

Sistema de gestión de educación básica

SGEB

TESIS

Que para obtener el título de
maestro en educación de adultos

presenta

Enrique Safa Barraza

Directora de tesis: María de Guadalupe Gómez Malagón

A mis hijos, José, Diego y Amanda

A mis padres y hermanos

A mis amigos y compañeros

A los trabajadores de la educación

Agradecimientos.

En primer lugar debo agradecer a María Guadalupe Gómez Malagón por su altísimo profesionalismo con el que me acompañó inquisitoriamente cuando fue necesario como con su aliento vigoroso para encontrar el verdadero problema de las cosas como las posibles soluciones.

A Edmundo Salas Garza por su acompañamiento a lo largo de los años y en particular en la elaboración de la presente tesis, en el desarrollo de la problemática educativa, de la educación básica en particular y por todo lo que he podido aprender de él teórica y prácticamente desde todas las disciplinas sociales.

Mi agradecimiento profundo también para Jorge Margolis Schweber porque ha sabido compartir su conocimiento del psicoanálisis aplicado a las organizaciones y la sociedad en general, siempre desde una perspectiva marxista y crítica de la sociedad. Gracias por la experiencia profesional más rica que he vivido, en la construcción de una opción psicoanalítica, psicosocial y administrativa válida para las organizaciones populares y progresistas.

Gracias a los tres por su amistosa y genuina crítica a la tesis como a la misma práctica profesional que hemos compartido por muchos años.

Gracias a todos los compañeros con los que he compartido su generosa experiencia y conocimientos, de los que buscaré siempre seguir aprendiendo.

Gracias a los inevitables y provechosos detractores que han aguzado la atención en cuestiones que para nada son simples y que nunca tienen una respuesta fácil.

Contenido

Prefacio	VII
Introducción	1
1. Marco teórico.....	9
1.1 Base gnoseológica	9
1.2 Epistemología del concepto de sistema de gestión de la calidad	12
1.3 Sistema dialéctico analítico de gestión de la calidad.....	19
1.4 Administración y Administración pública.	22
1.5 Conceptos básicos de los sistemas de gestión de la calidad (SGC).	30
1.6 Gestión y desarrollo organizacional.....	35
1.7 Desarrollo organizacional.....	42
2. Evaluación de la capacidad del SGEB.....	55
2.1 Satisfacción del beneficiario	56
2.2 Conformidad del producto	60
2.3 Conformidad de los procesos	64
2.3.1 Documentación de los procesos	66
2.3.1.1 <i>Diseño curricular</i>	67
2.3.1.2 <i>El proceso enseñanza aprendizaje (EA)</i>	70
2.3.1.3 <i>Generalidades acerca de la documentación de procesos</i>	71
2.3.2 Criterios y métodos de medición.....	74
2.4 Conformidad de los recursos.....	76
2.4.1 Recursos humanos	79
2.4.2 Recursos materiales	84
2.4.3 Ambiente de trabajo	86
2.5 Acciones de mejora.....	92
2.6 Adaptación activa a los cambios del medio	95
2.7 Gestión y desarrollo organizacional en el SGEB.....	96
2.8 Dialéctica del SGEB.....	101
2.8.1 <i>Sistema abierto y cerrado</i>	101
2.8.2 <i>Requisitos nacionales – requisitos individuales</i>	102

2.8.3	<i>Cantidad – calidad</i>	103
2.9	Síntesis.....	106
3.	Manual del SGEB: Prototipo.....	108
3.1	Principios	112
3.2	Misión y Visión	114
3.3	Objetivos	115
3.4	Sistema de gestión.....	117
3.5	Estructura orgánica. Quiénes somos.	145
3.6	Glosario.....	152
4.	Perspectivas de la propuesta de SGEB.....	153
	Trabajos citados	157
	Tabla de ilustraciones.....	162

Prefacio

Lo que llevó a convencerme que el sistema de gestión de la educación básica es resultado, entre otros factores, de su paradigma de administración, fue mi experiencia en la educación y la confrontación cotidiana con la administración tradicional. Es contundente la presencia de la administración tradicional (Fayol, Taylor, Weber) en la Secretaría de Educación Pública (SEP), aunque muestre rasgos de otras y sea resultado, principalmente, del pragmatismo (Cabrero, 2006). Esta misma experiencia me convenció de que era necesario desarrollar una propuesta que comprendiera y atendiera una de sus causas que considero más importantes de esta ya crónica “catástrofe educativa” (Guevara, 1992).

En 1974, en un pueblo de Morelos, participé en un equipo de docentes de una escuela secundaria, a cargo de un patronato de la comunidad. Freinet y Makárenko fueron los principales inspiradores sobre lo que deberíamos hacer. El cambio de concepción educativa no estuvo libre de conflictos, con el propio alumnado como con los padres y madres de familia. En general, sobre todo al principio, nuestros beneficiarios reclamaban educación tradicional. Al término de la experiencia¹, no sólo los padres y madres de familia tenían las riendas de la escuela, sino también y sobre todo, eran los propios alumnos.

Esta capacidad de autogestión —basada en una adecuada dirección— apareció pocos años después, ahora con adultos, cuando trabajé en un equipo de promoción rural, con grupos de campesinos mazahuas, interesados en saber y en organizarse para gestionar sus adquisiciones y hacer a un lado a cierto acaparador. También observé, poco después, en otra experiencia, cómo es que la misma izquierda, como la sandinista, temía a esta autogestión campesina.

¹ La escuela que originalmente era de un patronato de la comunidad pasó a ser secundaria técnica agropecuaria oficial.

Pero el convencimiento de que es posible que la gente y los alumnos con ellos, pueden hacerse cargo de la gestión de sus procesos y de su formación nació desde esa década. A partir de esa experiencia supe que “otra educación es posible” (Cámara, 2008).

Tiempo después, en una institución gubernamental me pidieron ayuda como psicólogo social. Este organismo se había propuesto operar sus procesos electrónicamente a la vez que se sometería estos procesos a métodos de mejoramiento continuo. La documentación de los procesos trajo consigo numerosas reuniones de las áreas en diversos niveles directivos y operativos. La creación de estas reuniones dio oportunidad al personal de dar su opinión, no sólo sobre la tarea explícita por la que se les convocaba.

La estrategia que seguía la empresa consultora a cargo del desarrollo del sistema en la institución se basó en una especie de grupos de enfoque, mediante los cuales el personal documentaba las actividades que efectivamente hacía en sus procesos, su secuencia, la documentación aplicada y criterios y métodos de medición. El interés de la mayoría como la resistencia de la minoría se presentó en todos los niveles, de diversas formas. Para la mayoría abrir o transparentar los procesos era un alivio ante la presión de la facultad discrecional de los funcionarios; sin embargo, al mismo tiempo, para el “chambismo” y la corrupción representó una amenaza.

La operación de un sistema de gestión requirió del uso abierto de la información de los procesos, sobre todo de los requisitos que debe cumplir el usuario, como de las actividades y duración que se llevan a cabo para su resolución. Esta condición despertó la resistencia al cambio, porque acotó sensiblemente la facultad discrecional de los funcionarios y el personal, y le ofreció al usuario mayor certeza del servicio; es decir, que transparencia y corrupción no combinan. Se mejoró drásticamente el servicio, igual que se redujeron las irregularidades. Claro

que al término de la administración correspondiente, las cosas volvieron a “la normalidad”.

Posteriormente, de 1996 al 2001, dentro del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), estando a cargo de la dirección técnica de los programas compensatorios, concebimos la capacitación de docentes y directivos como un proceso que debería estar orientado al logro de los objetivos del aprendizaje, cuyo alcance incluía las actividades de enseñanza aprendizaje, la participación de las asociaciones de padres de familia y las actividades de capacitación-asesoría en los diferentes niveles de zona, estado o del equipo de oficinas centrales. Todo bajo un proceso articulado y controlado.

Con esta experiencia se demostró la capacidad que puede lograr un programa concebido como un conjunto de actividades secuenciadas y en interacción, con la competencia del personal, los materiales de capacitación y los registros necesarios de cada actividad.

Fue enteramente favorable la vinculación epistémica de los sistemas de gestión de la calidad con la pedagogía constructivista; la cual está centrada en la acción, el desarrollo del razonamiento, la cooperación y en el aprendizaje más que en la enseñanza.

Se pudo observar que para el éxito de un proceso educativo, sobre todo de alcance nacional, es necesaria una administración nueva con una pedagogía nueva. Y que una mala pedagogía con una buena teoría administrativa o una buena pedagogía y una mala administración, tienen ambos malos resultados.

De tal manera que se definieron con cierta precisión las actividades de enseñanza aprendizaje a partir de los intereses y conocimientos previos de un grupo multigrado, articulando los contenidos y objetivos de los programas de estudio y los libros de texto, mediante la aplicación de actividades de aprendizaje que

favorecieran el desarrollo del razonamiento, la meta-cognición, la cooperación y la evaluación formativa. El formato para el diseño y operación de modelo de trabajo fue la *unidad didáctica*.

Estas unidades didácticas se diseñaron en los consejos técnicos consultivos de zona a cargo de los equipos de supervisión de zona, que se reunían con los docentes de las escuelas tipo multigrado (con un director asignado entre ellos, si es que no iba “en representación” de una escuela mono-docente). Las reuniones de consejo técnico se hicieron los últimos viernes de cada mes.

El universo de atención era de alrededor de cien mil docentes de 45 mil escuelas rurales e indígenas y sendos equipos de supervisión de zona; además de los equipos técnicos estatales y de oficinas centrales, de los estados de la República con mayor rezago educativo.

