6	26.2	11.6	9.3	0.0	1.5	11.8	0.3
1979	80.6	2.1	34.0	15.2	11.1	0.5	2.2	14.7	0.8
1980	106.2	2.7	40.4	20.1	14.4	1.0	3.1	13.4	1.1
1981	169.7	5.9	69.7	31.8	23.2	1.4	3.7	32.5	1.5
1982	287.0	10.9	112.1	48.3	43.5	3.5	5.3	61.0	2.4
1983	369.0	16.6	122.1	62.1	60.2	6.0	6.7	91.2	4.1
1984	556.8	28.1	185.7	102.1	75.1	13.8	10.6	118.1	23.4
1985	955.9	50.3	293.7	182.3	151.5	21.1	19.0	198.2	39.8
1986	1643.0	81.3	479.4	273.0	501.3	51.5	43.5	344.2	68.8
1987	4030.1	222.5	1213.8	575.4	542.7	121.2	87.1	904.5	180.9

³³ Laureano Hayashi Martínez, *op. cit.* p. 391

Nota: la simplificación del cuadro fue propia

1988	8042.1	456.2	2331.6	1515.1	1200.6	243.2	179.5	1766.6	349.3
1989	9358.0	564.8	2730.8	1955.9	1713.5	240.3	175.5	1841.9	173.3
1990	13018.1	856.6	4059.2	2820.8	2010.8	250.9	261.0	2539.1	219.7
1991	18177.6	1252.7	5799.7	3818.3	2575.3	357.0	333.4	3615.4	325.8
1992	25023.6	1766.8	8868.2	5446.7	3185.5	462.6	494.8	4522.8	366.2
1993	30271.9	2116.8	11469.7	6003.4	3892.7	588.7	446.2	5213.3	541.1

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Primer Informe de Gobierno, Programa Educativo Federal, 1993
INEGI, Estadísticas de Educación, Cuaderno núm. 1 México, 1994, p. 546.

En cuanto a gasto en educación durante las décadas 70 y 80 entre los principales países latinoamericanos, México llegó a ocupar el tercer sitio, sólo debajo de países con un desarrollo similar como Venezuela y Chile.

Gasto público en educación

(Porcentajes respecto al Producto Interno Bruto de cada país)

	1970	1980	1982	1985	1986	1987	1988
Argentina	1.0	1.9	1.4	1.6	1.5	1.7	
Brasil	1.2	0.7	1.0	1.2	1.6		
Chile	3.9	4.1	3.8	3.3	3.7		
México		3.1	3.4	2.6	2.6	2.0	2.0
Venezuela	3.5	4.1	4.6	4.7	4.3		

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico. 1991³⁶

En conclusión, el gasto en educación es un importante indicador del estado de la equidad educativa aunque se tiene que estar atento a las cifras que ofrecen las autoridades y al gasto realmente ejercido, porque en ocasiones no coinciden. Es un indicador de que el bienestar social está sujeto a los vaivenes de la economía mundial, situación que altera sensiblemente la economía nacional debido a la debilidad, dependencia y economía

³⁶ Cfr. Raúl Rodríguez Guillen y Juan Morata Heredia, *op. cit.* p. 200

monoexportadora aún no consolidada de nuestro país.

Sin embargo, una mayor preparación académica y de autorganización de la población, en especial de los sectores más expuestos a la inequidad, ocasionaría una mayor calidad de la educación y una mayor equidad en la distribución: es decir, la población tendría las condiciones de vida que le permitirían exigir un reparto justo y verdaderamente democrático de la educación.

II.2. La estructura organizativa escolar como factor de la calidad

El problema de la calidad de la educación básica secundaria ha sido tratado desde algunas de sus facetas. Una más de las variables que influyen en este complejo problema es la estructura administrativa de la organización escolar. De la buena consolidación de ésta depende que el trabajo diario se cumpla con el menor desperdicio de recursos y con los mayores frutos. La estructura de la organización es una variable dependiente cuya eficiencia dependerá precisamente de la mayor o menor compenetración de los recursos con que cuenta el organismo para ejecutar sus metas y propósitos y de calidad del trabajo de coordinación de la gerencia escolar. Este elemento será tratado más en detalle en el capítulo 3, allí se partirá desde una visión más práctica, en este momento el análisis se tornará un poco más teórico porque interesa revisar los aportes hechos al tema desde la investigación y de esta manera analizar cómo los factores que la conforman derivan en la calidad del trabajo docente.

Las distintas reformas administrativas del sistema educativo nacional emprendidas por los gobiernos desde la década de los años 70, no han tenido otro objetivo que adecuar la organización escolar a los principios de la calidad. La idea era lograr que la estructura organizativa de la escuela sirviera como palanca de cambio para transformarla en un organismo productivo.

La reestructuración escolar actual; iniciada con el ANMEB en 1992 persigue el mismo propósito de mejorar la calidad. Iniciativa sin duda sugerida y motivada por el

sobresaliente análisis diagnóstico sobre el estado de la educación básica elaborado en 1988 por un grupo de connotados investigadores y que por primera vez apareció en la revista *Nexos*, después, en 1992, dicha investigación fue publicada en forma de libro por el Fondo de Cultura Económica bajo un título dramático: *La catástrofe silenciosa*.

La estructura del sistema escolar es una entidad dinámica que requiere ajustes en forma cíclica. La repercusión en el sistema de distintos factores del entorno, tanto de origen interno como externo; por ejemplo la condiciones económicas mundiales cambiantes, la obsolescencia de los planes y programas de estudio, el escaso rendimiento demostrado por la forma tradicional de enseñar, el crecimiento desmedido de la población, el desgaste de las gerencias escolares, etcétera, traen como resultado que las estructuras administrativas del sistema escolar se desgasten o su desfase, estos cambios constituyen los prolegómenos de la necesidad de reestructuración.

En el capítulo anterior fue analizado el problema de la reestructuración a nivel macro, esto es, de todo el sistema educativo nacional, el presente se centra en el análisis de la estructura de organización de los planteles escolares como elemento coactuante de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Como se apuntaba, de la estructura organizativa de la escuela depende de una manera determinante la calidad de su trabajo de producción. El análisis teórico coadyuva en la búsqueda de principios que puedan ser aplicables de manera universal, y trata de explicar las causas que provocan los problemas para así facilitar su solución; en este sentido resulta alentador el paralelismo entre la reestructuración reciente de la organización escolar emprendida por el gobierno mexicano, cuyas líneas generales se encuentran señaladas en sendos documentos oficiales, y las conclusiones de los principales análisis teóricos sobre este tema, y no solamente de investigadores nacionales, como la investigación conjunta aludida. Llama la atención cómo las líneas teóricas trazadas por analistas extranjeros se encuentran también como fundamento en el caso de la reestructuración del sistema nacional, tal es el caso del investigador Richard F. Elmore, profesor de la Michigan State University quien coordinó las aportaciones de otros colegas suyos, y aunque se refieren al

caso de la educación elemental en los Estados Unidos, ayudan a descubrir alternativas en la reestructuración propia. Estos trabajos se han conocido en México (en español) recientemente gracias al Fondo de Cultura Económica. En su artículo: "El cambio de estructura en las escuelas públicas"³⁷, el profesor Elmore concluye con tres ejes de acción, (que por otra parte a estas alturas de la reforma nos resultan ya bastantes familiares) bajo los cuales se puede emprender la reestructuración escolar: el primer eje se da en torno de la relación entre la enseñanza y el aprendizaje; el segundo sobre las condiciones de trabajo de los maestros; y el último sobre la forma en que se ejerce la gestión de los planteles escolares. La reestructuración del sistema educacional en México ha tocado todos estos aspectos, recuérdese los compromisos que contrajeron los gobiernos federal y estatales, y los maestros, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en dicho documento se manejan estos tres aspectos como ejes de la modernización educativa, esto es, en primer lugar la federalización del sistema educativo, que se entiende como una descentralización de los recursos y de las decisiones; la reestructuración de los contenidos educativos, elaboración de nuevos planes y programas de estudio; y la revaloración de la función social del maestro.*

El modelo educativo impulsado por la reforma de nuestro sistema, tiene como fin proporcionar al estudiante los elementos suficientes para transformarlo en un sujeto independiente, que adquiera la capacidad para pensar los problemas, y que aporte y

³⁷ Ricllard F. Elmore, (compilador), *La reestructuración de las escuelas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. Traducido del inglés por Hugo Martínez Moctezuma.

* A nivel internacional se ha suscitado polémica en torno de la necesidad de un modelo educativo nuevo que sustituya al viejo modelo tradicional, como podemos ver en las líneas siguientes, esto nos hace ver que la reforma en México no es un fenómeno exclusivo de nuestro país. Al respecto citamos el siguiente párrafo del mencionado artículo del profesor Elmore:

"El modelo existente de enseñanza y aprendizaje, arguyen los defensores de la reforma, debe ser sustituido por uno que considere a la enseñanza como el compromiso de los alumnos con la solución activa de problemas, al conocimiento, como la adquisición tanto de la imagen de los hechos como de estrategias de solución de problemas, y al aprendizaje, como la comprensión profunda y el compromiso activo con la adquisición de un nuevo conocimiento. Este modelo, se sigue argumentando, requerirá muy diferentes conocimientos y destrezas de parte de los educadores, y muy diferentes condiciones de trabajo en las escuelas".

Cfr. Elmore, F. Richard y colaboradores, *La reestructuración de las escuelas.*, p.26.

experimente soluciones, es decir, que sea copartícipe en el desarrollo de su propia formación.

El nuevo modelo educativo propuesto, no sólo entraña una nueva relación del vínculo enseñanza aprendizaje, donde el maestro conduce al alumno a través del proceso de conocimiento, pero donde es el alumno mismo el que finalmente debe apropiarse con sus propios medios de este conocimiento.

En cuanto al tema de las condiciones de trabajo de los maestros, este modelo ofrece para incentivarlos pautas novedosas, por ejemplo, los motiva para que den todo lo que está de su lado, les invita a transformarse en profesores investigadores, es decir, a no conformarse con ser simples repetidores de los métodos de enseñanza "sino a que por sí mismos investiguen cómo podrían mejorarse, les invita a participar activamente en la gestión de sus escuelas a través de órganos como el Consejo Técnico Escolar. En contraparte se han puesto en operación instrumentos que permiten la mejora sustantiva, inmediata y directa en su percepción como la Carrera Magisterial, más adelante se hablará de este programa, además se ha implementado un programa de descarga administrativa que libera al profesor del llenado repetitivo y engorroso de muchas formas burocráticas, proporcionándole en cambio mucho más tiempo para dedicarlo al trabajo directo con el alumno.

La reestructuración del sistema escolar inaugura además la separación administrativa de las direcciones escolares. Ahora, para cada escuela, existe una dirección escolar para el turno matutino y una para el vespertino, anteriormente una misma dirección conducía el proceso en ambos turnos, se espera que con esta medida la gestión escolar aumente su eficacia, pues cada turno podrá concentrarse de tiempo completo en la solución de los problemas propios; las inspecciones de zona también se han reestructurado con el fin mejorar la atención, hoy corresponden menos planteles para supervisar a cada inspección, además se pretende transformar la supervisión en un instrumento no de fiscalización sino de coadyuvante de la labor docente, porque los inspectores tienen la obligación de orientar en la solución de problemas a directivos y maestros.

Por otra parte la idea original que propició la creación del Consejo Técnico Escolar fue la de proporcionar a cada escuela un órgano colegiado con el fin de apoyar y asesorar a la dirección escolar en la solución de los problemas, en este sentido todos los docentes y trabajadores tienen el derecho de deliberar y de decidir sobre los asuntos y problemas de la escuela, es decir el Consejo se constituye en un órgano colegiado de gestión.

Queda una tarea por hacer; y que hasta hoy no se ha hecho de una manera sistemática: calibrar el nivel de avance que en la calidad de la enseñanza está logrando la reestructuración, pero no a través de los datos de las estadísticas sino directamente en los planteles escolares. Indagar en las propias escuelas, con los alumnos, profesores, directivos y padres de familia, sobre lo realmente logrado en los aspectos más sobresalientes de la gestión escolar como: calidad de la enseñanza, calidad del aprendizaje, eficiencia terminal, equidad educativa, condiciones de trabajo de los maestros, calidad de la gerencia escolar, participación de la comunidad en la educación, financiamiento, relevancia de los planes de estudio, consecuencias de la federalización. Como se mencionó, esta revisión se llevará a cabo en el capítulo 3.

II.3. El maestro como factor de la calidad

Un elemento que no puede dejar de tocarse en un análisis sobre la relación entre la gestión escolar y la calidad educativa es el papel del maestro. Puede parecer que se apela a una verdad demasiado conocida cuando se afirma que al maestro corresponde desempeñar una tarea crucial en la educación de las generaciones jóvenes, que es protagonista del cambio social. Este tiene una encomienda social de primer orden al transmitirle al pálido no sólo conocimientos, sino principal y determinadamente dirigirle en el proceso del despertar hacia el descubrimiento del conocimiento, de su propio conocimiento. Tiene enorme responsabilidad, en la formación de hábitos, adquisición y búsqueda de valores, y en la transformación de la conducta de acuerdo con ellos. El maestro es, como dice el filósofo español Fernando Savater, "la vinculación intersubjetiva con otras conciencias".

Por lo tanto, la relación maestro alumno debe ser antes que nada una relación de diálogo entre conciencias (de una conciencia formada, con más edad y con mayor experiencia, hacia una conciencia en proceso de formación). De la pericia y tacto como el maestro desempeña su trabajo, se sigue el éxito o el fracaso de la calidad de la educación, es decir, el maestro tiene el desafío de despertar en el niño y en el joven el amor por el conocimiento y el respeto y la tolerancia hacia los demás. La mayor responsabilidad del maestro es conducirse como un adulto que es consciente de que con su acción la que persigue es plasmar en las mentes moldeables de los jóvenes un modelo de vida que socialmente se considera pertinente y mejor que otros o que ninguno, y que vale la pena seguirlo. Su fin último es conducir a esos jóvenes ha través del proceso de aprendizaje que los debe llevar a formarse como adultos maduros, individual y socialmente integrales e integrados. Como dice Fernando Savater:

El maestro no estudia en el niño el modelo de madurez de éste, sino que es el niño quien ha de estudiar orientado por un ejemplo de excelencia que el maestro conoce y le transmite. Naturalmente que el educador ha de comprender lo mejor posible las características y aptitudes peculiares del neófito para enseñarle del modo más provechoso, pero ello no implica que lo que el niño ya es deba servirle de pauta para lo que se pretende que llegue a ser.³⁸

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica señala que uno de sus propósitos es convertir la figura del maestro en uno de los principales beneficiarios de la reforma administrativa, en este sentido busca revalorar su función por medio de la mejoría sustantiva de los aspectos más importantes de su vida profesional como: formación, actualización, salario, y valoración social de su trabajo.