El proceso seguía el ritmo del ciclo escolar. Este arrancaba, previa organización, con el diseño y desarrollo del *proyecto de gestión escolar*, a cargo de los equipos docentes de cada escuela, en el tiempo establecido y ampliado de actualización docente que utiliza el sistema regular, una semana antes del inicio del ciclo escolar (agosto). Los contenidos de capacitación se organizaron por ejes, que sugirieron cierto orden cronológico en su tratamiento, aunque con recurrencia a lo aprendido: proyecto escolar; diseño, operación y evaluación de unidades didácticas; competencias docentes, y desarrollo de contenidos en los libros de texto y materiales de apoyo (lenguaje, razonamiento, socialización).

A este dispositivo se articularon las actividades de evaluación, diseño y desarrollo de programas y materiales de capacitación a cargo de los grupos técnicos estatales y del grupo técnico de oficinas centrales. De la misma forma y de manera articulada operó el programa de apoyo a la gestión escolar (AGE) a cargo de las asociaciones de padres de familia, el cual se hacía cargo de controlar la

asistencia de los docentes, como de gestionar los recursos para mantenimiento menor y adquisición de consumibles.

La implementación del sistema de gestión por la vía existente suponía la participación de los equipos técnicos estatales y los de la supervisión de zona. De pronto los supervisores se vieron envueltos en un torbellino de formación técnica pedagógica, en el diseño de unidades didácticas y de proyectos escolares, en el que participaba como capacitando y capacitador. El impacto en la cultura organizacional en la educación rural e indígena no estuvo libre de conflicto.

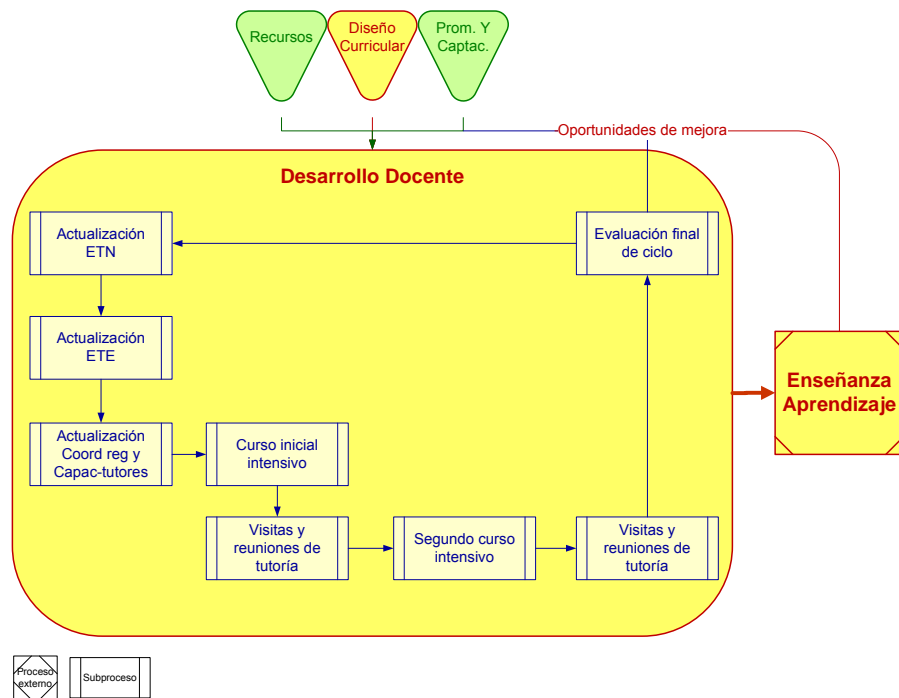


Ilustración 1: Componente de capacitación de docentes y directivos de programas compensatorios del Conafe 2000 (CONAFE, Memoria de la gestión 1995-2000, 2000)

Esta experiencia nos llevó a varios hallazgos importantes, uno de ellos, el enorme potencial que representa la operación de un proceso que parte de las necesidades del beneficiario, que se documentan y controlan las actividades de enseñanza aprendizaje, se vinculan con las actividades de de gestión escolar y de participación de las familias, como con las actividades de apoyo técnico y de

capacitación de los docentes y directivos, sujetos al funcionamiento regular y controlado de la cadena interna proveedores-beneficiario de todo el proceso.

El Programa de Educación Básica para Personas Jóvenes y Adultos (PEBPJA) de la Dirección General de Operación en el DF por parte de la SEP fue otra oportunidad para aplicar y verificar las bondades de la administración con enfoque sistémico y de procesos, orientados a la satisfacción del beneficiario, y que cuenta con una amplia participación y facultamiento del personal, en actividades de evaluación y diseño, de arriba abajo y abajo arriba. Eran 500 docentes, directores escolares y supervisores, además de un equipo central de control escolar, gestión de recursos y apoyo técnico pedagógico. Hasta el presente este servicio se ofrece en el turno nocturno de las escuelas del sistema regular para población en edad escolar.

Los primeros encuentros con esta subdirección me dio la impresión que funcionamiento del equipo central rayaba en el surrealismo. El responsable del programa nunca había visitado un Centro de Educación Básica para Adultos (CEBA). Los supervisores se dedicaban a llenar un formulario sobre el desempeño de los docentes, con reactivos abiertos, sujetos al vaivén de la subjetividad. El proceso de enseñanza aprendizaje se basaba, casi exclusivamente, en la aplicación de las actividades sugeridas en fotocopias de libros de texto elaborados apresuradamente por la propia entidad, y la evaluación y acreditación se implementaba con improvisados exámenes de opción múltiple, diferentes cada vez, elaborados por el equipo central. En estas condiciones era evidente que el clima organizacional se encontraba por los suelos.

El cambio en este programa de educación de adultos era inminente; tanto de la cultura de trabajo como de la gestión de los procesos. Como es común, encontramos profesores interesados en aplicar la propuesta que les llevamos, la mayoría se mantuvo inicialmente expectante y otra minoría en abierto rechazo. Desde el principio tuvimos oportunidad de experimentar el conflicto mediante

amplias reuniones de planeación estratégica, diseño del sistema de gestión y de otra propuesta pedagógica.

Entre las primeras acciones, una de carácter general para todos los niveles de educación básica en el DF, fue que la gestión de los recursos para mantenimiento menor y adquisición de consumibles se llevaría a cabo en cada una de las escuelas y no, como hasta ese momento, gestionados estos recursos por “oficinas centrales”.

Se partió del diagnóstico de la situación del programa de educación básica a cargo de esta subdirección y con ello se sustentó un plan estratégico, que a su vez desembocó en el establecimiento de un sistema de gestión que partía del proceso de realización del servicio educativo (enseñanza aprendizaje), con un currículo que parte —todavía— de la articulación epistémica entre los contenidos disciplinarios por nivel y grado de la educación básica y las necesidades educativas básicas para la vida y el trabajo; con un método que parte de los intereses y necesidades del beneficiario (alumnado), mediante las unidades didácticas de tipo multigrado.

Igualmente se articuló el proceso de gestión escolar y el proceso de apoyo técnico y actualización del personal docente directivo mediante el diseño y seguimiento del proyecto escolar y de las unidades didácticas, en las reuniones de consejo técnico de los viernes últimos de cada mes, además de otras reuniones de refuerzo, ante las debilidades tan fuertes que mostró el personal en términos técnico pedagógicos. En esta experiencia se pudieron articular los procesos de control escolar y de gestión de recursos humanos y materiales, como los procesos estratégicos de planeación y revisión del sistema.

A mediados del 2002 inicia en el Conafe una etapa importante en la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, el cual debía basarse en las normas ISO 9000 y en el Modelo de Dirección por Calidad del gobierno federal.

El origen de la demanda de la aplicación de un sistema de gestión de este tipo obedeció a la obligación de la administración pública de sujetarse a esta concepción de administración; para ello, se establecieron mecanismos para que las organizaciones se certificaran con la norma ISO para sistemas de gestión de la calidad y participaran de evaluaciones inter-organizacionales basadas en el modelo de calidad Intragob y el premio nacional de calidad.

A las entidades estatales de la organización “se les instruyó” para que se certificaran con la norma ISO 9001:2000. En oficinas centrales informalmente se trató de limitar su aplicación, mediante intentos de certificación de procesos de apoyo y no sustantivos, independientes de la gestión de toda la organización. No obstante, fue imposible detener el crecimiento de la operación del sistema en oficinas centrales por dos factores. Uno, la necesidad que tiene el proceso de interactuar con los otros procesos de oficinas centrales y de las representaciones estatales. Y, dos, por el crecimiento de la operación de sistemas de gestión de la calidad en la gran mayoría de las entidades federativas. La implementación de un sistema nacional multisitio requería de la participación de las áreas en oficinas centrales y en cada una de las representaciones estatales.

Al principio, los responsables de las representaciones estatales que estaban comprometidos con el trabajo y con los objetivos de la organización, con capacidad de liderazgo participativo, “pescaron en el aire” los beneficios que les ofrecía la oportunidad organizar todos los procesos de trabajo en función de las necesidades del aprendizaje y de documentar los procesos con el propio personal, para que ellos mismos se hicieran cargo de su control y mejoramiento. Con ello aseguraban la presencia oportuna de los recursos necesarios para el proceso de enseñanza aprendizaje, incluyendo la formación y apoyo a los docentes.

La mayoría de las entidades se sumó poco a poco. Siempre hubo una minoría entre las representaciones estatales que se ligó a la resistencia de oficinas centrales pero que poco a poco fueron reduciéndose, hasta quedar sólo una.