Empero hoy en día las presiones sobre el trabajo de los docentes son demasiado fuertes; se exige del profesor mucho más de la que este humanamente puede ofrecer; se les pide, y a través de ellos también a la institución escolar, muchas veces de manera soterrada, cargar con aquellas funciones que instituciones como la familia no han podido o querido cumplir, como el afecto y el esparcimiento; o con las funciones que cumplen instituciones alternas como los clubes y centros de esparcimiento, en ocasiones simplemente porque no

³⁸ Fernando Savater, *El valor de educar*, Barcelona España, 1997, Ariel, p. 96.

existen dentro de la comunidad o son insuficientes. Bajo esta situación las condiciones en que se ejerce la enseñanza se hacen mucho más pesadas y difíciles, y el cumplimiento de los propósitos se toma una labor titánica.

Para que el maestro se ponga a la altura de los parámetros de calidad que exige el proyecto en marcha, es necesario que el programa de revaloración de su función arranque de la idea de que es imprescindible empezar a tratarlo como adulto; el maestro tiene capacidad para profesionalizarse, para participar en la elaboración de planes y programas, para proponer soluciones y ejecutarlas y para participar en la gestión escolar; el maestro tiene la suficiente pericia como para cimentar teóricamente una amplia visión sobre el estado de la educación, sus problemas, sus causas y sus consecuencias, puede y debe vincular la docencia con la investigación. En caso de que no le permitan hacerlo de este modo, entonces es muy seguro que se convierta en un simple apéndice o engrane de la máquina educativa³⁹

II.3.1. Formación de los docentes

Desde finales del siglo pasado las escuelas normales han desempeñado el importantísimo papel de formar a los maestros de escuela. Hoy en día (y con el propósito de atender una matrícula de alrededor de 20 millones de estudiantes de educación básica) el sistema de formación, capacitación y actualización de profesores se caracteriza por la incoordinación, dispersión de planes y contenidos curriculares, duplicidad de funciones, y disputas sin límites por los espacios y recursos financieros, entre las distintas instituciones

³⁹ Como considera Richard F. Elmore:

"Pero el acento en los usos prescriptivos del conocimiento no debe atribuirse a la coordinación de la instrucción en la escuela, sino que corresponde a una responsabilidad externa. Los maestros no participan en el establecimiento de metas o en la planeación de tal instrucción sistemática. El conocimiento fluye de la universidad a la política y a la administración. El conocimiento se les da a los maestros en un intento por hacerlos responsables. Los maestros mismos ni generan nuevo conocimiento ni deciden, cuándo y cómo usarlo. El resultado es la desprofesionalización de la docencia, la reducción de los maestros a empleados públicos y de la enseñanza a rutina. La alianza de la ciencia social de base universitaria entre las políticas y la administración sirve a todos los intereses, excepto a los del maestro (y quizá tampoco a los del que aprende)."

que ofrecen esa formación; independientemente de los conflictos intersindicales.

La historia reciente de las instituciones de formación de maestros de educación básica es como sigue: en los años de las décadas 70 y 80 la tarea de formación inicial, actualización y capacitación del magisterio tanto de los nuevos maestros como de los que ya se encontraban en servicio, se repartía (o disputaba) entre la Dirección General de Educación Normal (DGEN), que se encargaba de regular la vida institucional de las escuelas de formación de docentes, y la Dirección de Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGMPM). A esta última dirección se le asignó hacia finales de la década de los 70 la tarea de capacitar al magisterio, por lo que cambio de nombre convirtiéndose en la Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio (DGCMPM). Por estos mismos años se agregó una institución más: la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), (creada el 29 de agosto de 1978 por decreto presidencial) cuya necesidad inicial de creación fue, satisfacer la demanda de contar con una institución que formara a los maestros de los maestros, esto es una universidad de estudios de postgrado y especializaciones para los maestros en servicio, porque en esa época no existían muchas posibilidad de actualización o de continuar estudios vinculados con la tarea docente. En 1989 la SEP fusionó la DGCMPM y la DGEN y de éstas surgió una sola institución, la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (DGENAM), y en la práctica sólo ésta y la UPN quedaron como instituciones de formación de docentes. Aunque posteriormente la Universidad abrió sus aulas a todo el público (bachilleres o normalistas), por lo que, al menos en la unidad central de Ajusco, no es propiamente una institución de formación de maestros de escuela.

Una primera consideración sería que este abanico tan amplio de instituciones de formación inicial y de especializaciones repercutió en una riqueza variada y bien lograda de opciones teórico pedagógicas; no fue así, la competencia más bien fue negativa, en los hechos continuaron los mismos vicios como la duplicidad de funciones, pues se ofrecían los mismos planes de formación en varias instituciones, y sobre todo, no terminó la disputa por los recursos, pobres por cierto, pero donde a pesar de todo la UPN obtuvo la mejor parte, esta lucha se convirtió en pan cotidiano provocando anemia endémica en la tarea de formación, profesionalización, actualización y capacitación del magisterio, con la

consiguiente pobreza de la calidad de la educación básica.

Después de todo si estas instituciones continúan con la tarea de formación inicial de los docentes, es pertinente preguntar por el comportamiento histórico de las condiciones de la formación magisterial en renglones como la cantidad de profesores nuevos que se forman periódicamente, y sobre todo por la calidad de su formación, así como de la oferta de escuelas. Para ello obsérvese la conducta del comportamiento de la matrícula en los últimos años.

La cantidad de escuelas de formación de docentes (normales) y la matrícula estudiantil de este sector, presenta entre los años de 1970 y 1993 un movimiento muy peculiar: una dinámica de acelerado crecimiento, prácticamente sin límite, durante la primera y segunda décadas; y un fuerte freno y racionalización de la oferta a partir sobre todo de los primeros años de la década presente, que por cierto coincide con el programa de modernización.

En 1970 había 250 escuelas normales de control federal, estatal y particular, para 1986 se alcanzó una cifra máxima de 858; el incremento en el número de planteles en poco más de diez años alcanzó la cifra descomunal de 243 %. A partir de este momento se inicia un movimiento inverso, y para 1993 el número de escuelas se estableció en 473. Por su lado la matrícula de los estudiantes experimentó un proceso similar: en 1970 la lista de alumnos inscritos fue de 75 mil, para el año de 1982 se alcanzó una cifra récord de 332 700 alumnos. A partir de este año el movimiento también se revierte para establecerse para 1993 en 111 mil alumnos, esto es en una tercera parte de la cifra más alta.⁴⁰

La reducción de la población estudiantil y de las escuelas normales se debe a varios factores: en primer lugar a la política de racionalización emprendida por el gobierno (formar sólo a los profesores que sean necesarios para satisfacer la demanda, cubrir las bajas por jubilación y por defunción). Este hecho, motivó por otro lado, que muchas normales particulares que tanto habían proliferado por esos años cerraran. En segundo lugar

⁴⁰ Cfr. SNTE, Documentos de trabajo, *Primer Congreso Nacional de Educación*, "Formación de los nuevos maestros", México, 1994, p. 3

se debe también a que los índices de crecimiento de la población han registrado un ligero descenso en estos últimos años. Pero otro factor y tal vez no menos importante, es la falta de interés de los jóvenes bachilleres ante las pobres expectativas que ofrece la carrera docente.

En cuanto al problema de la calidad de la formación de los egresados los resultados no son mucho más halagadores. Su problemática refleja que no se ha podido romper el viejo círculo vicioso: deficiente formación magisterial, deficiente calidad de la educación básica. El profesional de la enseñanza no ha logrado reunir en un solo proceso la dinámica: enseñanza-aprendizaje investigación, en la que cada parte se retroalimenta de las otras y actúan juntas.

En parte por causa de las condiciones adversas en que tiene que desarrollar su labor - muy cierto- pero también a causa de una formación inicial deficiente; y por supuesto, también por falta de voluntad personal de salir adelante. Sería muy conveniente hacer una evaluación y un seguimiento de los egresados y de los maestros en servicio en su desempeño cotidiano, con el objeto de recabar información de primera mano sobre las causas del deterioro y de esta forma buscar las mejores soluciones.⁴¹

⁴¹ El desempeño de las escuelas normales ha sido sumamente pobre, se entiende por desempeño la producción de materiales bibliográficos, investigaciones concluidas, egresados titulados. Los datos proporcionados por la propia Dirección General de Normales apoyan esta afirmación:

"Según datos de la DGENAM, sólo en un 15% de las normales no existe área de investigación, de 680 proyectos de investigación -sin precisar tipo, naturaleza, pertinencia o relevancia- 24% están en la fase de diseño, 50% en proceso, y 26% terminados. Los problemas principales a los que hay que enfrentarse, se refieren a carencia de recursos financieros (90%), escasez de fuentes bibliográficas y documentos (88%), falta de tiempo remunerado (84%), falta de personal (68%), poco interés de los profesores (33%), y desorganización (25%), entre otros.

La extensión académica es prácticamente nula, pues no hay productos que hacer extensivos, la difusión cultural se encuentra reducida al ámbito doméstico, sin posibilidades de proyección y de apoyo a sus propias comunidades, en el mejor de los casos, la difusión se realiza sin recursos y con la voluntad y creatividad de alumnos y maestros."

Citado en SNTE, *Documento de trabajo*, Primer Congreso Nacional de Educación, "Formación de los nuevos maestros", p. 17. En este sitio se refiere que los datos fueron obtenidos del documento Datos básicos de educación normal en México, elaborado por SEP-ANUIES, México, 1994, (mimeo).

A partir de 1992 -firma del ANMEB-- esta situación parece que ha comenzado a cambiar (por lo menos en el terreno de los propósitos). En virtud de la federalización todos los establecimientos dedicados a la formación de docentes han pasado a ser de jurisdicción del gobierno del Estado correspondiente, bajo su mandato quedó también la responsabilidad de integrar de un sistema estatal de formación magisterial. El gobierno federal se reserva la expedición de lineamientos generales, para no perder la conducción del proceso de reestructuración de la educación normal a nivel federal.

El gobierno federal diseñará (según el Acuerdo) un modelo de formación profesional inicial, con un tronco básico común y con opciones hacia la práctica de preescolar, primaria o secundaria. De esta manera el maestro contará con bases pedagógicas sólidas y suficientes para enfrentar con éxito el dinámico mercado de trabajo de hoy. “Asimismo - propone el Acuerdo- habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos”⁴²

En el capítulo 3 se revisará qué tanto han enraizado y fructificado estos propósitos en la práctica de la enseñanza secundaria. Particularmente desde la perspectiva donde confluyen la práctica de la gestión escolar y la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

II.3.2. El Programa Nacional de Actualización Permanente

El imperativo que exige una enseñanza de calidad es un docente preparado. Un profesor interesado en la calidad de su desempeño, busca la profesionalización, sabe que ésta exigencia debe ser una constante en su diario desenvolvimiento. La demanda por capacitación constituye, en consecuencia, una petición permanente del docente de educación básica.

La reestructuración del sistema educativo nacional puso al día (y de moda) la

⁴² V. Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992, p. 18

necesidad y la urgencia de capacitación del maestro. Urgente, por otro lado, por la reformulación que experimentaron los contenidos educativos. La necesidad de enfrentar los programas nuevos ocasionó que la actualización del docente se hiciera impostergable.

En los años de 1992 y 1993, se instrumentaron algunas medidas con el fin de salvar la brecha pedagógica abierta por los nuevos planes y programas, que sustituyeron a los antiguos. El maestro se vio de pronto ante necesidades y retos nuevos. Para salvar el paso una de las primeras acciones fue la edición de las *Guías de estudio para el maestro*, documentos que ofrecían los nuevos programas por materia aprobados por la SEP junto con algunas estrategias didácticas para ponerlos en marcha. Se operó además un programa de carácter coyuntural llamado *Programa Emergente de Actualización*, cuya meta fue proporcionar de una manera sucinta y concisa al profesor los nuevos contenidos programáticos, así como entrenarlo en algunas acciones didácticas sugeridas para enfrentarlos. Estas acciones fueron, como su nombre indicaba, de carácter emergente, condición con la que pronto entró en conflicto el Sindicato.

Así surge con claridad el papel imprescindible que juega la preparación profesional del docente para elevar la calidad. El profesor entiende que actualización significa prepararse a conciencia y profundidad, tanto en el campo de las teorías de la ciencia de la enseñanza y de la práctica pedagógica, como en el terreno de la administración escolar. Sabemos por experiencia que la mayoría de los maestros anhelan una superación permanente.

Afortunadamente han comenzado a operar con carácter de permanencia las medidas que concretizan la promesa hecha en la aún joven Ley General de Educación. En el artículo 12 Fracción VI, dicha ley señala como atribución exclusiva de la autoridad educativa federal: "regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica." El 15 de mayo de 1994 se celebró en acuerdo entre la SEP y el Sindicato de maestros la creación del *Programa de Actualización Permanente*, a tono con este señalamiento. Este programa es una medida para instituir que la superación del maestro es una necesidad permanente que no puede quedarse

en acciones o intenciones de coyuntura. Este programa inició sus funciones en diciembre de ese año y ofrece al docente los Centros de Maestros donde puede encontrar materiales que facilitan su estudio como paquetes didácticos, programas de estudio, biblioteca, sala de estudio, sala audiovisual; puede estudiar ya en grupo ya individualmente. Además se están implementando mecanismos de evaluación y acreditación de cursos que pueden repercutir en un aumento directo de su salario vía Carrera Magisterial.

No obstante los avances, el programa de actualización puede y debe abrir otros caminos hasta ahora inexistentes o sumamente escasos; por ejemplo, un programa de becas para estudios de posgrado, donde el tiempo que le llevaría su actualización pudiera ser contemplado dentro del horario de trabajo, disfrutar de año sabático, intercambio con otras instituciones.

II.3.3. Evaluación del Docente

Hasta la puesta en operación en acciones concretas de las proposiciones contenidas en el ANMEB, no existía otra vía de evaluación y promoción del docente que el *crédito Escalafonario Anual*, es decir, el escalafón vertical. Dicho escalafón permite que el docente acumule un número determinado de puntos como producto de la evaluación anual de un número específico de factores. La única opción de promoverse que ofrece este camino es hacia arriba, esto es, hacia los puestos de dirección, con el consiguiente abandono de las actividades frente a grupo.

En el crédito escalafonario se evalúa individualmente el desempeño de factores como: conocimientos; aptitudes (iniciativa, laboriosidad, eficiencia); disciplina; puntualidad; y antigüedad. La puntuación máxima posible que se puede alcanzar (en un año) es de 720 puntos. Repartidos de la siguiente forma: 45% del total que corresponde a conocimientos; 20% a antigüedad; 5% a actividades pedagógicas; 10 % a disciplina y puntualidad y 20 % a iniciativa, laboriosidad y eficiencia, lo que hace el 100%. La asignación de la puntuación de cada docente es una función exclusiva del director del plantel, por lo que este instrumento no siempre es confiable, puede darse el caso de el director no sea justo en la asignación de

los puntos por causa de simpatías o antipatías.

La reestructuración del sistema educativo puso en la palestra, como una de las actividades que se tienen que realizar constantemente, y aquí la gestión escolar tiene la palabra, la evaluación del desempeño profesional del docente. El programa de Carrera Magisterial constituye precisamente el instrumento por medio del cual se evalúa al profesor, los criterios de evaluación se toman por consenso en una comisión mixta, creada para este fin, conformada por integrantes de las dos partes interesadas, la SEP y el Sindicato magisterial, Carrera Magisterial es también un escalafón de promoción, cuyo fin es elevar la calidad del desempeño del profesor a través de recompensas económicamente, además actúa dentro de una lógica diferente porque no busca separar al docente del aula, sino hacerlo mejor dentro de ella. No sustituye al escalafón vertical, coexiste con él, ofrece una alternativa de superación, además del escalafón tradicional y sin abandonar el trabajo directo con los alumnos. Es un instrumento de evaluación continua del desempeño escolar del profesor, esto significa que constituye una manera objetiva de medir su eficiencia y productividad porque evalúa el desarrollo de su trabajo a través de todo el año escolar.

Como premio al desempeño Carrera Magisterial ofrece promociones sustantivas que se traducen en aumento directo al salario base, y además evita que los buenos maestros abandonen sus grupos, porque se trata de un escalafón horizontal que promueve al docente en el sentido plano, donde el maestro puede cursar por una serie de escalas o niveles (cinco niveles en total, del A al E) diferenciadas por un tabulador salarial distinto para cada una, aumenta su percepción a la vez le permite seguir desempeñando su actividad frente al grupo, porque no cambia su condición de profesor de base. Para ir de una escala a otra tiene que permanecer en la inmediata anterior un periodo de tres años.⁴³

El escalafón Carrera Magisterial evalúa cinco factores, otorga a cada uno un peso específico diferente. Estos factores son: *Desempeño profesional*, que examina la calidad del trabajo docente en el aula y en la escuela, con un porcentaje de 35 % del total es el factor que recibe más puntos y el que se relaciona directamente con la labor docente; en ese factor

⁴³ V. SEP- SNTE, Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, 18 de noviembre de 1992

se evalúan las acciones directas del proceso de enseñanza como planeación, desarrollo del programa, participación en el funcionamiento de la escuela, e interés en la interacción escuela comunidad. *Antigüedad*, con un valor máximo de 10 %. *Grado académico*, con un valor máximo de 15 % (se alcanzan los 15 puntos con el grado académico de doctor). *Preparación profesional*, con el 25 % es el segundo factor más valioso, éste examina el dominio del conocimiento de la asignatura que imparte el docente mediante un examen de conocimientos de su materia donde un 10% de las preguntas se relaciona con conocimientos de planeación del curso escolar y otro tanto con el proceso de la administración escolar. Acreditación de cursos, este factor tiene un valor de 15% y hasta ahora sólo toma en cuenta los cursos designados por la autoridad educativa.⁴⁴

El máximo valor (100 puntos) que se puede obtener, permiten al docente sujeto a evaluación el ingreso o la promoción en el escalafón; cabe señalar que hasta el momento ingresaron aquellos profesores que han obtenido las más altas calificaciones, los beneficios incrementan de manera inmediata su percepción. Aunque queda por investigar si la calidad de la educación se ha incrementado realmente y en qué medida con este programa.

En este momento de su desarrollo (séptima etapa del concurso de selección) Carrera Magisterial ha demostrado que es un instrumento adecuado para evaluar la calidad profesional del docente. Pero por otra parte es susceptible de perfeccionamiento porque, si bien su espíritu es retener en el aula a los maestros eficientes, se ha convertido también en un instrumento de segregación para muchos profesores cada vez que se ha transformado para ellos en un obstáculo difícil de salvar, y no precisamente porque sean incompetentes sino por el simple hecho de que no cuentan con nombramiento definitivo (base). Por esta razón se ven impedidos de ingresar (según se dice en esta situación se encuentra la mayoría de profesores, por ocupar una plaza de artículo 43, es decir, una base cuyo propietario se encuentra gozando de un permiso sin sueldo e ilimitado).

Seguramente redundará en beneficio de la educación secundaria si se permite el

⁴⁴ SEP- SNTE, Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial, *Instructivo para la evaluación del desempeño profesional del docente*, (Educación secundaria), México, 1993

ingreso a todos los profesores que demuestran tener aptitudes suficientes (seguramente la inmensa mayoría en servicio), pero que no pueden concursar debido a las trabas burocráticas que se les impone.

Este es el momento de pasar al siguiente capítulo, en él se observará específicamente cómo están actuando en el desenvolvimiento del desempeño escolar las medidas impulsadas para alcanzar los propósitos de la política de modernización educativa en el caso de la educación secundaria. Cabe recordar que en este capítulo el propósito fue recabar información empírica por medio de la observación directa en las escuelas, para de esta manera analizar el efecto de las políticas educativas en la acción cotidiana de la gerencia escolar y su impacto en la calidad de la educación. Por razones operativas se han seleccionado los planteles oficiales de educación secundaria del espacio geográfico delimitado por la Delegación Política de Cuajimalpa en el Distrito Federal, el autor tiene su domicilio en esta demarcación y conoce la zona y además conoce el sector de la educación básica desde su interior porque tiene su empleo en dicho ámbito; sin embargo, esta circunstancia particular no constituye ningún obstáculo para emitir juicios totalmente imparciales sobre el fenómeno objeto de análisis durante el desarrollo de la investigación. Las conclusiones que se logren podrán ser sometidas a la comprobación objetiva, así como de punto de despegue para futuras indagaciones y, la mas importante, la intención es que sirvan como aportaciones construidas desde la Administración Educativa y que sean consideradas como una contribución a la solución de las causas que impiden el desarrollo de la educación motivado por el inadecuado control del proceso administrativo escolar por parte de las gerencias escolares.

CAPÍTULO III

GESTIÓN EN LA ESCUELA SECUNDARIA Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

III. GESTIÓN EN LA ESCUELA SECUNDARIA Y CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

III.1. Objetivo de la Gestión Escolar

La meta de la gestión en una escuela secundaria es hacer eficiente, productiva, la acción de enseñar. En la relación entre la educación secundaria y la gestión escolar interviene un número cuantificable de factores de diversa índole como son, docentes, alumnos, información, padres de familia, planes y programas de estudio, estrategias y materiales didácticos, edificios y recursos financieros, instalaciones físicas y materiales de mantenimiento.

Corresponde a la gerencia escolar de secundaria planear, organizar, ejecutar y controlar cada una de las acciones y cada uno de los recursos de que dispone el plantel, porque sólo de esta forma puede mantenerse en condiciones de eficiencia el proceso de la enseñanza; esto es, la gestión escolar vigila que el proceso administrativo se efectúe de la mejor manera en cada una de sus fases. El objetivo de la gestión en el plantel educativo es así la conducción del desarrollo del proceso administraeducativo a través del impulso de las mejores decisiones, de la previsión de las condiciones futuras y de la oportuna corrección de las desviaciones o incongruencias de lo hecho con lo esperado.

Premisas que la gestión escolar requiere satisfacer para lograr el objetivo de una educación secundaria de calidad son por ejemplo: A) Elevar y mantener alto el grado de organización; B) Propiciar las condiciones que hagan del equipo de trabajo un grupo productivo; C) Controlar el desarrollo del trabajo, motivar la entrega a su tarea de cada miembro, la reparación de fallas y la búsqueda de soluciones. Estas condiciones constituyen el punto de partida de la gestión y su punto de llegada, en ellas se cierra y se abre el ciclo del proceso administrativo escolar. El gerente escolar tiene la obligación de vigilar que su desenvolvimiento se lleve a cabo con la más alta calidad.

En estos tiempos que el instrumentalismo, el eficientismo, la utilidad, y la ansiedad de ganancia como fin supremo, exige que el resultado de toda actividad sea medible, ya en términos monetarios, ya en productividad, pareciera lo natural que el desarrollo de la persona como ser humano haya pasado a un plano bastante secundario. En este sentido, la acción administrativa en conjunción con la práctica didáctica, puede y debe devolver un sentido auténtico a la tarea de enseñar, es decir a la tarea de conducir al individuo a través del proceso de iniciación, humanizador, que lo encamina por la tarea ardua de convertirse en una persona integral. Conducir el proceso de la enseñanza a través de un óptimo manejo de los recursos, constituye el reto humano y técnico de la gestión escolar.

Al enunciar en el párrafo anterior como primera condición para conseguir una enseñanza de calidad el mantener un alto nivel de organización. Lo que se quiere significar con este concepto es que de una relación clara y precisa entre los distintos puestos de trabajo, acatando las funciones específicas que conlleva cada uno esto es, de un nivel alto de integración entre los miembros, las funciones y los recursos del cuerpo escolar, depende que el desempeño de una escuela como sistema organizado con finalidades sustantivas sea significativamente productivo, o en palabras sencillas, que sea una buena escuela. Esta idea se desarrollará en el segundo apartado de este capítulo.

El señalamiento que rescata la importancia de que las gerencias escolares propicien las condiciones que permiten que el equipo de trabajo escolar se convierta en un grupo productivo (inciso B), será argumentado en el apartado tres. De esta forma la productividad en el ámbito escolar, que en cualquier empresa lucrativa radica en la generación de utilidades, no puede comprenderse sino como la consecución de una enseñanza de calidad. Por lo tanto, una escuela con personal altamente motivado, automáticamente tiene que ser una escuela productiva. El equipo de trabajo no se transforma de sí en un grupo productivo, es aquí donde es indispensable la función de gerencia como medio para canalizar los esfuerzos individuales en una suma sinérgica, propiciando con imaginación y firmeza las condiciones indispensables para ello como la coordinación y el control de las tareas.

Finalmente el objetivo que se persigue en el cuarto apartado es demostrar que el

trabajo didáctico en su acontecer diario, constituye un proceso complejo que hace necesario un trabajo mediador de control, éste tiene por tanto la función de vigilar las acciones y conducirlas dentro de los parámetros de calidad establecidos. El administrador educativo tiene entonces la misión de detectar las fallas, proponer soluciones y decidir las acciones. Como parte vital de sus deberes se encuentra motivar y liderar a su personal, concitarlo hacia una entrega positiva al trabajo.

Siguiendo la idea de George R. Terry -en su libro *Principios de administración*, escrito en coautoría con Stephen G. Franklin- de que el proceso administrativo tiene como fin alcanzar objetivos mediante el aprovechamiento de los recursos humanos y demás recursos con que cuenta un organismo, se tiene que el éxito (o el fracaso) de una escuela secundaria, vista como una organización (administrada bien o mal), se encuentra directamente relacionado con la capacidad de trabajo de la gestión escolar. Como la figura descollante dentro del aparato gestor escolar es el director entonces, de su desempeño al frente de la institución deriva el alto o el bajo grado de organización, el nivel de cohesión y productividad del equipo y la consecución baja o elevada del propósito principal de la gestión escolar: elevar la calidad del proceso administrativo escolar para elevar la calidad de la acción didáctica.

El director escolar ocupa el rango superior de la organización (hasta hoy no se conoce en las escuelas secundarias otro tipo de organización, por ejemplo una dirección colectiva, la rotación del puesto directivo, o algo así), la eficacia y eficiencia del proceso administrativo está sujeta a su habilidad conceptual, humana, y técnica. Por lo tanto de él depende en mucho la transformación del proceso educativo en un proceso de calidad a través de su capacidad para superar el proceso de la administración escolar.

De la misma forma que del desempeño conceptual, humano y técnico del profesor dentro del aula depende el éxito del joven estudiante. Y asimismo este buen desempeño depende de la corresponsabilidad en la enseñanza del menor por parte de los padres.

Así el mayor reto para la gestión escolar hoy en día es lograr mediante la acción de la

gerencia una sólida calidad educativa, esto supone permitir una amplia retroalimentación entre el gerente escolar y el equipo subordinado; no es posible seguir en la vieja tradición donde aquél es la encarnación de una figura de poder omnisciente e incontrovertible y éstos instrumentos fieles, no pensantes y moldeables, la administración escolar actual es un proceso donde todos tienen algo que decir pero a la vez todos se comprometen a cumplir eficientemente con su parte de la responsabilidad y se sienten elementos importantes de un todo, tienen una visión de conjunto.

Si bien la convergencia de todos estos factores repercute necesariamente en una enseñanza productiva, y por esa razón se debiera contemplarlos todos en el análisis, la lógica de la hipótesis de trabajo obliga a discriminar y centrarse en un solo punto: el papel de la gestión escolar en el proceso de elevar la calidad de la enseñanza secundaria.

Las características y actitudes que se esperan de un gerente profesional -dice Terryson: "Habilidad y experiencia probadas, poder establecer metas, poder dirigir y motivar, tener confianza en sí mismo, ser decisivo, competitivo, pensar en el trabajo que sigue, ser cauto al asumir riesgos."¹ Estas son también por supuesto las actitudes que cabe esperar de un gerente escolar. Partiendo de este fundamento teórico, la hipótesis que sigue se tratará de demostrar fáctica y argumentativamente en este capítulo.