Mi responsabilidad fue coordinar el diseño y operación de un sistema nacional. La experiencia termina formalmente a principios del 2007. Fue más importante en este caso las aportaciones de la psicología social que de la teoría administrativa. El cambio social planificado fue un referente central y el control de la resistencia conceptual, conductual y actitudinal; en medio de la emergencia de estados emocionales regresivos de dependencia y ataque huída.

La definición de la demanda de la alta dirección en la aplicación de un sistema de gestión fue madurando poco a poco. Al principio se intentó “certificar algunos procesos” de oficinas centrales. Pronto se vio que los procesos no respetan áreas geográficas o entidades burocráticas y que no se podían certificar procesos aislados sino que debía aplicarse a todos los procesos articulados en un sistema.

El alcance del sistema se circunscribió a la Educación Comunitaria². Partía éste del proceso de enseñanza aprendizaje al que se articulaban los procesos de apoyo académico, como el proceso de apoyo técnico y capacitación, y el proceso de diseño y desarrollo curricular. Igual se vincularon los procesos de control escolar y de apoyo logístico para el alumnado, el centro escolar y el instructor comunitario, además de los procesos de gestión de recursos y los procesos de planeación, de mejora continua y de revisión del sistema.

La estrategia que aplicamos fue compleja —igual que la de los voceros de la resistencia al cambio— y generó una intensa dinámica psicosocial. Se favorecieron en un principio a las delegaciones estatales que quisieran aplicar un *sistema de gestión de la calidad*, concebida cada delegación como un sistema que en un segundo momento se incorporaría a un solo sistema nacional, incluyendo

² No se requirió de la participación de las unidades de programas compensatorios (con otro universo de atención) y de la Dirección de Apoyo a la Operación, los cuales no tenían incidencia en el sistema.

las actividades de oficinas centrales. Supuestamente, oficinas centrales iniciaría paralelamente las actividades de documentación de las actividades que les correspondían de los procesos del sistema.

Bajo esta estrategia se fueron sumando éxitos de las delegaciones que encabezaron la iniciativa y se fueron sumando paulatinamente todas las demás delegaciones, con excepción de la delegación de Veracruz. Transparentar los procesos para su documentación y control es el obstáculo objetivo más serio con el que se topa el personal. La mayoría de las delegaciones y áreas de oficinas centrales estuvieron interesadas en transparentar sus procesos; no todos. Una minoría de las delegaciones logró aprovechar en gran medida las bondades de un sistema de trabajo basado en el concepto de calidad. La mayoría sólo cumplió y pueden fácilmente caerse sus sistemas. Otra minoría, al término de su implementación a nivel nacional, se sintió aliviada de abandonar el sistema de gestión de la calidad y no tener que dar cuentas ni transparentar procesos.

El argumento informal para terminar el proyecto del sistema de gestión, en 2007, fue que éste se basa una concepción de administración para empresas productoras de bienes, no de servicios educativos de la administración pública. Que las cosas no tienen por qué someterse a la mejora continua si se cumple con la normativa. Que en lugar de hacer esas cosas mejor preocupémonos porque el personal se aprenda y aplique las reglas. Que era un gasto excesivo e inútil. Una especie de arrogante ignorancia propia neófitos de la administración tradicional.

Durante esos años la interacción cotidiana con la Subsecretaría de Educación Básica y las entidades educativas estatales nos señalaba a cada paso y a gritos bajo qué supuestos teóricos rige su sistema de trabajo.

Poco después, participé en una comisión de evaluación y rediseño de una licenciatura como coordinación del equipo. La propuesta que le presenté a esta comisión se basa en las “directrices para la formación de personal” de las normas

ISO para sistemas de gestión de procesos de trabajo³, igual que en las normas para la aplicación de sistemas de gestión de la calidad, con el objetivo de no sólo diseñar un plan de estudios sino también operarlo como un sistema de gestión de procesos de trabajo orientados hacia la satisfacción del beneficiario y sujeto al mejoramiento continuo y la innovación.

Las “directrices para la formación” de las normas ISO aplican para el personal de una organización y no para la formación en educación superior a nivel licenciatura; por eso, debieron aplicársele adecuaciones importantes, aunque no de fondo (IMNC, Gestión de la calidad - Directrices para la formación de personal, 2003).

La formulación esencial nos podría haber ayudado a alinear la oferta —el plan de estudios— a las necesidades de la demanda. El planteamiento de la norma citada sugiere que la formación en todos sus elementos debe derivarse de los resultados de la evaluación del desempeño, que a su vez éstas tienen como parámetro las competencias requeridas para el cumplimiento de funciones, responsabilidades y autoridades. Tales funciones se determinan por las actividades establecidas para cada puesto en los diferentes procedimientos de los procesos del sistema de gestión.

Las directrices de la norma ISO sobre formación de personal, aplicado en la educación superior, nos sugiere que la definición los planes de estudio⁴ se derivan, entre otros factores, de las capacidades requeridas por los “modos de actuación profesional” de las organizaciones empleadoras del alumnado y de los egresados, además de las necesarias para su actuación ciudadana (Moreno M. , 2004). Estas capacidades no pueden circunscribirse a una habilitación instrumental sino a la comprensión crítica, teórica, epistemológica, ideológica y política de su quehacer profesional. De los modos de actuación profesional no se pasa directamente a la definición de contenidos procedimentales o instrucciones

³ (IMNC, Gestión de la calidad - Directrices para la formación de personal, 2003).

⁴ Contenidos conceptuales y procedimentales, objetivos, criterios didácticos y de evaluación y modalidad.

de trabajo. Estos asuntos, si es que llegan a “verse en clase”, será después de su comprensión teórica sólida y profunda.

El hecho es que, para los fines del tema que ahora nos atañe, la comisión de evaluación y rediseño de la licenciatura pasó por un proceso encaminado a un cambio de concepción y actuación como académicos. Representaba y representa un cambio importante de la cultura de trabajo.

Al principio, la asistencia del equipo docente era muy reducida y poco a poco fue incrementándose. El primer cambio de enfoque brusco se presenta en el momento en que se tienen que determinar todos los elementos del plan de estudio en función de las necesidades de la demanda.

Lo “normal” en la institución —y lo que está acabando de imponerse— es que estos aspectos se definan de acuerdo a lo que el equipo docente considere que es lo adecuado para el alumnado y que, finalmente, es lo que el equipo docente sabe, esté o no actualizado, responda o no a las necesidades de la demanda. No obstante, un pequeño grupo de la comisión de rediseño investigó acerca de los modos de actuación profesional relativos a la disciplina de la licenciatura mediante la revisión de la documentación en red electrónica de las instituciones de la demanda.

Los resultados de la investigación no eran ni cercanamente similares a los saberes de una buena cantidad del equipo docente. Este hecho objetivo desató las más diversas formas de sabotaje a los resultados de la investigación, a saltarse esta etapa y definir los contenidos del plan de estudios de acuerdo a lo opinión de los asistentes. Esa comisión sigue sugiriendo contenidos que den respuesta a la demanda pero que no amenace al equipo docente con nuevos contenidos, necesarios procesos de actualización o cualquier acción que pretenda modificar un ápice su situación.

En este último caso, la condición subjetiva se convirtió en un obstáculo objetivo para desarrollar un sistema de gestión.

Hoy sugiero la vinculación de la gestión de los procesos de trabajo y el desarrollo organizacional. Parecen dos tableros de control de la misma máquina. Parece que uno mide rendimiento y el otro la comprensión. Los sistemas de gestión o la implementación de nuevas aplicaciones de procesos pedagógicos o de cualquier índole de gestión, provocan efectos en la cultura organizacional y a su vez, esta cultura incide en la capacidad para implementar los nuevos procesos. Es común encontrar en las organizaciones la separación de ambos aspectos y con ello, el desencuentro y la rivalidad.

Introducción

El interés principal del presente trabajo, desde su origen, fue desarrollar un prototipo de sistema de gestión para la educación básica, basado en el concepto de *gestión de la calidad*, en el que se pudieran incluir los tres niveles de preescolar, primaria y secundaria, pero los tres tienen importantes diferencias operativas; sin embargo, con adecuaciones, la propuesta puede llegar a aplicarse a los tres niveles y responder, sobre todo, a la necesidad de integrarlos en un solo plan de estudios de educación básica⁵.

En el camino de fundamentación de la propuesta debí dar(me) cuenta de cómo es imposible su aplicación en un sistema social como el mexicano, no sólo por la incapacidad objetiva del gobierno, sino por la naturaleza capitalista del modo de producción, que es incompatible con una aplicación plena de los principios de un sistema de gestión de la calidad.

Hay un sistema de gestión real implícito que de alguna forma se formaliza en un marco normativo que sólo alcanza a definir funciones y atribuciones, que se articulan en torno a un plan de sectorial, pero que no define los procesos del sistema y su interacción. Menos aún, que este conjunto de procesos sea concebido como un sistema; basado en principios como el enfoque al beneficiario, el liderazgo participativo y el facultamiento del personal.

En general, el enfoque del marco normativo y programático de la SEP corresponde a una concepción administrativa tradicional, vertical y centralista. Sin embargo, este enfoque coexiste con una propuesta alterna que se manifiesta en la Ley General de Educación (LGE)⁶, sobre todo en la concepción pedagógica en el plan y programas de estudio. Igual se observa algo en la evolución que ha tenido

⁵ Pienso que el sistema de la educación primaria es el nivel que de alguna forma acabará asimilando pedagógicamente a la secundaria, mediante la integración de materias y equipos docentes y, por su parte, la primaria incorporará más elementos del preescolar —lo lúdico—, sobre todo los primeros años.