La gestión escolar en secundaria se encuentra rezagada en relación con su función de propiciar las condiciones de coordinación administrativa de los recursos que permiten un desempeño en calidad de la acción educativa. En otras palabras, la práctica administrativa vigente en las escuelas secundarias se ha quedado lejos de la satisfacción de sus objetivos; no genera un nivel alto de organización; no cumple con su función de transformar el equipo de trabajo en un grupo productivo; no proporciona soluciones para rectificar las fallas ni motiva a su personal a no cometerlas. La consecuencia natural de escuelas bajo estas condiciones no puede ser sino una alta improductividad.

Las causas de este mal radican principalmente en la ausencia de capacidad y

¹ Cfr. George R. Terry & Stephen G. Franklin, *Principios de administración*, México, CECSA, 1995, p. 23

capacitación del director (generalmente el director es un profesor de base que ha ascendido en el escalafón tras largos años de servicio, situación que si bien es de encomiar, no lo capacita automáticamente como gerente profesional; la escasa labor de racionalización de la administración escolar (planear, organizar, ejecutar y controlar el proceso administraeducativo); y la carencia de comunicación e información entre el personal.

A partir de este planteamiento se deriva otro, secundario pero no menos importante, que se puede enunciar de la siguiente manera: el Consejo Técnico de la escuela secundaria se ha transformado en un órgano sólo de nombre, vacío. En la realidad está distante de cumplir cabalmente con la función que le señala el fundamento jurídico legal, esto es, auxiliar al director en la planeación, desarrollo y evaluación de las actividades educativas y en la solución de los problemas trascendentes del plantel.² El Consejo Técnico Escolar (CTE) es un membrete sin voz ni voto, que sirve tan sólo para llenar formas burocráticas. Esto se debe a la acción negativa o francamente retrógrada (consciente o inconsciente), del director, que personifica más una figura de poder que un líder alentador; y a su afluente, la apatía, desinterés, y falta de comunicación entre los miembros del cuerpo docente.

III.2. La organización

Una escuela secundaria es un organismo social complejo, desde la perspectiva de la cumbre del sistema educativo nacional, ciertamente su apariencia será mínima; no obstante, el objetivo de esta investigación es el análisis no del sistema en su totalidad sino de tan sólo una parte: el subsistema de la educación secundaria. Por lo tanto, el plantel de secundaria singular es en este nivel nuestro órgano básico. El plantel de secundaria como organismo se encuentra estructurado en su organización de forma tal que puede desempeñar su función sustantiva de manera eficiente, por lo menos teóricamente; como todo organismo social se encuentra interrelacionado con su medio ambiente, del cual recibe insumos, y al cual emite sus productos al cumplir con su función social (la enseñanza a los jóvenes).

² V. Capítulo IV. Del *Acuerdo* 98. SEP, Dirección de Educación Secundaria, por el que se reglamenta la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria; en particular el artículo 37:

En su interior, la estructura orgánica de la escuela secundaria le permite hacer la conversión de los insumos que recibe en los productos que aporta, es precisamente aquí donde la gestión escolar cumple con el papel que le es sustantivo: coordinar las acciones y recursos con el objetivo de obtener los mejores resultados.

Como se mencionó líneas arriba, dentro de las funciones de la gestión se encuentran cuatro áreas sustantivas: planear, organizar, ejecutar y controlar el proceso administrativo escolar con miras al desarrollo óptimo de la enseñanza. En este apartado se analizarán las dos primeras áreas, para ello se acudirá a los resultados fácticos conseguidos mediante la aplicación de una encuesta entre docentes de escuelas secundarias diurnas de la Delegación política de Cuajimalpa en el Distrito Federal.

La encuesta tuvo lugar en el mes de diciembre de 1997, se visitaron un total de 4 planteles con la aplicación de un total de 62 encuestas³, cada una estructurada con 44 preguntas relacionadas con el desempeño de las áreas administrativas aludidas. La importancia de este método radica en que permitió conocer desde los mismos interesados su opinión acerca de los elementos más significativos de la acción de la gerencia escolar y cómo repercute en la enseñanza en el interior de los propios planteles. Los resultados obtenidos se analizarán a continuación.

III.2.1. Planeación

La planeación tiene como fin determinar los objetivos fundamentales de una empresa u organización (en este caso de la escuela secundaria) así como el curso concreto de las acciones a realizar para conseguirlos, responde a las preguntas *qué, dónde, cuándo, y cómo*⁴ hacer. La política del sector educativo ha puesto énfasis en la conveniente que resulta para una escuela planear su trabajo anual, porque de esta forma puede saber con precisión qué, dónde, cómo y cuándo hacer cada una de las acciones. La tarea de formular un plan de

ARTÍCULO 31.- En cada escuela de educación secundaria funcionará un órgano de consulta y colaboración denominado Consejo Técnico Escolar, cuya función será auxiliar al director en la planeación, desarrollo y evaluación de las actividades y en la solución de los problemas trascendentes del plantel.

³ V. Anexo 4, al final de este trabajo

trabajo anual por asignatura es hoy también, una de las actividades que deben realizar cada uno de los profesores; de la misma forma la dirección del plantel tiene el deber de formular un plan anual escolar , donde tendrán que contemplarse todas las acciones a realizar durante un año. El Plan de Trabajo Anual de la escuela, así como los planes de trabajo de cada profesor, se ha convertido así en una herramienta básica de la gestión escolar.

No obstante el énfasis en la importancia de la planeación, no se ha detectado un gran entusiasmo en su uso. Aun cuando los profesores consideran que es una herramienta básica en el logro de los objetivos escolares, se le sigue considerando más como lastre, como una carga burocrática que se tiene la obligación de cumplir y donde además las autoridades no ofrecen apoyos. Esto queda comprobado con las opiniones de los profesores en torno de este particular que se presentan a continuación.

P. III.2.1. ¿Considera que la administración escolar es un elemento significativo en la calidad de la enseñanza secundaria?

54 docentes contestaron SI;

7 dijeron NO;

1 no contestó.

Como puede observarse la gran mayoría de los profesores sujetos a la encuesta consideraron que la administración de un plantel es indispensable para su buena marcha, aunque por otro lado, en una segunda pregunta se les pedía decir qué es para ellos la administración escolar; las respuestas fueron por lo general muy pobres, decían por ejemplo: es encargarse del papeleo, de llenar formas burocráticas, de llevar y traer información, etcétera.

P. III.2.1. 2 ¿Considera que el apoyo de directores, jefes de enseñanza, inspector, promueve las condiciones para que el trabajo colegiado se consolide como un instrumento para planear con calidad el trabajo escolar?

⁴ Cfr. Terry & Franklin, op. cit. p. 58

19 docentes dijeron SI;
35 contestaron NO;
7 respondieron diferente;
1 no contestó.

Como se observa, en esta pregunta un poco más de la mitad consideraron poco relevante la intervención de las autoridades como apoyo en el trabajo colegiado. Algunos profesores incluso mencionaron que éste es contrario a la buena marcha del trabajo, o que más bien son imposiciones, o bien que dicho apoyo está ausente.

P. III. 2.1. 3 ¿Considera que el Consejo Técnico Escolar cumple con los objetivos para que fue creado?

40 maestros contestaron NO;
13 que SI;
9 contestaron NO LO SE;
0 no contestó.

Una mayoría de docentes se inclinaron por la idea de que dicho consejo realmente no satisface las expectativas que genera como órgano de discusión y análisis, y aporta poco en la solución de los problemas escolares.

Cabe mencionar que no se le mira como una opción que bien puede servir como agente catalizador de la planeación.

P .III.2.1. 4¿Existe seguimiento en los acuerdos obtenidos en el Consejo?

10 dijeron SIEMPRE;
37, POCAS VECES;
13, NUNCA;

2 no contestaron.

El hecho de que los acuerdos tomados en el consejo pocas veces se transformen en acciones concretas motiva la sensación de inutilidad que de él tienen los profesores, dentro del consejo se discute y se proponen soluciones pero pocas veces se implementan.

P .III.2.1. 5 ¿Quién decide la agenda de trabajo del Consejo?

34 Profesores contestaron DIRECTOR;

23, MAESTROS Y DIRECTOR;

0, SUPERVISOR;

5 no contestaron.

Como se ve sí existe participación en el órgano; aunque es el director de la escuela quién elabora las más veces la agenda, puede entenderse que esto se debe a que él tiene una visión de conjunto acerca de la situación el plantel, motivo que le capacita para formular el programa con precisión, pero plantear esta posibilidad es diferente a permitir que el director decida sin el consenso de los demás.

P .III.2.1. 6. ¿Existe planeación "previa" de las reuniones del Consejo?

17 contestaron SI;

42, que NO;

3 no contestaron.

Este resultado refleja la poca atención que prestan los directivos en el trabajo colegiado que debiera darse en el consejo. De entrada se le considera como reuniones que "hay que cumplir", porque así lo dice el manual. No se ha querido ver el potencial de organización que se le puede explotar.

P. III. 2 .1. 7. ¿La calendarización y tiempo de las reuniones del Consejo son

suficientes para exponer problemas técnico-pedagógicos u organizacionales y buscar soluciones?

10 contestaron SI;

46 NO;

1 dijo que ni tan siquiera existe calendarización;

5 no contestaron.

El tiempo que se asigna a las reuniones del consejo es 1 hora cada bimestre, tiempo a todas luces insuficiente para tratar problemas técnicos y pedagógicos como la reprobación, causas y soluciones; la deserción; estrategias de enseñanza; el mantenimiento físico de inmuebles y de los muebles, etcétera. Por esta razón la mayoría de las opiniones se inclinaron por la insuficiencia del tiempo programado.

P. III. 2.1.8 ¿Piensa que las autoridades educativas se han preocupado por simplificar y/o reducir las cargas administrativas de los maestros?,

6 contestaron SI;

54 NO;

2 no contestaron.

La mayoría de profesores consideran demasiado pesado el paquete de formatos que tienen obligación de llenar, esta situación extrae tiempo efectivo ante el grupo, o a las actividades de planeación. Además en su opinión las autoridades competentes hacen poco o nada por aliviar esta carga.

P. III. 2.1. 9. ¿Conoce la finalidad del Programa de Simplificación Administrativa Escolar (PSAE)?

15 contestaron SI;

41 contestaron N O;

6 no contestaron.

Este Programa se inició en 1993, mediante un convenio entre la Secretaría de Educación y el Sindicato magisterial, la finalidad es regular administrativamente las actividades que docentes y directores realizan en las escuelas. El objetivo del Programa es lograr que las actividades administrativas queden incluidas en el Plan Anual de Trabajo de la escuela. Aunque los profesores tuvieron acceso a este documento, es importante la proporción de los mismos que dijeron desconocerlo, los pocos que afirmaron conocerlo realmente no pudieron mencionar una idea concreta sobre su contenido o finalidad cuando se les pidió hacerlo en una pregunta adjunta.

P. III.2.1. 10 I ¿Conoce la finalidad del Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas del Distrito Federal (PFEDF)?

7 contestaron SI;

48 NO;

7 no contestaron.

Este programa fue elaborado por la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, su finalidad es fortalecer la capacidad de gestión y de acción de las escuelas, capacidad que redundaría en una mejoría de los resultados del aprendizaje y en un mayor apoyo al trabajo docente, el programa favorece la planeación; tiene como sustento práctico el Programa de Desarrollo Educativo del gobierno actual. De manera similar al programa anterior la mayoría de docentes lo desconocen o no pueden precisar sus objetivos.

P. III. 2 .1. 11. ¿Las actividades escolares de su plantel se estructuran y rigen por el Plan Anual de Trabajo de la escuela?

30 profesores contestaron SI;

15 NO;

16 contestaron NO LO SE;

5 no contestó.

A pesar de la importancia de planear las actividades, aún poco más de la mitad de docentes ignora siquiera la existencia de dicho plan, o bien niegan que la gestión escolar lo impulse como herramienta de acción.

P. III. 2.1. 12. ¿El director propone y/o constituye colectivamente este Plan?

20, contestaron SI;

36, NO;

1, NO LO SE;

5 no contestaron.

La formulación del Plan es un asunto que tiene que ver con el estilo gestor de cada director, aquí se considera muy saludable que los directores plasmen en el Plan las sugerencias de los docentes para que de esta manera se sienta como un documento guía conjunto y a la vez se sienta el compromiso de cumplirlo.

P. III.2.1. 13 ¿Considera que el director tiene estrategias adecuadas para coordinar eficientemente el trabajo escolar cotidiano?

20 docentes contestaron SÍ;

42 dijeron que NO;

0 no contestaron.

Como se ve una porción grande de los maestros que contestaron la encuesta considera que el director deja mucho que desear en la función más importante de la gestión escolar: coordinar las acciones. Esta opinión prueba que la aseveración hecha aquí en el sentido de que una mayoría de los directivos carecen de capacidad para asumir con éxito el puesto es cierta. Por tanto, se entiende por qué la consecuencia más desafortunada es la deficiencia de la enseñanza y del aprendizaje del alumno de secundaria.

III.2.2. Organización

La organización es un elemento central al interior del proceso administrativo, da sentido y razón de existencia a un organismo social, delimita los puestos y las funciones, establece las relaciones que permiten cumplir con los fines sustantivos del organismo.

Un organismo con un elevado nivel de organización es un organismo eficiente porque establece claramente la relación entre los puestos y las actividades, esto crea las condiciones para que el equipo de trabajo se transforme en un grupo productivo. La organización distribuye el trabajo entre los miembros del grupo, permite que el esfuerzo común se convierta en un logro de objetivos. La organización responde a las preguntas: ¿Quién va a hacer qué? ¿Con qué relaciones con otros, con qué autoridad y en cuál ambiente físico?⁵

Una condición para que la escuela secundaria funcione con eficiencia es que se mantenga altamente organizada, determinar cuál es el grado de organización de las escuelas de la zona fue el objetivo de las siguientes preguntas.

P. III. 2. 2. 2. ¿Existe en su escuela una relación precisa entre los puestos y las actividades de trabajo?

18 profesores contestaron, SÍ;

33 contestaron, NO;

9 dijeron, NO LO SE;

2 no contestaron.

En esta pregunta se observa que la mayoría de docentes tienen la opinión de que en sus escuelas no se da una clara limitación de funciones, esta situación deja ver por otro lado la escasa labor de coordinación de la dirección, lo que en la práctica provoca anarquía,

⁵ Cfr. Terry & Franklin, *Op. cit.* P. 58

duplicidad y falta de seguimiento de los propósitos enunciados en los planes, esto explica que la organización de los planteles sea débil. Situación que se reafirma con la respuesta a la pregunta siguiente.

P. III. 2. 2. 2. ¿Cómo considera la acción administrativa de su escuela?

7 profesores solamente, dijeron BUENA;

32, REGULAR;

22, MALA;

1 no contestó.

La inmensa mayoría de profesores sienten un honesto compromiso con su trabajo, saben que una enseñanza de calidad depende antes que de otra cosa de su esfuerzo personal, pero también reconocen que para potenciar el éxito de su trabajo es necesario que se vea apoyado por una eficaz labor de coordinación. Es lamentable que en muchas ocasiones tengan que desempeñar su trabajo bajo condiciones en que las direcciones escolares no proporcionan los elementos de coordinación necesarios e incluso bajo condiciones francamente negativas.

P. III. 2.2. 3¿El Consejo Técnico Escolar funciona realmente como un órgano colegiado?

17 contestaron SI;

42 contestaron NO;

3 no contestaron.

Lo relevante de esta pregunta es que permite conocer el estado de la capacidad del Consejo como un organismo activo de la gestión escolar. El resultado de la encuesta viene a corroborar la sospecha: el Consejo Técnico Escolar no satisface las razones de su existencia como órgano coordinador de las acciones escolares.

P. III. 2.2.4 Las decisiones tomadas en el Consejo se caracterizan por ser:

21 profesores contestaron, A) POR CONSENSO;

24 contestaron, B) POR VOTACION;

13 contestaron, C) POR IMPOSICION ;

4 no contestaron.

La importancia del consejo radica en que es un medio de discusión, análisis y soluciones en común, donde toda la planta magisterial tiene lugar. Las respuestas dejan ver que en su seno efectivamente tienen voz y voto los profesores, lo que falta es hacer un seguimiento en verdad de las decisiones.

Para mejorar la calidad de la educación; ¿es necesario modificar la forma actual en que se ejercen las tareas de dirección?

48 contestaron, SI;

11 contestaron, NO;

3 no contestaron.

Existe consenso entre los docentes de la necesidad de cambiar la forma tradicional de dirección, algunos quieren que se impulse soluciones alternativas como la dirección rotativa o colectiva, la mayoría dicen que para lograr la superación de la enseñanza es indispensable capacitar en gestión escolar a los directores y colocar en ese puesto a personas idóneas, que se la ganen por la capacidad demostrada en el trabajo.

¿El director tiene información amplia acerca de los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional, y en particular de los de la educación secundaria?

30 contestaron, SI;

23 contestaron, NO;

2 dijeron, NO LO SE;

7 no contestaron.

Esta pregunta permite apreciar la importancia de contar con información, el sustento de una gestión óptima es contar con buena y oportuna información. Los directores aun cuando conocen de la información muchas veces no la hacen llegar a los docentes.

P. III. 2.2. 7. ¿Su director les da a conocer con oportunidad (proporcionándoles una copia o ejemplar) las disposiciones oficiales (reglamentos, oficios, circulares, acuerdos)?

27 contestaron, SI;

33, NO;

2 no contestaron.

Nuevamente se puede observar en esta pregunta que las opiniones se encuentran divididas, por lo que es necesario considerar que una mayor amplitud de la comunicación traerá aparejada una mejor eficiencia en el cumplimiento de los propósitos de la educación, se espera que la información fluya sin obstáculos.

P. III. 2.2 .8 ¿Considera que la gestión escolar coadyuva para que el profesor aplique eficientemente la evaluación formativa, tal como lo señala el Acuerdo 200?

25 contestaron, SI;

23, NO;

14 no contestaron.

No se puede solicitar una gestión escolar eficiente si al mismo tiempo no se sustituyen las formas antiguas de evaluación, la evaluación memoria examen, las nuevas consideraciones sobre la práctica docente señalan la importancia de evaluar la enseñanza y lo aprendido de una forma constante, diaria, y no considerar un solo factor como el elemento básico (por ejemplo la memoria), sino hacer una evaluación múltiple (actitudes, tareas, asistencia, conocimientos, participación en clase). Nuevamente las opiniones se dividen en tomo de este hecho. Parece ser que los directivos empiezan a cobrar conciencia acerca de la importancia de impulsar una evaluación formativa.

P. III. 2.2. 9 ¿La gestión escolar impulsa actividades y estrategias (como los clubes de asignatura) para remediar los altos porcentajes de indicadores de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje como la reprobación, la deserción, y la escasa eficiencia terminal?

32 contestaron, SI;

28, NO;

2 no contestaron.

Las respuestas dejan en pie una visión ambivalente, en las escuelas funcionan estas estrategias porque así lo ordenan las autoridades superiores; sin embargo, hace falta que sean los propios trabajadores del plantel los que impulsen estas alternativas, que se convenzan de la profundidad de su importancia para abatir los rezagos educativos.

P. III.2.2. 10 Según la filosofía impulsada por la política educativa desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la escuela debe constituirse en el primer eslabón (y no el último) de las políticas del sector, ¿piensa que esta estrategia repercute en una educación de mayor calidad?

38 profesores contestaron; SI;

14, NO;

10 no contestaron.

Aun cuando la mayoría de docentes están convencidos que las acciones del gobierno es favor de la educación son acertadas, todavía existe desconfianza, piensan que hace falta una acción más decidida y enérgica.

P. III.2.2. 11 La motivación de la gestión escolar hacia los padres de familia para que apoyen el desempeño de sus hijos es:

10 contestaron, BUENA;

37, REGULAR;
12, INEXISTENTE;
1 dijo que es casi nula;
2 no contestaron.

Esta pregunta permite sopesar la importancia del papel que juegan los padres en la educación y desarrollo de sus hijos, infortunadamente uno se encuentra ante el problema del poco apoyo que reciben éstos últimos, aunque por otra parte no se puede soslayar que corresponde a la gestión escolar estimular y aun erigir dicho apoyo, en este terreno como en los anteriores es imprescindible reforzar dicha labor, es una tarea cuya responsabilidad corresponde a la gestión escolar.

P. III.2.2. 12 ¿Cómo considera el nivel de los egresados de su escuela?

11 contestaron, BUENO;
37, REGULAR;
12, DEFICIENTE,
2 no contestaron.

Finalmente el desempeño de una escuela se mide por el nivel de preparación de sus egresados, y el nivel de eficiencia terminal, sobre todo porque desde el ciclo escolar pasado (1996-1997) gracias a los reportes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A. C. (CENEVAL), se puede conocer con precisión el desempeño de los estudiantes en el examen único para ingresar al bachillerato en cada escuela de la zona metropolitana. Una escuela con alta eficiencia terminal y alto nivel de preparación de sus productos es una escuela productiva; significa que existe un alto desenvolvimiento de las acciones de la gestión escolar, que ésta ha logrado transformar al grupo de trabajo en un equipo productivo, que sabe conducir las acciones individuales hacia un alto desarrollo sinérgico. Desgraciadamente pocos docentes afirmaron la alta calidad de sus productos.

III.3. El equipo de trabajo

El recurso más importante dentro de un organismo social es sin duda el humano. El papel fundamental de la gestión escolar es motivar, coordinar y encauzar los esfuerzos individuales hacia la consecución de los objetivos. Una escuela con vocación de sinergia es eficaz en el logro de sus metas gracias a que los esfuerzos de cooperación se encuentran debidamente encauzados, y demuestra, por otra parte, que el gerente escolar (el director) es un sujeto de talento, comprometido con su trabajo, que sabe conducir el proceso administrativo.

La materia de trabajo de una escuela son los alumnos, por tanto, su quehacer fundamental gira en torno de recursos humanos, los que enseñan y los que aprenden son humanos. Es en este sentido que el grupo de maestros y personal de apoyo constituyen el equipo que se encarga del desarrollo de los planes de trabajo.

La finalidad de este párrafo fue atisbar de cerca sobre la solidez de los equipos del trabajo docente como grupos productivos en razón de que el estado de su consolidación llevaría también a justipreciar sobre la calidad del trabajo gestor. En este punto se da el crédito a las ideas encontradas en una página mimeografiada de cuyo autor se desconoce, mismas que sirvieron a la vez para estructurar las preguntas básicas sobre este particular.⁶

⁶ El autor de dicha hoja suelta remite a un decálogo sobre la tarea central de la administración. Es una serie de pasos que todo administrador educativo --o con otro cualquier adjetivo, debiera seguir-, el decenario delinea una serie de criterios para discriminar entre los grupos productivos y los improductivos, dice:

"Si hay grupos productivos e improductivos deben existir algunas características que distingan a los primeros de los segundos. Y en efecto sobresalen diez:

1. Alta orientación a la tarea, como resultado de una intensa motivación de todos los miembros.
2. Amplia participación de todos, no sólo en la ejecución, sino también en las deliberaciones.
3. Intenso intercambio de ideas, opiniones e información
 4. Tolerancia de las diferencias de caracteres y del desacuerdo.
 5. Apertura de todos y cada uno a la crítica constructiva.
 6. Toma de decisiones por consenso más que por votación o imposición.
 7. Clima general libre, relajado y espontáneo, sin negar la disciplina.
 8. Sensibilidad a los valores humanos de los compañeros, no sólo como miembros del grupo y como funciones, sino como personas.
 9. Ausencia del dominio de una figura de poder, y presencia de formas de liderazgo compartido y móvil.
 10. Ausencia de agendas ocultas."

La función básica del equipo de trabajo es ejecutar el trabajo o cumplir con las funciones especificadas para conseguir las metas, éste es el contenido del único subparágrafo de esta sección.

III.3.1. Ejecución

Finalmente de lo que se trata en una escuela secundaria es del logro óptimo de los objetivos trazados en los planes de enseñanza, en este sentido se dice que el objetivo de la gestión escolar, lo que quiere, es que la labor del grupo rinda sus debidos frutos. La ejecución de las actividades es fundamental dentro del proceso administrativo de una secundaria. El conductor de dicho proceso es el director, a él corresponde vigilar las acciones que tienen como fin la consecución de los objetivos.

Dice Terry, en el texto aludido, que ejecución es "Hacer que el empleado quiera Trabajar, de buena voluntad y con entusiasta cooperación." Teniendo esta idea en mente, las respuestas que se obtuvieron en la aplicación del cuestionario demuestran una vez más la carencia de un verdadero trabajo gestor, en este punto como en los anteriores las direcciones escolares no han podido elevarse a la altura requerida, veamos las preguntas.

P. III. 3. 1.1 ¿El personal se entrega a su tarea como resultado de una intensa motivación?

8 profesores contestaron, SI;

52 contestaron NO;

2 no contestaron.

El resultado no puede ser más elocuente, la gran mayoría considera inexistente algo

NOTA: esta hoja fue proporcionada por una jefa de clase de secundaria, desafortunadamente era una mimeografiada y aislada que carecía de créditos.

así como motivación por parte de la autoridad escolar. Los profesores desarrollan su trabajo por vocación y por iniciativa propia, en ocasiones incluso en contra de esta misma autoridad, a la que califican de incompetente. Esta situación señala que uno de los retos más fuertes del administrador educativo como gerente escolar será el de convertirse en un verdadero líder del trabajo escolar, el conductor nato de las acciones, y el motivador de la entrega de su personal.

P. III. 3.1.2 ¿Se da una amplia participación de todos, no sólo en la ejecución, sino también en las deliberaciones?

12 contestaron, SI;

50, NO.

Una de las condiciones que hacen que un equipo se transforme en un grupo eficiente es permitir la participación de sus integrantes, de esta forma sentirán que forman parte del grupo y a la vez se darán cuenta que su compromiso con la institución no está dado por la simple firma de un contrato, sino que es una tarea que necesita hacerse, que exige esfuerzo y entrega. La mayoría siente que no hay tal participación, que sus opiniones sólo son escuchadas por cumplir con un requisito. En este problema tienen los administradores una fuente más de desarrollo si realmente se quiere elevar la calidad de la educación.

P. III. 3.1. 3 El intercambio de ideas, opiniones e información entre los miembros de la plantilla es:

6 respondieron, INTENSA;

44 contestaron, POCO FRECUENTE;

12 prefirieron decir, NULA.

Las respuestas se van concatenando en una sola vertiente: la ausencia de un trabajo que motive la ejecución consciente de los planes. El órgano de quien se espera la acción de mitigar esta falta es la gerencia escolar. Aunada con esta tarea se encuentra la de despertar

en los maestros el interés de abrirse hacia los demás, la idea de que un sujeto rinde más cuando se informa, convive y aprende a trabajar en equipo, aportando su cuota personal de esfuerzo al trabajo colectivo.

P. III. 3.1.4 ¿Existe tolerancia de las diferencias de caracteres y del desacuerdo, pero sin caer en la neutralidad?

28 contestaron, SI;

32, NO;

2 no contestaron.

Factor innegable para que un sistema escolar cumpla con sus objetivos es la tolerancia y respeto entre sus miembros, un ambiente donde cada integrante expresa sus opiniones, es escuchado, se le toma en cuenta, permite un desarrollo más libre y es de esperarse un mayor rendimiento. Ante este cuestionamiento los profesores dividen sus opiniones, sienten que en sus escuelas más que formar un equipo entre todos los integrantes funcionan en la práctica grupúsculos que trazan una línea de intolerancia entre ellos y los demás y que más de las veces no se encuentran dispuestos a establecer un diálogo franco.

P. III. 3.1.5 ¿Existe un ambiente general libre, relajado y espontáneo, pero sin negar la disciplina?

29 maestros contestaron, SI;

32 contestaron NO;

1 uno dijo que sólo en ocasiones.

Para que un equipo se comprometa con un trabajo de calidad es indispensable la existencia de un ambiente de trabajo agradable, la severidad, intolerancia, falta de metas claras, falta de motivación, provoca que el ambiente sea tenso y la ansiedad que resulta tiene como consecuencia que la disciplina se relaje. Por tanto, un objetivo más que cumplir por los administradores educativos es la búsqueda de ambientes benéficos para el trabajo;

se deben trazar normas de conducta y metas de trabajo con toda claridad pero sin negar el libre compromiso de cada individuo, se tiene que adquirir la capacidad de ver al organismo en toda su amplitud pero sin perder de vista a las partes integrantes.