⁶ Artículos 21 y 22 de la LGE.

la hoy la Dirección general de gestión e innovación de la SEP, que tendría por misión apoyar la aplicación de sistemas de gestión de la calidad en las diferentes entidades de la secretaría.

La evaluación aplicada al SGEB real, no formal, se desarrolló a partir de la pregunta sobre la capacidad del sistema de gestión de la educación básica; lo que nos llevó a preguntarnos luego acerca de la existencia misma de un sistema de gestión de la educación básica. Con ello se pudieron establecer varias conclusiones, con las que se cae en la cuenta que este sistema se encuentra anclado en una concepción tradicional de administración y que le impide cumplir con los objetivos. Pero que además, esta concepción reflejada en la documentación del sistema, más que orientar el quehacer de la institución, justifica sus fines de dominación y legitimación. Que no está hecho para satisfacer las necesidades de la población sino para hacer cumplir la ley y sus reglamentos, y que forma parte de un estado al servicio de otros que no es la población, sino la defensa del estatus y del sistema social, lo que le impedirá a cualquier instancia responsable de la operación del sistema aplicar los principios de un sistema basado en el concepto de calidad, como es la orientación a la satisfacción del beneficiario y el liderazgo participativo comprometido con el desarrollo y facultamiento del personal (Pfeffer, 2005).

La evaluación resultante plantea las limitaciones objetivas que tiene la teoría de gestión de la calidad para aplicarse en un sistema capitalista monopolista de estado como el nuestro, particularmente en la administración pública, y con ello en la entidad a cargo de la educación pública nacional. Igual que se señala lo que realmente pretende el capital con su famoso estado “modesto, regulador y hueco”, para deshacerse del compromiso asumido en la Constitución.

Si las cosas hubieran salido bien, si se hubiera sostenido el paso desde que se da un impulso nacional a la educación en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas Martínez, en estos momentos no estaríamos con problemas de rezago educativo y estaríamos luchando por la formación universitaria obligatoria para todos.

Se presenta una propuesta de solución con base en los resultados de la evaluación del actual SGEB. La propuesta no podrá objetivamente aplicarla el actual gobierno pero puede contribuir a la construcción de un proyecto alternativo del magisterio. Sabemos de las debilidades del sistema actual, exigimos su solución y también sabemos qué queremos. Queremos y podemos diseñar y operar un sistema de gestión para y del alumnado y sus familias, que cuente con un servicio educativo profesional, en términos pedagógicos y administrativos, aplicado con plena regularidad y sujeto a procedimientos explícitos para la mejora continua y la innovación.

Para la evaluación del SGEB se revisó el Artículo Tercero Constitucional, la Ley General de Educación, el Plan y los programas de estudio de primaria, el Reglamento Interno de la SEP, particularmente de la Oficialía Mayor y de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, como del sistema de indicadores y objetivos de calidad del INEE.

Fue prácticamente imposible reconstruir los procesos a partir de la documentación que ofrece la institución. Sin embargo el sistema de trabajo de educación básica existe, más implícita que explícitamente, como un conjunto de procesos que intentan interactuar, orientados, no a la satisfacción del beneficiario, sino al cumplimiento de la norma o a la instrucción de un superior.

Una vieja limitación epistemológica de la teoría de la administración, ya sea tradicional o basada en el concepto de calidad, es su lógica formal, su base empirista positivista mezclada con un mal logrado humanismo. Para la comprensión del sistema de gestión de la educación básica fue necesario analizarlo y organizarlo desde la lógica dialéctica y no sólo ni principalmente de la lógica formal.

Ello permitió comprender la contradicción entre cobertura y calidad; autonomía y conducción nacional; enfoque sistémico de procesos y facultamiento del personal;

satisfacción de los requisitos del beneficiario y también del personal, el sistema y todas las partes interesadas; función abierta y cerrada del mismo; enseñanza y aprendizaje; cumplimiento pleno del plan y programas de estudio y respuesta con pertinencia y relevancia del aprendizaje en el alumnado; proceso de enseñanza aprendizaje y dispositivo didáctico que niega una rígida secuencia rígida de actividades; responsabilidades normativas de los funcionarios y su labor de servicio al beneficiario. La dialéctica de la educación nacional, estatal, regional y local; entre otras contradicciones más de la dinámica del SGEB.

La propuesta es un SGEB organizado mediante un manual, que contiene sugerencias a cerca de los principios, visión, misión, objetivos, los procesos y su interacción, sendos procedimientos e instrucciones de trabajo, documentos de apoyo y formatos para la requisición de registros, igual que los criterios y métodos de medición. Incluye el proceso de realización, de enseñanza aprendizaje, los procesos sustantivos de apoyo de desarrollo comunitario, desarrollo docente y directivo y diseño curricular; los procesos de control escolar y gestión de recursos humanos, financieros y materiales (entre ellos la gestión del capital intelectual), y los procesos estratégicos de planeación, revisión del sistema, comunicación, innovación y mejora continua.

El proceso de mejora continua se conforma de las actividades de conocimiento, comunicación y evaluación de la satisfacción del beneficiario, detección de incidencias y de tratamiento de acciones de mejora, y el procedimiento de innovación de la gestión.

El manual incluye también las autoridades y responsabilidades del personal mediante una estructura orgánica, que se deriva de las funciones definidas en los procedimientos e instrucciones de trabajo de los procesos del sistema de gestión. Se han definido los perfiles de puesto claves y las competencias correspondientes al desempeño de sus funciones.

Este procedimiento para la definición de la estructura orgánica es propio de un sistema de gestión de calidad, contrario al procedimiento de la administración tradicional, que deriva las autoridades y responsabilidades de mandato legal y reglamentario, más que de los procesos del sistema de gestión.

También el manual contiene los referentes legales y reglamentarios, como los referentes teóricos, las normas ISO 9000 versión 2000 y los modelos mexicanos de dirección por calidad. Los referentes se derivaron de los principios y el marco normativo, de las necesidades de documentación del sistema; del que se desprendió un glosario, que cuenta con la definición de cada término técnico utilizado y que se organizó como mapa conceptual; del que pueden derivarse contenidos de capacitación del personal.

El sistema se ha documentado gráficamente para funcionar en red, con acceso a todos los usuarios tal como lo concibe el modelo Qualigram⁷ (Berger, 2001). Se puede acceder al conjunto de documentos de cada proceso por hipervínculo, como también, tener el control de documentos y gestionar no conformidades y acciones de mejora. Se ligan además los valores de medición en un tablero de control, por el cual la dirección y todo el personal pueden conocer al día el estado del sistema, de cada uno de sus procesos, el porcentaje de incidencias, la eficacia de las mejoras y del grado de cumplimiento de los objetivos.

El estado mexicano siempre ha sabido la educación que necesita. Así lo muestran Morelos, Ignacio Ramírez o Narciso Bassols y así lo mandata el tercero constitucional, y en gran medida, en la Ley General de Educación. Sin embargo, la realización de tan nobles intenciones, desde el mismo diseño curricular de la educación básica y su sistema de gestión, caminan exactamente en dirección opuesta.

⁷ www.qualigramlatino.com

¿Qué sucede que sabemos lo que queremos y nos es imposible convertirlo en realidad, en una acción efectiva?

Hay factores objetivos y subjetivos del sistema de educación básica en nuestro país y en gran parte del mundo, que en vez de acercarnos a nuestros ideales, cada vez nos alejan más. Son factores del propio sistema de gestión de la educación básica, que le impide transparentarse para operar colectivamente, o el contexto que le impone el sistema capitalista monopolista del estado mexicano, cuyo objetivo educativo no rebasa las necesidades mínimas de legitimación ante la población pero no su educación efectiva (Carnoy, 1986).

La necesidad de comprender el problema nos llevó a teorías que dieran cuenta del sistema de gestión de la educación básica. Tanto se ha tenido que recurrir a los modelos de gestión de la calidad —como la teoría administrativa más avanzada en el mundo—, como a Marx, para acabar de entender términos como calidad en relación con valor de uso y su dialéctica con el valor o valor de cambio, o el de mejoramiento continuo e innovación, ligados con la necesidad de lograr temporales ventajas competitivas.

Se ha recurrido también a estos modelos de gestión de la calidad y a Marx, para comprender el lugar y el alcance de la subjetividad en el despliegue de un sistema de gestión. Una subjetividad que además de estar determinada por el proceso de trabajo, también lo está por esa otra materialidad —la libido— que afecta igualmente al comportamiento de los individuos como a los grupos y la organización en su conjunto. La ambigüedad de un sistema de gestión de procesos o su imposición rígida, provocan estados emocionales regresivos que acaban de dar al traste con todo este sistema (Pichon-Rivière, 1983).

La propuesta que ahora se presenta establece las condiciones objetivas para desplegar la acción subjetiva y favorecer el liderazgo democrático, atender las necesidades del alumnado y sus familias, como facultar al personal en la

planeación y operación del sistema. Sin embargo, la mera documentación de la interacción de los factores objetivos y subjetivos no es garantía de nada.

Pareciera que un sistema de gestión perfectamente documentado puede asegurarnos el éxito en su aplicación, pero no es así. Finalmente, la decisión de aplicarlo como debe ser está en manos de las personas. Aunque el sistema se aplicara en el socialismo, su eficacia dependería de la capacidad de la dirección para hacerlo realidad. No sólo se trata de saber lo que se tiene que hacer o que se cuenta con un sistema de gestión documentado hasta el detalle; se requiere de la capacidad del personal —primordialmente de la alta dirección— de transformar su conocimiento en acción (Pfeffer, 2005).