P. III. 3.1.6 ¿Participa en Carrera Magisterial?

25 profesores SI participan;

36 NO participan;

1 no contestó.

Desde que se inauguró el programa de carrera magisterial, despertó resquemores. Hoy que los maestros han visto que es una alternativa creíble que realmente representa un aumento sustantivo de sus percepciones, parece que tales temores comienzan a diluirse; - ya sólo sostenidos por los grupos más radicales del sindicato. Sin embargo, aún son pocos los que han accedido a dicho programa, las razones se dieron al final del capítulo dos, dicho resultado se constata por el número, más bien reducido, de docentes que contestaron afirmativamente.

P. III. 3.1.7 ¿Carrera Magisterial es una buena medida para elevar la calidad de la enseñanza?

21 maestros contestaron, SI;

39 contestaron NO;

2 no contestaron.

Frente a esta pregunta las opiniones nuevamente se dividen, cabe señalar que la mayoría de maestros expresan dudas sobre la eficacia de esta medida. Se encuentran tres tipos de opiniones, dos de ellas forman los polos extremos porque son diametralmente opuestas, y una que podría catalogarse como centrada. Existen opiniones que se pueden calificar como optimistas, en esencia establecen que Carrera Magisterial es una medida que motiva al profesor a prepararse mejor. El extremo opuesto ve en ella simplemente una

política de división diseñada por el gobierno, que no resuelve ni las carencias económicas del profesor ni cambia su manera de enseñar.

Por otra parte aparecen una serie de respuestas que reflejan una opinión más analítica; por ejemplo, que los profesores que participan no siempre son los mejores; que sólo repercute en una superación personal del profesor pero que nunca se transmite a los jóvenes; que no puede evaluarse un desempeño profesional simplemente con la aplicación de un examen.

También se expresaron quejas en tomo a los mecanismos operativos como el exceso de papeleo, el burocratismo y la imposibilidad de participación para muchos docentes por no tener base en sus claves presupuestales. Además de la excesiva vigilancia y control de las autoridades.

III. 4. Cumplimiento del trabajo

El objetivo último de la escuela secundaria, como en toda organización, es cumplir con los planes y metas trazadas. Esta fase del proceso de administración de una escuela representa el punto culminante de la gestión, realmente en el cumplimiento del trabajo es donde se cierra el ciclo administrativo, es decir, donde queda claro la consecución o no de las metas. El logro de los objetivos significa la eficacia del equipo de trabajo, quiere decir que dicho grupo está consolidado y quiere decir también que la gerencia está a la altura de los desafíos.

Infortunadamente los resultados del trabajo docente no han podido ser relacionados con porcentajes altos de aprovechamiento escolar. Cifras dadas a conocer por estos días revelan el bajísimo nivel de preparación de los estudiantes que egresan del nivel secundaria⁷. Hoy en día, gracias al examen único que se aplica a los jóvenes aspirantes a ingresar al nivel

⁷ Esta información fue proporcionada por una directora y se refiere al desempeño de los alumnos egresados de la secundaria diurna No.289, así como el de toda la zona XIII, que presentaron examen único durante el ciclo 96-97. Dicho documento fue preparado por la Dirección General de Planeación y Programación en el D.F., a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., y se intitula: "Indicadores de alumnos egresados de secundaria. Examen diagnóstico de ingreso a media superior."

medio superior, podemos conocer con exactitud el nivel medio de conocimientos y la habilidad de destrezas básicas como la comprensión de lectura y el manejo de la capacidad de razonamiento matemático que se ha logrado despertar en nuestros estudiantes después de haber concluido su educación secundaria. Dichos logros están muy lejos de ser satisfactorios (lo que por otra parte no es nada nuevo (recuérdese el documento sobre el estado de la Universidad Nacional dado a Conocer por el entonces rector doctor Jorge Carpizo, v. supra, p. 62). Inclusive, en el informe sobre rendimiento escolar vía los resultados del examen único ninguna de las escuelas de la región objeto de este estudio figura entre las tres primeras a nivel de la zona escolar (zona XIII).

La explicación de estos resultados parece encontrarse en la confluencia de dos factores: el ambiente externo del microsistema escolar, estos es, los factores sociales, económicos y culturales donde se desenvuelven los alumnos, estos factores representan insumos que la escuela tiene que procesar. Desde luego que no es posible esperar los mejores frutos de alumnos con graves deficiencias nutricionales, de jóvenes que se ven obligados a trabajar, que no tienen los recursos indispensables para subsistir, que provienen de familias desintegradas. Sin embargo, estos factores con todo el sobrepeso que significan para la optimización de la tarea escolar quedan fuera del alcance de lo que la escuela puede hacer para mitigarlos o suprimirlos. La otra causa se debe buscar en los propios factores internos. En la que sí está en las manos de los miembros del trabajo docente, por lo que aquí aparece el tema central presente análisis.

El cumplimiento del trabajo tiene que ver con lo que cada docente en particular y el equipo de trabajo en general están haciendo para cumplir con eficacia los objetivos de la educación en cada plantel escolar. En este punto es donde surgen las fallas de las estrategias docentes; por lo que aún no se logra salir de la vieja tradición pedagógica de la enseñanza verbal memoriosa y aquí es donde se aprecia con nitidez la falla de la gestión escolar, los directores no realizan un trabajo de coordinación a profundidad, tal parece que los involucrados en la enseñanza secundaria se han quedado cortos de imaginación, en

"Porcentaje global de aciertos ordenados descendientemente" Estas cifras se refieren a su vez a la información que maneja el CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A. C.)

consecuencia su creatividad y compromiso no han dado para más.

Como un punto a favor, se ve que las autoridades están comenzando a preocuparse por este estado de cosas, hoy se está pidiendo a los docentes una revisión y un ajuste constante de sus planes de trabajo, así como implementar nuevas estrategias de trabajo que pongan el acento en el aprendizaje del alumno, esto promueve una enseñanza interactiva, imaginativa, experimental y en verdad comprometida.

Por lo tanto el papel de la gestión escolar es fundamental para el logro exitoso de los nuevos retos, por lo que la calidad de la enseñanza y del aprendizaje pueden fructificar si las direcciones escolares saben estar a la altura de los retos, si logran tener una visión de conjunto, si logran aplicar con fortuna a su contexto el proceso administrativo. El reto del equipo de trabajo es cumplir eficiente y eficazmente con el trabajo, en este objetivo confluyen todas las acciones del proceso de la gestión escolar. El elemento de la gestión que se encarga directamente de dirigir, vigilar y corregir las desviaciones que pudieran emerger durante el cumplimiento de dicho objetivo es el control, sobre este punto versa el siguiente y último apartado.

III. 4.1. Control

El trabajo en un centro escolar requiere de seguimiento, es decir, es necesario someterlo a un proceso continuo de vigilancia para saber si realmente está cumpliendo con los parámetros establecidos; al requerir conocer cómo se está llevando a cabo la enseñanza y si realmente se está alcanzando la calidad esperada y si no, por qué causas.

La acción de controlar el proceso de enseñanza y aprendizaje significa comparar los resultados logrados con los objetivos esperados en los planes de trabajo de las asignaturas y de la escuela en su conjunto. El control es el elemento final del proceso que permite alcanzar los objetivos trazados y es el punto de arranque de la retroalimentación del sistema. El control permite dar respuesta a preguntas como: ¿se está alcanzando la calidad en el trabajo?, ¿Se han logrado los objetivos esperados?, ¿por qué causas no se han

logrado? , ¿se están realizando las acciones pertinentes para corregir las fallas? , preguntas que un buen gerente escolar debe plantearse continuamente.

Controlar es evaluar el desempeño, justamente se trata de examinar el grado de cumplimiento que las estrategias didácticas del profesor están logrando en el aprendizaje de sus alumnos. Ahora bien, corresponde a la gestión escolar llevar a efecto este examen, esto es, aplicar estrategias de control que permitan evaluar el grado de desempeño del profesor y desde aquí evaluar el grado de desempeño de la escuela como unidad sustantiva, y si este nivel no es satisfactorio tiene el compromiso de detectar las fallas y de buscar las soluciones.

El proceso de control lleva a la gestión escolar a revisar tres frentes de acción: en primer lugar medir el desempeño de las tareas docentes en dos vertientes, la individual (de cada profesor) y la de la escuela en conjunto (el lugar que ocupa en relación con las otras escuelas de su zona en cuanto a productividad); en segundo lugar a comparar los resultados con los objetivos esperados, plasmados en la planeación; finalmente en tercer sitio el control pone en operación las pautas para corregir las fallas, analiza las causas que provocaron que los objetivos no se cumplieran, mide el grado de la desviación y las ataca con medidas de corrección.

En la escuela secundaria se observa que las medidas de control comienzan a ser partes integradas de un sistema organizado. Por una parte se cuenta con el programa de carrera magisterial, dicho programa no es sino una forma de evaluar el desempeño del profesor en el aula; precisamente el factor a evaluar de mayor peso es desempeño profesional, este factor se evalúa mediante una serie de subfactores donde el más representativo y el de mayor peso es el examen de aprovechamiento que se aplica a los estudiantes al término del curso, bajo la idea de que el grado de aprovechamiento que demuestren los jóvenes es un reflejo del esfuerzo puesto por el maestro en su desempeño, examen que además no aplica directamente el profesor, sino una comisión de carrera magisterial, que en este caso es un órgano externo a la escuela, lo que presuntamente le confiere una mayor objetividad.

Sin embargo, por otra parte, hasta hoy no existe un examen que tenga el objeto explícito de medir la calidad del desempeño de las gerencias escolares, fuera de los reportes del examen único que presentan los aspirantes a ingresar a bachillerato, que indirectamente califican el desempeño de la escuela, no se cuenta con una evaluación que tenga como objeto evaluar la calidad del trabajo de la gestión escolar. Como se ha demostrado en esta investigación del desempeño de la gerencia como órgano que está al frente de una escuela se desprende la productividad de todo el conjunto.

Además, es notoria, la preocupación de la autoridad educativa por elevar el nivel cualitativo de la enseñanza, preocupación movida seguro por los resultados de la evaluación del desempeño del profesor y los resultados del examen único de los estudiantes como arriba se anotó. El ciclo de la evaluación podría cerrarse por tanto, con la del centro escolar en específico, pero no es así, y sólo puede deducirse a partir de los datos del CENEVAL; mediante dicha información es posible localizar objetivamente la posición que una escuela específica guarda con relación a las otras de su zona en cuanto a su desempeño escolar, y esto deja ver indirectamente la calidad del trabajo de la coordinación.

Como el tema de esta discusión es el análisis de la gestión en el plantel escolar de secundaria, pasemos entonces a ver, qué acciones lleva a cabo en las escuelas para elevar la productividad del trabajo, es decir, la calidad de los resultados de su desempeño. En último apartado se revisará concretamente qué acciones está aplicando en el campo del control del proceso escolar para que el trabajo docente incremente su calidad. Una buena táctica es acudir a los resultados a que condujo la encuesta en las preguntas relacionadas con este tópico.

P. III. 4.1. 1 ¿El director y/o jefe de enseñanza hace observaciones en relación al Plan Anual de Trabajo, o al desempeño del docente que le ayudan a superar dificultades?

43 profesores contestaron, NO;

14 contestaron, SI;

5 no contestaron.

Como se observa, los docentes sienten que no se les apoya en este renglón. Aún consideran que el único papel de las autoridades es levantar un sinnúmero de obstáculos burocráticos a su tarea y que realmente no les aportan elementos valiosos para mejorar su trabajo. Sin embargo, por experiencia propia se puede conocer que esto no es así del todo, hoy en día se está poniendo mucha atención en la asesoría y sugerencias didácticas al docente; aproximadamente se llevan a cabo dos reuniones de trabajo por academia anualmente a nivel de zona que tienen el único objetivo de valorar el avance del programa de estudios, así como detectar los problemas surgidos en su aplicación y proponer soluciones. Esta preocupación responde ciertamente a todo un programa de acción lanzado por las autoridades con el fin de abatir los problemas que obstaculizan el desempeño escolar.

P. III. 4.1. 2 ¿Considera que su Plan de Trabajo Anual y su Avance Programático constituyen una guía eficaz de su labor educativa?

55 contestaron, SI;

6 contestaron, NO;

1 no contestó.

Es conveniente aclarar que el Plan de Trabajo y el Avance Programático constituyen los documentos básicos donde el docente sintetiza el trabajo que deberá realizarse durante el año escolar; generalmente se compone de cuatro partes: objetivos, estrategias didácticas, recursos y tiempo, constituyen los elementos fundamentales que permiten prever los propósitos que se quiere lograr en los estudiantes al término del año, y sirven de pauta para elaborar los susodichos planes.

Los profesores han aceptado la conveniencia de planear las acciones didácticas. Es clara la importancia de contar con un plan de actividades porque es un elemento que facilita el control del trabajo escolar. Por medio del plan la gerencia escolar puede establecer los parámetros de calidad y las metas, y durante el desarrollo y al término del curso puede

comparar los logros con lo establecido, así como detectar las desviaciones y los problemas que las producen y lo más importante, la acción del control va a permitir elaborar mejores planes, conocer mejor el entorno externo y las condiciones internas, conocimientos que en lo sucesivo permitirán mejorar el rendimiento de la escuela.

P. III. 4. 1.3 ¿Piensa que una enseñanza de calidad es una enseñanza productiva, y ésta se relaciona con menos reprobación, menos deserción, mayor eficiencia terminal?

50 profesores contestaron, SI;

9 contestaron, NO;

3 no contestaron

Puede apreciarse por estas respuestas la disposición que tienen los profesores para desempeñar su misión con calidad, están conscientes que una enseñanza de calidad es enseñanza productiva y que necesariamente tiene que ligarse con más aprovechamiento, mayor eficiencia, menos reprobación, menos deserción; corresponde a la gestión escolar impulsar la acciones más convenientes y poner en práctica un control más efectivo, para que esta disposición no quede como una simple buena intención- Asimismo le corresponde fomentar la conciencia y el convencimiento de los profesores para que acepten que las acciones de control no se hacen con el fin de molestarlos, sino de mejorar la educación en beneficio de los estudiantes.

P. III. 4.1.4. ¿Dentro del proceso de enseñanza y aprendizaje es importante que el profesor evalúe sus estrategias y acciones didácticas?

61 contestaron, SI,

0 contestaron, NO

1 no contestó.

Nuevamente es palpable la disposición del profesor para ser él mismo el primero en llevar a cabo un control del proceso de enseñanza. No puede haber un control efectivo en el

campo de la enseñanza si el propio maestro no se compromete a llevar un autocontrol, porque finalmente es el profesor el que se desempeña dentro del aula, de la congruencia de su trabajo con los objetivos trazados depende el éxito de los estudiantes. Afortunadamente todos los docentes piensan que el profesor debe llevar a cabo una práctica de autoevaluación de su desempeño de manera continua. Esta disposición debe ser alentada e impulsada por la gerencia escolar, como centro coordinador de las acciones escolares, y retornada por la Administración Educativa como elemento de análisis teórico.

P. III. 4. 1.5 ¿Reconsidera sus estrategias y acciones didácticas?

38 maestros contestaron, SIEMPRE;

23 contestaron, POCAS VECES;

0 contestaron, NUNCA;

1 no contestó.

Lo que se resulta de esta respuesta es que hace falta reforzar las acciones de control, no basta la buena disposición del profesor, es imprescindible que la gestión sea consecuente con las acciones de control para que alcanzar los objetivos no sea una tarea aleatoria, sujeta al azar o al estado de ánimo del profesor, sino que se convierta en un proceso claramente determinado, previsto, planeado, y de esta forma pueda resolver satisfactoriamente las presiones de su medio ambiente. Solamente un control continuo puede resolver con fortuna las desviaciones de los estándares, proponer y hacer que los mecanismos de corrección sean operativos y, en fin, vigilar el de desempeño óptimo del proceso de enseñanza y aprendizaje.

P. III. 4.1 .6 ¿Qué condición determina más la baja calidad de la enseñanza?

9 profesores contestaron, A) ORGANIZACION ESCOLAR;

20 contestaron, B) FAMILIA;

23 contestaron, C) ECONOMICO SOCIAL;

10 contestaron, D) TODAS

La enseñanza que prodiga esta pregunta es la poca estima que tienen los profesores acerca del papel de la organización escolar como factor determinante de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. La creencia generalizada es que los factores externos son más determinantes. Si bien no se puede descartar la enorme influencia que éstos ejercen, tampoco se debe olvidar que a final de cuentas la tarea de educar está encomendada a los profesores y que por tanto de su desempeño personal depende que ésta sea exitosa. Sin embargo, se atribuye este sentir a la poca atención que ha tenido la gestión escolar para poner esta preocupación en la primera plana de la orden de trabajo. Si el profesor llegara a comprender y asumiera que la organización escolar es el factor más determinante en el desempeño de su trabajo y que llevar un control de su desarrollo dentro del aula es benigno, entonces seguramente que las opiniones tendrían que cambiar. La gestión escolar juega, como se ha demostrado, un papel de primera línea en la labor de despertar esta conciencia.

P. III. 4.1.7 ¿Qué predomina en su escuela?

20 contestaron, A) UNA FIGURA DE PODER;

31 contestaron, B) LIDERAZGO COMPARTIDO y MOVIL;

3 contestaron, NINGUNO;

1 dijo que no entendía la pregunta;

7 no contestaron.

Aunque esta pregunta resultó poco clara, la intención fue constatar si realmente un ejercicio democrático de la gerencia -y aquí se entiende por ejercicio democrático aquella práctica que retorna las opiniones de los profesores y el consenso colegial como guía de acción bajo la dirección de una gerencia capacitada- es determinante de la calidad. De todas formas parece ser un sello de nuestro tiempo que las escuelas han iniciado un proceso de intensa participación colectiva. El pronóstico pesimista ante este panorama es que las administraciones escolares desprevenidas, es decir, poco capacitadas, puedan ser rebasadas y entonces el proceso de participación podría transformarse en un proceso incoherente, sin las debidas acciones de control pertinentes para llevar a buen término el proceso

administrativo escolar.

El camino para que las gerencias escolares se transformen en líderes, en incitadoras de la creatividad, en verdaderas coordinadoras de la acción, es un campo rebosante de fertilidad. Corresponde a la gestión escolar aprovechar esta oportunidad y aquí los administradores educativos tienen una importante área de trabajo.

Como se puede observar, las respuestas de los profesores producen la conclusión de que en el análisis acerca del desempeño de su trabajo, más bien obedecen al dictado de su sentir, dejando en un plano secundario la indagación razonada de las causas. No obstante, surge también como conclusión la escasez de eficacia de las acciones de las gerencias escolares.

Si el punto de partida en este trabajo fue llegar a la comprobación de la idea de que la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en la educación básica secundaria depende de la calidad del desempeño de la gestión escolar, entonces ahora se puede ver que es a todas luces impostergable una actualización de los métodos administrativos de control del proceso escolar.

Es muy seguro que el reto de elevar la calidad de la educación pública, no corresponde únicamente a la gestión escolar, sin embargo, nada justifica tampoco que los involucrados en este desafío, y en este caso puede decirse que toda la sociedad es la involucrada, aunque particularmente los afectados directamente -maestros, directivos escolares, autoridades educativas, alumnos, padres de familia- no puedan emprender las tareas para transformar en verdad la educación.

Los administradores educativos junto con todos los especialistas del fenómeno educativo deben aportar su esfuerzo y su talento para corregir estos males, del esfuerzo que hoy se realice para enmendar las fallas tanto las de la estructura político administrativa como las de naturaleza propiamente pedagógicas depende la viabilidad del proyecto de Nación al hacer confluir en él simultáneamente el esfuerzo institucional y el de cada uno de

los individuos y así, las generaciones venideras podrán desempeñarse en un terreno educativo y social, donde los que antecieron hicieron lo que debían haber hecho con el fin de reducir los condicionales causales de la débil calidad de la educación, y para que estadísticas negativas como las que aquí se han revisado no se conviertan en la regla sino en la excepción, que finalmente constituyen el reflejo y el complemento de todas las otras condiciones del país y hacia ellas se filtran.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La investigación social que aquí se presentó permite aterrizar en las siguientes conclusiones, se tiene el firme convencimiento de que soportan cualquier revisión crítica porque se encuentran sujetas a la verificación o refutación desde la experimentación de la investigación social. En este sentido se parte de la visión de que son firmes pero temporales, están sujetas al continuo devenir de la realidad social.

1. El problema de analizar la relación existente entre la gestión escolar y el rendimiento del proceso de enseñanza aprendizaje en la escuela de educación básica, parece a primera vista un problema sencillo, no obstante como se ha podido observar presenta un número bastante considerable de agudas aristas que hunden sus raíces en una problemática que trasciende lo que se ha denominado el campo propio de la educación básica.

El problema de la calidad del proceso educativo en la educación básica tiene que pensarse desde el ángulo de las condiciones endógenas del sistema educativo, perspectiva que en sí misma es compleja porque engloba no sólo lo que pudiera llamarse lo propiamente educativo, sino otro tipo de condicionantes del desarrollo de la vida nacional como la esfera económica, la social y la político administrativa. A su vez el planteamiento conduce a la revisión de las condiciones exógenas, esto es de la forma como la influencia exterior del contexto mundial, concretamente desde los organismos mundiales de financiamiento más poderosos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional condicionan los proyectos de desarrollo propios.

2. Asimismo una revisión de la calidad de la educación básica tiene que contemplar analíticamente la manera como es afectada por las políticas públicas. El programa de modernización educativa constituye una expresión en el campo educativo de éstas políticas, como a su vez ellas constituyen la concreción de la decisión política del más alto nivel de modernizar al país. Este análisis tiene que verse a la luz de los estudios e investigaciones sobre el impacto que ha causado la estrategia de modernización en la forma tradicional de la toma de decisiones, y que en nuestro país se ha conocido como la política de

descentralización. Se tiene que revisar si ésta en efecto ha incluido la descentralización de las decisiones política o si en los hechos se trata más bien de una forma de suavizar el ejercicio del acérrimo centralismo político que ha caracterizado la historia de nuestro país, aunque en el discurso oficial se habla de política de fortalecimiento del federalismo. Sin embargo la reforma descentralizadora se ha traducido en acciones mucho más débiles como la desconcentración y la delegación administrativa que no necesariamente incluye una delegación de las decisiones políticas.

3. Los hechos señalan que en el campo del sistema de la educación básica se trata en efecto de una enérgica reforma administrativa que incluye una verdadera descentralización de las decisiones, del manejo de los recursos y del fortalecimiento de los sistemas estatales de educación, frente a esta situación cabe esperar que los sistemas administrativos de los estados no entren en una dinámica de parálisis ante la imposibilidad de absorber el enorme volumen de las tareas encomendadas lo que en los hechos puede equivaler a mantener la misma situación de ineficiencia que caracterizaba al sistema anterior o mas grave aún toda vez que las estructuras administrativas estatales pueden entrar en un proceso de congestión con resultados desastrosos para la educación de los niños y de los jóvenes afectados.

4. Mucho se ha hablado de la participación social en el sistema educativo como una forma de convertirlo en una sólida instancia de interés social, esto en aras de fortalecer el federalismo, pero la situación real ha sido distinta, hasta hoy en el sistema de educación básica la participación social más bien es escasa o nula; es imprescindible crear una cultura de la participación y del compromiso, que desde el espacio mismo del plantel escolar proponga y busque nuevas alternativas, se tiene que comenzar a cambiar la obsoleta visión heredada por nuestra historia que identifica federalismo como sinónimo de centralización, es importante adquirir una postura que vea al federalismo como una forma de participación colectiva en la construcción de un mismo proyecto de nación.

5. En el transcurso de esta investigación se pudo apreciar que los propósitos que fundan la reestructuración del sistema educativo en realidad no tienen nada de novedosos aunque se quiera hacer pensar al contrario. Ni la reestructuración administrativa del

sistema, ni la reforma de contenidos y materiales educativos constituyen una novedad, nos encontramos con que los principios que hoy retoma el régimen como propios y desde los cuales condicionan los préstamos organismos como el BM, el FMI, el BID, la UNESCO, se están desenterrando de políticas pasadas como por ejemplo las que fundamentaron en su momento la reforma educativa echeverrista; que tampoco fueron una creación de este régimen, sino principios contruidos por otras generaciones a lo largo de la historia del país; así, hoy se enarbola la bandera de una educación individual que permita al sujeto el desenvolvimiento de una personalidad crítica y creadora, la educación humanista y científica, la educación para la salud y el ejercicio responsable de la sexualidad, la educación para el trabajo, la educación para el autoaprendizaje, la educación que fortalezca en el individuo las capacidades que le permitan aprender a lo largo de su vida, etcétera, principios que tienen una larga trayectoria en la historia del país. Sin embargo el peligro que acecha es que se les reduzca a la óptica simple del neoliberalismo que ve en los individuos simples máquinas a las que es posible manipular en la dirección deseada a través de una visión de estímulo respuesta; esto es, inversión en educación igual a retribución en productividad, sin tomar en cuenta el profundo sentido de la capacidad de transformación humana.

6. Las gerencias escolares van a desempeñar un papel de primer orden en la solución de los problemas que no han permitido alcanzar las metas de la reforma del sistema educativo. Su acción se tendrá que ver en la disminución de la repetición, en el aumento del rendimiento de la enseñanza y del aprendizaje, en la relevancia de los contenidos educativos, en una elevada eficiencia terminal. Problemas que van mucho más allá de una visión simple que reduce el problema a un acrecentamiento de los recursos; si al mismo tiempo la gerencia escolar no hace sentir la importancia de la aplicación de los métodos y recursos del proceso administrativo como la planeación, la organización el control y la evaluación de los resultados, el aumento en la masa de recursos de poco va a servir. Se ha dicho que la acción de la administración es invisible, pero no así sus efectos, aquella va a ser la diferencia entre escuelas faltas de dirección de gerencia y escuelas dirigidas con firmeza e imaginación desde la gerencia escolar. En otras palabras la diferencia entre una escuela firmemente controlada por la administración escolar y otra que no lo está es el ocio

a que deja lugar la carencia de gerencia, una escuela ayuna de gerencia es presa del acicate de los vicios, el grupo de trabajo es improductivo, el ausentismo es alto, la eficiencia es baja, es derroche es insoportable y el desorden impera en todo su esplendor.

En relación con el desempeño de la gerencia escolar en la administración de los planteles de educación secundaria, concretamente en la muestra objeto de este estudio se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

7. La gestión escolar que ejercen los directivos de estas escuelas secundarias se encuentra rezagada en relación con el óptimo cumplimiento de las acciones de coordinación -que constituyen precisamente el trabajo de las gerencias escolares- entre los recursos humanos, los recursos materiales y la normatividad en el interior de las escuelas. La consecuencia más importante y visible que provoca esta situación es que el objetivo primordial de la educación secundaria -la calidad de la enseñanza y el aprendizaje- no puede ser alcanzado con altos niveles de satisfacción.

8. La escasez de trabajo administrativo por parte de las gerencias escolares se genera debido a la carencia de capacidad y capacitación de los directivos, esto provoca que su trabajo no sea firme y decidido. Muchos de ellos sólo siguen mecánicamente las instrucciones que les marcan sus superiores pero no imponen un estilo propio con energía e imaginación, lo que provoca que en los hechos no se conviertan en verdaderos líderes del trabajo escolar.

Además, se detectó carencia de preocupación hacia los problemas escolares y aun ausentismo de los directivos, cuando pudiera pensarse que ellos debieran estar al frente de sus escuelas y detrás de las acciones.

9. Bajo las condiciones de ausencia de un trabajo de gerencia enérgico, los planteles educativos se distinguen por su desorganización, falta de control en el desarrollo del trabajo y falta de un liderazgo que transforme a la plantilla del personal en un grupo productivo. Entonces se puede decir que las escuelas de educación secundaria, de la zona objeto de

estudio, son organismos con graves problemas de eficacia que no han podido resolver y que les incapacita para aumentar su productividad.