Por lo pronto, la actual dirección de la educación básica de nuestro país ha demostrado con creces su incapacidad para hacer realidad el tercero constitucional. Le es imposible objetivamente hacerlo por las implicaciones que representa y le es también subjetivamente por la imposibilidad de desplegar un liderazgo democrático, responder a las necesidades del alumnado y sus familias, como facultar al personal para operar con eficacia el sistema.

Tal como aparece en el Índice, el documento incluye, además del prefacio y la introducción, el marco teórico, una evaluación de la capacidad del SGEB según los criterios de un sistema de gestión de la calidad (IMNC, 2008), el cual considera la satisfacción del beneficiario, la conformidad del producto, los procesos y los recursos y las acciones de mejora aplicadas. En siguiente capítulo se presenta una propuesta de SGEB con base en los principios y requisitos de las normas ISO 9000, mediante un Manual que incluye principios, misión, visión y objetivos, el sistema de gestión de los procesos, entre los que se presentan los de enseñanza aprendizaje, desarrollo docente y directivo, diseño curricular, desarrollo comunitario, planeación (desde el proyecto escolar), mejora continua e innovación; además de los puestos y perfiles de todos los diferentes niveles de la estructura

orgánica. Por último, se muestran algunas líneas en las que se analizan las posibilidades objetivas y subjetivas para aplicar el SGEB en el contexto y coyuntura nacionales, como las acciones que debiera emprender el magisterio para su construcción.

1. Marco teórico

“...si [el investigador] consigue reflejar idealmente en la exposición la vida de la materia, cabe siempre la posibilidad de que se tenga la impresión de estar ante una construcción *a priori*” (Marx, 1946, p. XXIII).

1.1 Base gnoseológica.

El Problema describe los hechos desde un particular marco teórico. Se parte de un modelo ideal de gestión de los procesos de trabajo, que coincide en lo esencial, *desde el punto de vista de la teoría de Administración*, con la gestión de sistemas de trabajo basados en el concepto de calidad; particularmente, las normas ISO 9000 y los modelos nacionales y regionales de dirección por calidad de prácticamente todo el mundo⁸. Sin embargo, es necesario tomar distancia de la base positivista de las normas ISO 9000 y los modelos de dirección por calidad. Este deslinde necesario se impone no sólo en un apartado como el presente sino a lo largo del documento.

No es suficiente el enfoque sistémico, la lógica formal y la medición para comprender a fondo el Problema y darse así la oportunidad de transformarlo. Los cubanos desde una visión más amplia, describen su modelo de gestión de la calidad como dialéctico, holístico y humanista (Moreno M. , 2004).

“La lógica dialéctica es la ciencia que estudia el conocimiento científico en su integridad, en su desarrollo evolutivo y en el desenvolvimiento del pensamiento que lo refleja (...). La lógica dialéctica expresa el contenido del conocimiento científico y comunica ese contenido al pensamiento (...).

⁸ Premio Deming (1958) de Japón, Premio Nacional de Calidad de México (1988), Premio Baldrige de Estados Unidos (1988), como posteriores premios como el europeo, el iberoamericano y los nacionales que han surgido en el resto de América Latina, incluyendo a Cuba.

(...) como la lógica dialéctica estudia las leyes del pensamiento, las del conocimiento y las de la existencia objetiva, lo mismo que la interrelaciones entre unas y otras, resulta que la lógica formal es un caso particular y limitado de la lógica dialéctica” (Gortari de, 1972, pág. 14).

Marx y Engels, con base en el concepto dialéctica hegeliano y de Heráclito, descubrieron las leyes del movimiento dialéctico: ley del cambio y la contradicción; universalidad y particularidad de la contradicción; cualidad y cantidad, continuidad y discontinuidad; transformación recíproca entre cualidad y cantidad; interpenetración de los opuestos; negación de la negación; praxis.

La dialéctica brota de la aplicación práctica de un sistema de gestión; como un sistema abierto y cerrado a la vez; que parte de un planteamiento universal, con particularidades que lo niegan y que hacen de cada experiencia un hecho singular.

Desde la dialéctica no hay prescripciones universales sin particularidades que las nieguen, ni singularidades que no hagan referencia a la universalidad. En nuestro caso, por ejemplo, no se trata de apostarle a la acción individual de cada escuela, avanzando poco a poco, por “efectos de demostración positiva” hacia las demás, hasta lograr que “todas” las escuelas trabajen como las mejores. Como tampoco es posible imaginar un sistema educativo homogéneo, centralizado, divorciado de las necesidades concretas de la demanda.

Se acude a una aproximación dialéctica porque se busca satisfacer las necesidades de los beneficiarios, según la capacidad objetiva del sistema. Es dialéctico porque es clave el facultamiento del personal, pero también lo es la tarea de la dirección. También lo es porque se toman decisiones con base en datos y hechos pero también basados en la experiencia. Igualmente, los requisitos de la conformidad de las actividades necesitan de planeación y control, pero también, de la aptitud del trabajador.

Estos son ejemplos de la ventaja de observar los hechos desde la dialéctica y *no sólo* (porque no se excluye y se requiere) de la lógica formal. Como señala Eli de Gortari, hay una relación dialéctica entre cantidad y calidad en la que una se convierte una en la otra, por graduaciones o saltos cualitativos (Gortari de, 1972).

Hasta este punto compartimos el enfoque de Moreno y las integrantes del Colectivo de la disciplina Calidad del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya”, Cuba (Moreno M. , 2004).

Hay, sin embargo, en la propuesta cubana, desde mi punto de vista, una limitación importante. Las camaradas se asumen como humanistas, pero el humanismo que defienden es propio de la fenomenología más superficial de la psicología. Esta visión de lo humano en los sistemas de gestión no rebasa la prescripción de el buen líder y el buen personal, y no deja ver las contradicciones que se dan al interior de un aparato psíquico individual, construido socialmente, que se realiza diariamente en el trabajo, en el marco material de una estructura orgánica y un sistema de gestión; condiciones que crean redes de subjetividad-objetividad pulsional, que transitan por el lenguaje, de la simbolización de lo real vía el imaginario colectivo (Pichon-Rivière, 1983).

Así, aparece el queremos y no queremos, nos damos cuenta, pero no totalmente; somos grupos sujetos de la acción pero también objeto del proceso de trabajo. Podemos mantener un grado aceptable de raciocinio pero dentro de los límites de racionalidad de la organización. Y aún en condiciones óptimas, desde el punto de vista de la gestión, no dejan de haber situaciones que favorecen el dominio de estados emocionales regresivos (Bion, 1972). Todo esto no lo ve el Colectivo de la disciplina Calidad en Cuba por mantenerse dentro de los límites de la razón. Como también lo estuvieron la psicología y la pedagogía soviéticas (Smirnov, 1969) y (Vygotsky L. S., 1995), respectivamente.

Otro aspecto importante que obvian las camaradas, como también las normas ISO y los modelos de dirección por calidad, es el contexto socioeconómico en el que

transitan las organizaciones productivas; como su imaginaria inocuidad política e ideológica.

Desde un punto de vista es útil hacer abstracción del contexto socio-económico porque diferencia a su objeto como esencialmente administrativo, propio de la teoría de la administración y de los sistemas de gestión. Éstos no atañen esencialmente a la política o a la epistemología y pueden tener un uso importante como tecnología del proceso de trabajo para cualquier organización de cualquier sistema social.

Pero, desde otro enfoque, si queremos acabar de entender un sistema de gestión para controlarlo y transformarlo, es necesario tomar en cuenta la posibilidad objetiva —económica y política— que tienen estos modelos para aplicarse como marcan sus propios principios.

Además de la dialéctica y el psicoanálisis, los principios y fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad son una oportunidad inmejorable que deben hacer propios las organizaciones productivas de un sistema social que realmente quiera y *necesite* satisfacer y superar las expectativas de su población, con la participación plena y directa de los trabajadores y la ciudadanía, de manera eficaz y eficiente, competitiva y de alto rendimiento.

El problema es cuando queremos aplicar estos principios en una sociedad y un estado como el mexicano. El problema es cuando queremos revisar la capacidad del sistema de gestión de la educación básica en nuestro país y las posibilidades reales que tiene para operar con base en el concepto gestión de la calidad.

1.2 Epistemología del concepto de sistema de gestión de la calidad

El diagrama de mejora continua de los sistemas de gestión de la calidad, que corresponde al círculo de mejora de Deming de planeación-ejecución-revisión-mejora, también coincide con el proceso de deducción-inducción del racionalismo

positivista, con fines de predicción y control. (Ver ilustración 1).

Los sistemas de gestión basados en el concepto de calidad se distinguen porque aplican el método científico. El círculo Deming muestra un enfoque sistémico con retroalimentación continua. El círculo cubre cuatro etapas, que si se piensan dialécticamente, van creando una espiral en ascenso y crecimiento. Se deben ir aplicando al infinito las etapas de planificación, operación, verificación y aplicación de mejoras o soluciones (actuación), que inciden de nuevo en la planificación y las demás etapas de operación y verificación.

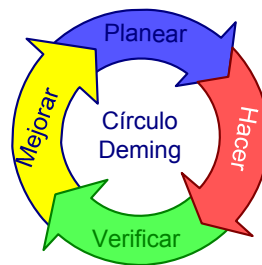


Ilustración 2: Círculo de mejora continua

En la Ilustración 2 se muestra el ciclo de mejora continua de un sistema de gestión, según el Premio Nacional de Calidad (PNC, 2009, pág. 16):

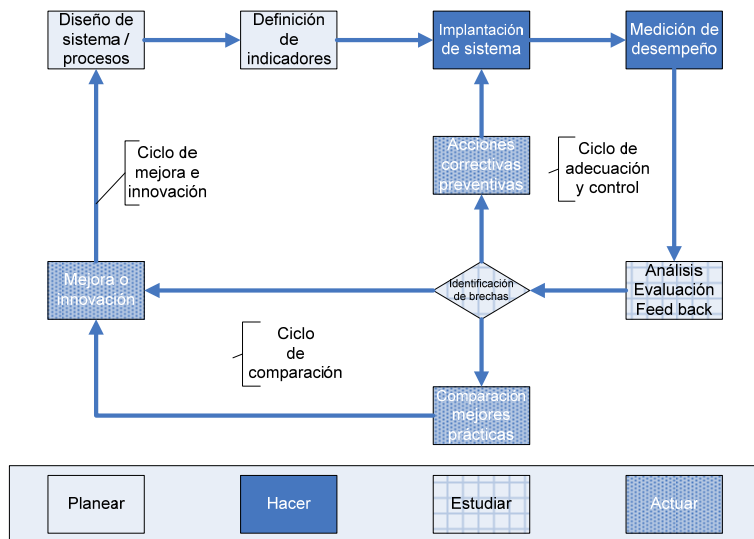


Ilustración 3: Mejora Continua PNC

Para cumplir con el modelo debe contarse con conceptos articulados, definidos operacionalmente, convertidos en indicadores; para registrar, predecir, controlar y mejorar procesos y productos.

Para ello, el Modelo correlaciona tres dimensiones interdependientes: enfoque-implantación-resultados, para el sistema en general y para cada proceso:

ENFOQUE.- Diseño de sistemas y procesos, basado en conceptos de calidad, para buscar mejores formas de producir bienes o servicios.

IMPLANTACIÓN.- Aplicación de conceptos de calidad en un sistema de gestión de procesos, para crear y desarrollar una cultura organizacional basada en el concepto de calidad.

RESULTADOS.- Efecto causal de las dos dimensiones anteriores para crear valor hacia todos los “grupos de interés” de la organización (clientes, proveedores, accionistas, personal, comunidad inmediata, etc.) (PNC, 2009).

La mejora continua requiere de procedimientos de análisis y solución de problemas, de la aplicación concreta del método científico; tanto para aplicar mejoras al sistema de gestión en su conjunto, como para el control de incidencias y sus mejoras respectivas.

Con base en evidencias se define cuantitativamente una no conformidad (incidencia, desviación, incumplimiento o problema), se analizan y verifican sus causas, se formulan soluciones y se demuestra en la práctica la eficacia de la solución seleccionada.

El ciclo de la mejora continua (deducción-inducción) es el corazón de los sistemas de gestión basados en el concepto de calidad.

La mejora continua la define la norma ISO 9000:2000 como “actividad recurrente para aumentar la capacidad para cumplir los requisitos” (IMNC, 2008). Y la necesidad material para aumentar la capacidad del sistema deviene de la lógica económica, más que administrativa, que lo lleva a desarrollar procedimientos de control de no conformidades y acciones de mejora, mediante la aplicación del método científico.

Para Marx, el aumento de la capacidad productiva del trabajo es el cambio [o mejora] cualquiera, sobrevenido en el proceso de trabajo” (Marx, 1946).

Explica este autor por qué la producción se mete en un espiral imposible de evadir y busca permanentemente la aplicación de mejoras, es decir, aumentar permanentemente la capacidad productiva del trabajo. Con ello, dice, “se reduce el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de una mercancía; es decir, gracias al cual una cantidad más pequeña de trabajo adquiere potencia suficiente para producir una cantidad mayor de valores de uso” (Marx, 1946, pág. 252).

La aplicación de mejoras, es también condición necesaria para competir en el mercado. Marx explica cómo es que los capitalistas se ven obligados desarrollar permanentemente nuevos sistemas de trabajo a fin de lograr una ventaja competitiva en el mercado. Ventaja que se ve neutralizada en cuanto se generaliza. Según dice el autor, los nuevos sistemas le permiten al capitalista apropiarse en forma de trabajo excedente una parte mayor de la jornada en comparación con los demás capitalistas de la misma rama industrial. (...) Pero esta plusvalía extraordinaria desaparece tan pronto como el nuevo método de producción se generaliza” (Marx, 1946, pág. 256).

De ahí la necesidad de la rigurosidad metodológica aplicada en la mejora permanente de los productos y los métodos de trabajo.

Sin embargo, en los modelos de gestión de la calidad, el racionalismo empirista de Taylor y Fayol debió compartir su presencia con el *humanismo* (Álvarez, 1987), que coloca en primer plano la subjetividad del beneficiario y de los agentes del sistema: la alta dirección y el personal.

Con todo el dolor en el “corazón” de los empresarios y funcionarios, los sistemas de gestión de la calidad necesitan de dos cosas: a) capacidad, visión, influencia y “pro-actividad” del jefe, y b) facultamiento, conciencia y motivación del personal.

Un sistema de gestión basado en el concepto de calidad contiene elementos objetivos (hardware) y subjetivos (software); por un lado, los sistemas y medios de trabajo, y por el otro, el desempeño de papeles y la toma de decisiones, el ejercicio de autoridades y responsabilidades, el desempeño del liderazgo y los grupos de trabajo, la satisfacción del personal, la calidad psicosocial del ambiente de trabajo y de la familia.

El efecto objetivo de la subjetividad en los sistemas de gestión obliga a la organización de establecer un conjunto de valores en torno al comportamiento humano. Estos valores se pueden observar en los principios establecidos por los modelos de gestión de la calidad (PNC, 2009). En realidad, los principios en los que se basan los sistemas de gestión de la calidad muestran una dualidad entre el positivismo y el humanismo:

Principios de la gestión de la calidad

1. Enfoque al beneficiario.
2. Liderazgo.
3. Participación del personal.
4. Enfoque basado en procesos.
5. Enfoque de sistemas de gestión de procesos.
6. Mejora continua.
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones.
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

Los principios 1, 2, 3 y 8, de acuerdo a la definición de la norma ISO 9000, son *eminentemente* subjetivos, que debe cubrir la Psicología Social y disciplinas afines, propias del humanismo y la fenomenología, más que del positivismo.

El primer principio, “enfoque al beneficiario”, por ejemplo, establece que la organización depende de sus beneficiarios, que por ello se debe comprender las necesidades actuales y futuras de éstos, cumplir con sus requisitos e incluso rebasarlos. El positivismo intenta cuantificar estos criterios, lo cual puede servir de algo, como indicios, pero la comprensión de necesidades es una acción que no puede sustituirse por indicadores cuantitativos. Inclusive, las organizaciones que se basan en el concepto de calidad han desarrollado una técnica que no deja de ser eminentemente cualitativa, el QFD (Quality Function Deployment)⁹, mediante la cual “interpretan la voz del cliente” para convertir sus requisitos en especificaciones técnicas del producto y de ahí determinar los procesos de realización. Si analizamos con mayor detalle este principio, encontraremos como “causa raíz” complejidades subjetivas implicadas, que no pueden dar cuenta de ellas las disciplinas de la ingeniería o la administración. Más bien, es campo de la psicología social.

En educación básica, el conocimiento de las necesidades y expectativas y la evaluación del logro y su satisfacción se pueden obtener de diversas formas, incluyendo las encuestas. Sin embargo, la pedagogía nos dice que el aprendizaje que se pretende lograr necesita partir de los temas de interés y conocimientos previos del alumnado, para con eso derivar la enseñanza. Ésta, a su vez, requiere de la evaluación formativa con fines de ajustes pedagógicos, como para el desarrollo de la capacidad del aprendizaje (Coll C. , 1997). Creo que aquí tiene muy poco que hacer una encuesta u otros medios cuantitativos. Hoy, en la educación básica, a pesar de contar las encuestas o exámenes con tan criticadas

⁹ Ver: (González, 2001), M. 2001.

limitaciones, es casi la única forma de evaluar el aprendizaje a la que recurre el gobierno, como es ahora la prueba de Enlace¹⁰.

Por su parte, los principios de “liderazgo” y “participación del personal” contienen elementos subjetivos y objetivos que deben definirse operativamente en términos cualitativos y cuantitativos.

La alta dirección debe contar con una amplia perspectiva temporal de la organización y liderar el diseño y desarrollo del plan estratégico; basado en hechos y datos, pero también, en las representaciones que el personal tiene acerca del origen, historia y el futuro de la organización.

La alta dirección establece —según los SGC— el sistema de gestión y su estructura orgánica. Estas son tareas eminentemente de la ingeniería o la administración de procesos. Pero para asegurar la operación efectiva de los sistemas de gestión y el cumplimiento de las responsabilidades, es necesario que el personal haya participado de su diseño y desarrollo.

La participación del personal nace de una necesidad objetiva que compromete la subjetividad del personal. Éste se hace cargo, por autocontrol, de la detección y registro de no conformidades de productos y actividades de procesos; a su vez, aplica correcciones y participa en equipos de mejora para su solución. Ello implica muchas cosas de carácter subjetivo.

Para que el personal aplique el “autocontrol”, existe un ambiente psicosocial y condiciones laborales que le ofrezca seguridad y confianza. Para lograr un ambiente de seguridad y confianza, el líder debe responder a todas las necesidades establecidas por Maslow; desde el salario y las condiciones materiales de trabajo, hasta la autorrealización personal (Pfeffer, 2005).

¹⁰ No sólo eso, también se ha convertido, de facto, en el plan y programas de estudio.

El desarrollo y facultamiento del personal es clave. La capacitación también. Según hemos visto arriba, más vale acudir a una pedagogía humanista con el alumnado. Igual aplica este criterio para capacitar al personal. Y sin embargo, ello no excluye las encuestas de evaluación de desempeño y satisfacción del personal.