10. A partir de los resultados de la encuesta se destaca que las condiciones identificadas por la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), v. supra p. 61, para las escuelas cuyos alumnos presentan un mayor rendimiento aún están lejos de ser el denominador común de nuestras escuelas. Algunas de estas condiciones ciertamente se encuentran presentes aunque no en la medida de lo deseable, otras definitivamente brillan por su ausencia. Las escuelas donde los alumnos rinden bien (sólo el turno matutino de una de las cuatro escuelas estudiadas presenta características que podrían clasificarla como una escuela de alto rendimiento), y esto habla también de la calidad de la dirección administrativa, poseen todas o la mayor parte de las siguientes características:

- Compromiso con normas y metas claras y comúnmente identificadas;
- Planeación del trabajo en colaboración;
- Trabajo colegiado;
- Dirección positiva en la iniciación y el mantenimiento del mejoramiento del trabajo y la organización;
- Estabilidad de personal;
- Estrategia para dar continuidad al desarrollo del personal relacionado con las necesidades pedagógicas y de organización de cada escuela;
- Planes y programas de estudio cuidadosos y coordinados que aseguren a cada alumno un lugar suficiente para adquirir el conocimiento;
- Un elevado apoyo por parte de los padres;
- Búsqueda y reconocimiento de valores propios de la escuela;
- Máximo empleo del tiempo de aprendizaje;
- Apoyo activo y sustancial de las autoridades educativas.

11. Importantes órganos de la gestión escolar como los consejos técnicos presentan subutilización, en la mayoría de los casos éstos sólo existen como membretes, sin contenido y sin acción, y sólo se reúnen para cumplir con una disposición del reglamento. Representan, no obstante, una enorme potencialidad para la conducción productiva del proceso educativo toda vez que el estatuto legal los concibe como organismos de apoyo, asesoría, y corresponsabilidad en la toma de decisiones encaminadas hacia la solución de los problemas que afectan el desarrollo del proceso escolar en los planteles, corresponde a los titulares de la administración educativa escolar, los directivos de escuela, explotar esta capacidad. Una situación similar prevalece en el caso de otros órganos escolares como la sociedad de padres de familia o los consejos de participación escolar, los gerentes escolares no han demostrado la capacidad para emprender en torno de ellos decisiones que los conduzca a retomar la naturaleza de su papel, transformándolos en organismos de asesoría, en verdaderos termómetros del desempeño de una escuela como unidad responsabilizándolos en la ejecución de las tareas.

12. Los docentes comprenden que la administración escolar es uno de los elementos de mayor significación para lograr una educación de calidad, aunque paradójicamente no la ubican como causa relevante de la baja productividad, ponen más atención en causas más bien externas como las sociales y económicas y las familiares, esto demuestra una vez más el difícil camino que tendrá que remontar la gestión escolar para ganarse su lugar como factor indispensable en la empresa común de producir una educación de calidad. Demuestra el enorme trabajo que tendrán que desarrollar los administradores educativos para cambiar la faz tradicional que popularmente se tiene de la acción de la gerencia, si ahora se le sigue viendo como la carga burocrática que hay que soportar es porque no ha dejado claramente demostrada su acción transformadora, cuando la población se dé cuenta que lo que distingue a una escuela de alto desempeño es la calidad de su gerencia, entonces tendrá que apreciar la importancia de su papel, mientras tanto corresponde a los administradores educativos hacer lo que esta de su parte para transformar esta cultura.

13. La gestión escolar tiene como primera tarea ponerse a la altura de los desafíos que

supone hoy en día elevar la calidad de la educación secundaria. Esto hace indispensable que los responsables de las gerencias escolares, los directivos, se capaciten en el manejo de las técnicas administrativas, en el conocimiento profundo del sistema educativo nacional, en el conocimiento de los problemas factibles de solución a través de las políticas públicas en el ámbito educativo y en el conocimiento de esas políticas mismas, podrían tomar, por ejemplo, diplomados o cursos en instituciones de enseñanza superior como la UPN, aunque no puede subestimarse el valor de la iniciativa autodidacta de los propios profesores titulares de gerencia. Por otra parte, la gestión escolar representa un aliciente y hace ver su gran potencialidad como herramienta para lograr estas transformaciones. La Administración Educativa como disciplina social tiene por lo tanto el compromiso de dar respuestas para enfrentar el problema de la improductividad de las escuelas públicas y el compromiso de señalar los errores que se cometen tanto a nivel micro escolar como a nivel del macro sistema educativo, para esto habrá de proporcionar elementos en dos frentes: en el terreno técnico práctico y en el terreno teórico, es decir, por su propia naturaleza la Administración Educativa tiene el compromiso de aportar soluciones a los problemas de índole práctico, por ejemplo, el uso de los recursos y las trabas que una organización inadecuada impone al desempeño de una escuela; asimismo tiene que dar luz a los problemas de la reforma administrativa, la federalización del sistema educativo, las pautas que ofrece la investigación de los sistemas organizacionales en el incremento de la productividad escolar, la influencia de los organismos internacionales de financiamiento en la reformulación del sentido de la educación básica en nuestro país, la globalización de la economía y los bloques comerciales, la influencia de los medios masivos de información, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

BILIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis, F., *Política y racionalidad administrativa*, Estudios, serie V Teoría de la administración pública número 3, ediciones INAP, México, 1985.
- -----, (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, tomo I, pp. 15-36.
- -----, (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, tomo I, ver el artículo de Lasswell, Harold D., "La concepción emergente de las ciencias de políticas" (Una definición de trabajo), pp. 105-117.
- Bobbio, Matteucci, Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2 tomos, 1994.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, ediciones INAP.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, México D.F., INAP, 1995.
- Covarrubias Villa, Francisco, *Las herramientas de la razón*, (La teorización potenciadora intencional de procesos sociales), México, UPN, Colección Textos, núm. 3, 1995.
- ----- *La teorización de procesos histórico sociales*, (Volición, ontología y cognición científica), México, UPN, Colección Textos, núm. 4, 1995.
- Elmore, Richard F ., y colaboradores, *La reestructuración de las escuelas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Filho, Lourenco, *Organización y administración escolar*, Argentina, Kapeluz, 1965.
- Garduño Madrigal, Felipe, Medica Cuevas, Lourdes, Silva Beltrán, Elvia, Mejía Arzate, Ma. Guadalupe, *La formación de profesores y profesionales de la educación en la universidad pública mexicana: un marco de referencia conceptual*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación general de investigación y estudios de postgrado, Centro de

Innovación, Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE), 1997, pp. 13-36.

- George, Claude S. Ir., *Historia del pensamiento administrativo*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., traducción del inglés Guillermo Maldonado Santa Cruz, 1974 primera edición en español, 1996.
- González Llanes, Gonzalo, y Acle Pineda, Mana Luisa, *La modernización de la educación tecnológica en la escuela secundario*, México D.F., 1992.
- Guerrero, amar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, pp. 7-36.
- -----, *Principio de Administración Pública*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997.
- Guevara Niebla, Gilberto, compilador, *La catástrofe silenciosa*, Sección de obras de educación, segunda reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Gutiérrez Roa, Camacho, *Geografía 2* (libro de texto para segundo de secundaria), México, LIMUSA, 1997.
- Grupo de Estudios Sobre el Financiamiento de la Educación (GEFE), *La asignación de recursos económicos en la educación mexicana*.
- Hayashi Martínez, Laureano, *La educación mexicana en cifras*, México, El Nacional, 1992.
- Loyo, Aurora (coordinadora), *Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1997. V. de Elena Zogaib Achcar, "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", pp.101-135.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas* (investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema), Sección Obras de Educación y Pedagogía, primera edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Olivé, León, (compilador), *Racionalidad*, v. de Luis F. Aguilar Villanueva, "En torno al concepto de racionalidad de Max Weber", México, Siglo XXI, 1988.
- Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano* (La transición de fin de siglo),

Estructura económica y social de México, Los Noventa, primera reimpresión, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.

- Pescador Osuna, José Ángel, *Aportaciones para la modernización educativa*, segunda edición, México D.F., Universidad Pedagógica Nacional, 1994.
- ----- *El esfuerzo del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 1989.
- ----- *Poder político y educación en México*, México D.F., UTEHA, 1985.
- Plasencia Díaz, Adriana, *Gerencia pública*, México D.F., (mimeografiado), 1993.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Barcelona España, 2 tomos, vigésima primera edición, 1992.
- Rodríguez E., Victoria, *Decentralization in Mexico*, University of Texas at Austin, Estados Unidos, Westview Press, 1997.
- Savater, Fernando, *El valor de educar, segunda edición*, Barcelona España, Ariel, 1997.
- Terry, George R. y Franklin, Stephen G., *Principios de administración*, traductor del inglés Alfonso Vasseur Walls, México D.F., CECOSA, 1971.
- Wolfe, Atan, *Los límites de la legitimidad* (Las contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo), traducción del inglés Teresita Eugenia Carbó Pérez, México, Siglo XXI, 1980, pp. 19-29.

HEMEROGRAFÍA

- Cañibe Rosas, Juan Manuel, "Criterio para deslindar el ámbito de conocimiento y praxis de la administración de la educación ", en *Investigación educativa*, (copia mimeo.).
- Cabrero Mendoza, Enrique, et al. , "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997, pp. 329-348.
- Carpizo, Jorge, "Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma

de México", en *Gaceta UNAM*, octava época, vol. 11, núm. 25, 17 de abril de 1986, p. 5.

- Covarrubias Villa, Francisco, "El problema del objeto de estudio de la administración pública", (no se conocen más datos de la publicación).
- García Cárdenas, Luis, " Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núm. 43, 1993.
- Guerrero, Ornar, "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en *Ciencia* (1993), México, El Colegio de México, pp. 29-38.
- Loyo, Aurora, " Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", *El Cotidiano*, 51, noviembre-diciembre, 1992, pp. 17-22.
- Medina Rubio, Rogelio, Las ciencias administrativas y las ciencias de la educación: una perspectiva interdisciplinar en la formación de los administradores de la educación", Universidad de Oviedo, (no se conocen más datos de la publicación).
- Meuly Ruiz, René, "Historia de la orientación educativa en escuelas secundarias", *Pedagogía*, Tercera época Vol. 8, No.5, invierno de 1995, pp. 90-97.
- Moreno Moreno, Prudenciano, "La política económica de la modernización educativa", *Pedagogía*, Nueva época Vol. 8, No.1, febrero-abril de 1992, pp. 6-21.
- Ospina Bozzi, Sonia M., "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", *Gestión y política pública*, Vol. II, No. I, enero-junio, 1993, pp.35-56.
- Rodríguez Guillén, Raúl, Mora Heredia, Juan, "Mínimos de bienestar en México, un análisis comparativo", *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre, 1992, pp. 197-202.
- Sandoval Flores, Etelvina, "La educación básica y la posibilidad de cambios", *El Cotidiano*, 51, noviembre-diciembre, 1992, pp. 13-16.
- Salomón, Magdalena, "Panorama de las principales corrientes de

interpretación de la educación social como fenómeno", *Perfiles educativos*, México, No.8, UNAM, 1980.

- Schmelkes, Sylvia, "La calidad de la educación primaria en México. Resultado de un estudio realizado en Puebla ", ponencia presentada en el Seminario de análisis sobre política educativa actual "Hacia dónde va la educación pública", organizado por la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, en el Distrito Federal el 4 de noviembre de 1993, (mimeo.).
- Uvalle, Ricardo, "Objetivos y alcances de la gerencia pública", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No.9, Toluca México, enero-marzo, 1991.

DOCUMENTOS

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1996.
- *Ley General de Educación*, Ejecutivo Federal, 9 de julio de 1993.
- *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, México, Ejecutivo Federal, 1992.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Ejecutivo Federal, 1995.
- *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, Ejecutivo Federal, 19 de febrero de 1996.
- *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Ejecutivo Federal, 1989.
- *Plan y programas de estudio, Educación básica, Secundaria*, México, SEP, 1993.
- *Acuerdo 98* (por el que se reglamenta la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria), Capítulo IV, Fundamento legal para la constitución y funcionamiento del consejo técnico escolar en escuelas secundarias, Artículos 31-38, Dirección de Educación Secundaria, Subdirección de Operación.
- *Circular 001/D/1996-1997*, Subsecretaría de Servicios Educativos para el

Distrito Federal, 13 de agosto de 1996.

- *Anexo de ejecución para promover la participación en la educación*, SEP-SNTE, 12 de mayo de 1993.
- *La federalización de la educación básica como mecanismo fundamental de la reorganización del sistema educativo mexicano*, México, Documento de apoyo No.2, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *La nueva gestión de los planteles escolares. Un sentido distinto de la administración de la educación pública*, México, Documento de apoyo No.3, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *La equidad como prerrequisito de la calidad de la educación nacional*, México, Documento de apoyo No.5, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *Secundaria. Los cambios en la educación básica*, México, Documento No. 4.3, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE). 1994.
- *La federalización de la educación básica. ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano?*, México, Documento No.2, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *Trabajo cotidiano; formación, actualización y superación profesional: carrera magisterial*, México, Documento No. 7.2, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *Formación de los nuevos maestros, calidad de su trabajo docente y su evaluación*, México, Documento no. 7.1, 1° Congreso Nacional de Educación, SNTE, 1994.
- *Instructivo para la evaluación del desempeño profesional del docente (educación secundaria)*, México, Comisión nacional mixta SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 1993.
- *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*, México, SEP-SNTE, Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial, 18 de noviembre de 1992.
- *La evaluación permanente de los alumnos de educación secundaria*, México, Dirección General de Educación Secundaria, Dirección Técnica, Departamento de Actividades Académicas, SEP, 1994.

- *Carpeta única de información*, (docente de la escuela de educación secundaria en el Distrito Federal), Programa de simplificación administrativa escolar, ciclo escolar 1996-1997, México D.F., Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, 1996.
- *Programa para el fortalecimiento de las escuelas del Distrito federal*, México D.F., Subsecretaría de Servicio Educativos para el Distrito Federal, 1996.
- *Guía para la evaluación y el ajuste del Plan de Trabajo Anual del docente*, México D.F., Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, 1998.
- Orozco Rodríguez, Rubén Armando, *Calidad en el servicio. Guía para mejorar nuestro desempeño*, México D.F., Dirección de educación secundaria, Subdirección de Operación, Departamento de supervisión, 8 p., 1998.
- *Perfil estadístico de la población mexicana, una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*, INEGI, material en fotocopia.
- *Estadísticas de Educación*, Cuaderno núm. I, México, INEGI, 1994, p. 546.