1.3 Sistema dialéctico analítico de gestión de la calidad

El desarrollo de la Problemática, la definición del Problema y la propuesta de Sistema de gestión de educación básica (SGEB) se basan en un enfoque de sistemas de gestión de procesos (IMNC, 2008), en el marco de la lógica dialéctica (Moreno M. , 2004) y aportaciones importantes de la Psicología Social analítica¹¹ (Pichon-Rivière, 1983).

El sistema es un conjunto de contradicciones que generan una dinámica adecuándose permanentemente o transformándose de acuerdo a las condiciones cambiantes de su demanda y su medio social. Dialéctica entre un modelo universal que en la práctica es negado por particularidades que hacen cada experiencia singular (Filosofía, 1975). Dialéctica de lo real, lo imaginario y lo simbólico (Dor J. , 2006); entre calidad y cobertura; eficacia y eficiencia, satisfacción de la demanda y capacidad de la oferta; sistema abierto y cerrado (Schvarstein, 2000); proceso-dispositivo, necesidades del beneficiario y mandato legal y reglamentario; calidad del producto y de los procesos; medición cuantitativa y valoración cualitativa; los roles de proveedor y beneficiario de la cadena interna; resultados para el beneficiario, la organización, el personal y todas las partes interesadas; dialéctica entre el sistema objetivo y la subjetividad de la organización; entre liderazgo y facultamiento del personal; liderazgo formal e informal; predominio psicosocial de un estado emocional centrado en la tarea o de un “supuesto básico” regresivo (Bion, 1972); etcétera.

¹¹ *Analítico* en sentido de psicoanalítico, como la Asociación mexicana de psicoterapia analítica grupal, A. C. (AMPAG).

Este enfoque parte del conocimiento de su beneficiario, de las características generales del universo de atención; para luego, focalizar al segmento principal y profundizar el conocimiento sobre sus necesidades, condiciones y expectativas, en el marco legal y reglamentario (Kotler, 1992). De ahí, según las posibilidades de la organización, se precisan los bienes y servicios de la oferta que, evidentemente, respondan a las necesidades y expectativas, siempre evolutivas, del beneficiario (González M. , 2000).

Las necesidades y expectativas de los beneficiarios se interpretan técnicamente para establecer los requisitos del producto (bien, servicio o ambos). De los requisitos del producto se determina el proceso para su realización. Se establecen requisitos de las entradas y los procesos que las producen. Estos son procesos de apoyo. El conjunto de procesos en interacción deben ser sometidos a procesos de control y mejora continua, mediante criterios y métodos de medición (Chauvel, 2006). El sistema en su conjunto requiere de procesos estratégicos a cargo de la alta dirección; como es el de planeación (Híjar, 2005), establecimiento, revisión y mejora del sistema de gestión en su conjunto (IMNC, 2008).

Del sistema de gestión se deriva la estructura orgánica, las responsabilidades y autoridades, de todo el sistema, de cada proceso y actividad. La articulación del sistema de gestión permite que las partes de la estructura orgánica se conforme de acuerdo a los roles establecidos en los procedimientos del sistema y de las necesidades de coordinación de los equipos de trabajo (Hammer, 1994).

En el marco jurídico del país, la organización debe darse el marco legal y reglamentario que más le convenga para operar con éxito el sistema de gestión.

La transparencia de la información sobre el comportamiento del sistema (Kaplan R. y., 2002) *crea las bases* para un adecuado proceso de comunicación, la conciencia del personal y la pertinencia de su participación.

El facultamiento del personal es un factor crítico para operar un sistema de gestión de procesos (Hirata, 2005). Igual que el compromiso ejemplar que debe mostrar la alta dirección y todos los jefes con personal a su cargo [(Davis, 2003), (Kernberg, 1999) y (Pichon-Rivière, 1983), entre otros].

La dialéctica de cada uno de estos pasos que se van estableciendo para la aplicación exitosa de un sistema de gestión de la calidad, aparece entre el sistema y su beneficiario y la sociedad, entre los elementos en contradicción, como las contradicciones internas a cada uno de ellos.

Si es necesario partir del conocimiento de las condiciones, necesidades y expectativas del beneficiario; esas condiciones son más o menos objetivas; las necesidades ya contienen una dosis importante de subjetividad y las expectativas se colocan enteramente en ésta. Pero habría que preguntarse quién sabe lo que quiere (Bohoslavsky, 1998) ¿Quién sabe lo que quiere de un servicio intangible? ¿Quién sabe qué es un buen servicio educativo? ¿Qué es un buen servicio educativo para el alumno, su familia y comunidad? ¿Son los requisitos del alumnado coincidentes con los requisitos del plan de estudios? ¿Logra el docente adentrarse en la psique de cada alumno para aplicar con precisión quirúrgica el ajuste pedagógico (Coll C. , 1997), necesario para consolidar lo aprendido, fortalecer la metacognición y abrir el área de desarrollo próximo? (Vygotsky L. S., 1995). ¿Cuáles son las condiciones emocionales que impulsan el deseo de saber o, por el contrario, que provocan el “no querer saber nada de la vida”? (Lorenzer, 1976). Para comprender estos fenómenos se hace necesaria la dialéctica y el psicoanálisis.

La dialéctica nos dice que sí es posible operar con base en un sistema nacional (o estatal) multisitio de Educación Básica, mediante la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, que, dentro del marco legal, reglamentario y curricular central, satisfacer las necesidades de aprendizaje singulares del alumnado. No es necesario defender unilateralmente las virtudes de la autonomía escolar si hay procesos de concreción curricular y si hay un sistema articulado de procesos, que

giran en torno al proceso de enseñanza aprendizaje. Por supuesto que se pueden atender a la vez los requisitos que establece el plan de estudios y los de cada beneficiario, sea alumno, sus familias y comunidades¹².

1.4 Administración y Administración pública.

Simultáneamente al desarrollo del capitalismo monopolista de estado (Lenin, 1979), en el marco de una nueva era de la información (Castells, 1999), se ha ido desarrollando la administración como una práctica y una teoría propias de una disciplina científica, como es ahora la teoría de la gestión de la calidad, la cual cuenta con su base conceptual y principios de acción (IMNC, 2008). Ha sido, sin embargo, una ciencia orientada a una eficacia y eficiencia que en el capitalismo significa generación de plusvalía propiedad del capital. Y que en el socialismo representan resultados eficaces y eficientes en la satisfacción de la población y facultamiento de los trabajadores.

La administración de la SEP se basa en un marco legal y reglamentario, sustentado en un manual de organización que en términos de Weber tiene por función el “dominio burocrático” (Weber, 2005), un dominio que se traduce operativamente para un “gerente” en hacer las tareas de planeación, organización, dirección, coordinación y control del trabajo productivo, con base en “un programa de acción”, tal como lo propone Henry Fayol y su Teoría Clásica de la Administración (Fayol H. , 1961).

Para Fayol, las funciones administrativas son unas entre otras funciones u “operaciones esenciales” de una organización. Además de operaciones administrativas o del manager, también están presentes operaciones técnicas (producción, fabricación, transformación), comerciales, financieras, de seguridad y contabilidad.

¹² La LGE establece que los estados podrán hacer adecuaciones a los contenidos para incorporar aspectos propios de las diferentes regiones del país (art. X). En los hechos, cada secretaría de educación estatal ha hecho una monografía de la entidad, para que todos los alumnos, como los libros de texto nacionales, aprendan este mismo contenido. Es decir, no hay proceso de concreción curricular que pueda adecuar el plan de estudios nacional a los intereses y conocimientos del alumnado de cada grupo y alumno (Coll C. , 1997).

PRINCIPIOS DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN

- División del trabajo (“es de orden natural. Se observa en el mundo animal (...). El obrero hace siempre la misma pieza (...). La división del trabajo permite reducir el número de objetos sobre los cuales deben recaer la atención y el esfuerzo (...). Cada cambio (...) disminuye la producción” (p. 153).
- Autoridad (“el derecho a mandar y el poder hacerse obedecer” (p. 153).
- Disciplina (obediencia)
- Unidad de mando
- Unidad de dirección
- Subordinación de los intereses particulares al interés general
- Jerarquía
- Orden
- Unión del personal

Esta forma de separar la operación de una organización desvincula las funciones administrativas de las técnicas o sustantivas, que son estas últimas las que deben orientar al resto de las operaciones.

Tal como las presenta Fayol, tanto las funciones administrativas como las técnicas o sustantivas de una organización, y del conjunto de operaciones de una organización, carecen de articulación dentro de un sistema. Menos, por supuesto, tiene un enfoque de procesos.

Las orientaciones de Weber y Fayol favorecen el control de personal en el cumplimiento de funciones establecidas centralmente, orientadas al fortalecimiento del estatus, más que al control de los procesos orientados a la satisfacción del beneficiario.

Cabrero Mendoza, profesor investigador del Centro de investigación y docencia económicas (CIDE) y director de la revista Gestión y política pública, puede sernos útil para explicarnos por qué una entidad de la administración pública como la SEP, se rige todavía por cánones como los de la teoría clásica de la administración de Fayol y la teoría de la burocracia de Weber (Cabrero, 2006).

El autor describe la evolución de los conceptos de *administración pública* y *gestión pública*. El autor observa varias etapas que ha venido experimentado el estado en nuestro país y cómo ha ido correspondiendo con una acción gubernamental y una teoría (vigente o rezagada) de la administración pública.

Según Cabrero, de un “estado policía” se transita a un “estado de bienestar”, cuyo deterioro burocrático deviene en un “estado modesto-regulador”.

Desde el punto de vista del autor, el inicio del declive del estado benefactor lo provoca el crecimiento excesivo de las dependencias de gobierno y “la lógica de la acción gubernamental se hace, por tanto, difusa y confusa” (p. 20). Entonces, “el monopolio estatal se fragmenta”:

“Si bien se mantiene como principio una lógica racional-legal [Weber-Fayol], se crean grandes distancias respecto a ella en el acontecer cotidiano” (p. 21).

El autor define lo que debiera ser para él el Estado actual, no policía, ni benefactor, sino “modesto-regulador”. Dice: “(...) de nada sirven las dependencias claramente subordinadas al gobernante pero incapaces de sobrevivir en un ambiente cambiante y agresivo. (...) es preferible¹³ tener dependencias que sepan funcionar, (...) y que ‘haga bien lo que tienen que hacer’ aún cuando el gobierno central no pueda intervenir en ellas todo lo que quisiera”.

También nos dice que entre los retos del estado actual, es lograr y mantener la relación que ahora debe establecer con “el usuario (beneficiario) del servicio que provee (...)” (p.22). Importante esta cualidad del “nuevo” estado, por aludir al principio de enfoque al beneficiario de los sistemas de gestión de la calidad.

¹³ Subrayo la ausencia de dialéctica

La dialéctica nos permite comprender mejor el problema, en vez de pensar dilemáticamente con un “es preferible”. Se requiere de la capacidad del gobierno, tanto central como local, para articularse en un solo sistema de gestión.¹⁴

Similar a un estado regulador y modesto se pronuncian los defensores del “estado hueco”, basado en la subcontratación (outsourcing) de servicios sociales que son responsabilidad primordial del gobierno. La oquedad la definen como “grado en que el trabajo de una dependencia gubernamental se cede mediante contrato a terceras partes, el grado de competencia por contratos entre las terceras partes, el grado ejercido sobre éstas, el grado en que las terceras partes reciben facultades para administrar el sistema, el grado de coordinación entre dichas terceras partes, y el grado en que se evalúa el desempeño de las mismas”. En el medio empresarial se aplica el término de corporación hueca, que no realiza directamente el producto o la gestión de los recursos, sino que lo contrata a terceras partes. Las únicas funciones de una corporación hueca son: investigación y desarrollo, diseño, mercadeo y control financiero. Lo demás, lo sustantivo en la generación de valor, que lo hagan las outsourcing (Milward, 2006) (Castells, 1999).

Se observa en la evolución del estado actual la presencia de fuerzas a favor de un estado regulador, modesto y hueco, en contra de un estado de bienestar.

Para Barry Bozeman hay dos concepciones en la administración pública que pueden estar incidiendo en la administración aplicada en la SEP. Para este autor, hay un “enfoque P”, derivado de Max Weber, y otro, el “enfoque B”, llamado también “gestión pública”, que es mucho más abierto a los conceptos de la administración de empresas (Bozeman, 2006).

¹⁴ Ver acerca de las dificultades de integración de lo central a lo local en Donald F. Kettl (Kettl, 2006).

“(…) el enfoque B —dice el autor—, sigue más orientado hacia los procesos (...). Por el contrario, el proceso recibe poca atención en el enfoque P, que en cambio subraya las políticas y la política”.

Este último párrafo parece esclarecer a qué escuela de la Teoría de la Administración se adscribe la Administración Pública y la SEP. Por el contrario, la aplicación de un sistema de gestión basado en el control de procesos de F. Taylor o del concepto de control de calidad de los procesos, parece ser más compatible con el enfoque B de Bozeman.

Los enfoques P y B, que aparentemente son irreconciliables, este autor propone integrarlos en un tercero (C), con el que se pueda responder tanto a un mandato legal y reglamentario, como al control los procesos y la aplicación de sistemas que partan de las necesidades del beneficiario (Cabrero, 2006, págs. 40-42).

Ello nos hace pensar que es cosa de tiempo ver cómo es que una teoría administrativa, el enfoque C, sustituye tanto al enfoque P como B, pese a la resistencia al cambio hoy predominante.

Aquí es importante revisar lo avanzado en la definición de los términos de administración y administración pública y preguntarnos si efectivamente compartimos el punto de vista de Bozeman, Cabrero y compañía, acerca de la evolución del Estado en nuestro país y si es un Estado “modesto”, “regulado” y “hueco” lo que hoy debiéramos apoyar; sobre todo, si ese estado puede aplicar en serio los principios de la calidad.

La historia de nuestro pueblo ha girado en torno a la distribución social de la riqueza. Fuerzas a favor o en contra de la mayoría de los mexicanos. Morelos, Juárez e Ignacio Ramírez representan, entre otros, a las fuerzas revolucionarias del siglo XIX, y F. Villa, E. Zapata y L. Cárdenas, del siglo pasado. Al contrario, A. Iturbide, P. Díaz, M. Alemán, C. Salinas o F. Calderón, han representado a la oligarquía; ahora, aparentemente, más fuerte que nunca.

Luego del sexenio de Lázaro Cárdenas y hasta el presente, la reacción retoma el poder. Poco a poco se va instaurando un sistema capitalista monopolista de estado al servicio del gran capital nacional e internacional. Su epítome ha sido Carlos Salinas, destacado por su neoliberalismo, entreguismo, autoritarismo y corrupción, entre otras cualidades. Hoy han recurrido al autoritarismo castrense, combinado con programas de limosnas sociales como el programa Oportunidades o el de las zanahorias del Programa de Escuelas de Calidad (Coll e. a., 2005) y que ahora pretende cambiarse por escuelas “certificadas” (SNTE, 2007, pág. 9).

A la par de la creación, desarrollo y declive del estado de bienestar —a partir de Ávila Camacho—, la “acción gubernamental” o administración pública sufre una evolución que responde, aparentemente, al crecimiento masivo de su oferta, que llevó a las instituciones a la ineficacia e ineficiencia, como a la corrupción y con ello, un alejamiento muy grande del origen de su demanda, del “cliente” o “beneficiario”, que en la revolución había pagado con su sangre “a cuenta del servicio”.

Por un lado, el crecimiento de las dependencias y una concepción tradicional de la administración llevaron a la monstruosidad de burocracia que hemos creado. Pero también tiene que ver, como causa más de fondo, la lucha de un Estado que surgía y se debía a su pueblo, contra las fuerzas del capital privado e internacional. El capital hizo todo lo necesario para abandonar y dismantelar las instituciones oficiales hasta hacer de esos servicios un negocio particular. Así, la burguesía siempre ha luchado contra el ejido, la industria energética, la seguridad social y la educación pública, entre otros factores esenciales del Estado surgido de la revolución. Nada mejor para acabar con los servicios del gobierno que reducir el presupuesto, “subrogar” y privatizar.

Por eso les urge acabar con la ineficacia y el despilfarro de la burocracia; para establecer su Estado “modesto” (sin recursos), “regulador” (policía), “hueco” y “ciudadano” (de las empresas y fundaciones de la oligarquía).

Marvin Harris sostiene que la falta de calidad de los bienes y servicios no ha tenido que ver con el modo de producción capitalista, sino con el crecimiento de la burocracia de los oligopolios y del gobierno, como sostendría Cabrero y los teóricos de la nueva “gestión pública” (Harris, 1980, pág. 32).

El argumento de Harris es que en la Unión Soviética la organización del trabajo se diferenció poco de la de los países capitalistas. “(...) la división pormenorizada del trabajo subordinada a una élite gerencial está [estaba] al menos tan bien desarrollada en las sociedades industriales socialistas como en las capitalistas”. Por ello, sostiene Harris, estos rasgos tayloristas no son exclusivos de la fase monopolista del capitalismo. (*Loc. cit.*).

“Mi tesis básica —dice Harris— es que, (...) los problemas de la calidad en los Estados Unidos alcanzaron proporciones críticas como consecuencia del aumento, sin precedentes hasta entonces, en el tamaño y complejidad de las corporaciones industriales, así como en el número de trabajadores y directores alienados y negligentes.” (Harris, 1980, pág. 34).

“Donde reina el oligopolio, los directivos poseen tanto el incentivo como los medios para compensar la apatía y la hostilidad de sus empleados, y su propia ineficacia burocrática, mediante el deterioro consciente de la calidad” (Harris, 1980, pág. 39).

Los oligopolios y el paternalismo de la burocracia en Japón son para Harris una excepción de su tesis. Lo explica por el tipo específico de competencia que ese país debió desplegar al término de la Segunda Guerra Mundial. Japón tuvo las condiciones materiales (una nueva industria financiada con el Plan Marshall) y la necesidad de competir con lo que el resto no podría: la calidad. La industria norteamericana estaba hecha para la no calidad y no le sería tan fácil cambiar su tecnología y maquinaria.

Para Harris, la estrategia de producción basada en la calidad fue una condición particular de Japón y no puede calcarse en los demás países. No sólo ni principalmente por las aportaciones de la gestión de la calidad, sino por las condiciones materiales del país. Luego de la segunda guerra y hasta el presente, no es común encontrar un sistema de producción como el japonés. El reto para el común de los países ha sido transformar una añeja burocracia, producto de un antaño sistema burocrático, transformado hoy en gigantescas ruinas de todo tipo: financieras, materiales, administrativas, psicosociales y políticas.

Pero Harris se preguntaba en 1980 cuánto tiempo más podrá Japón mantener la estrategia de la calidad una vez lograda su hegemonía comercial. Para el autor, una vez generalizada a nivel mundial la nueva administración de la calidad, Japón recurriría inevitablemente a otros medios para mantener su tasa de ganancia, para ello recurriría mujeres obreras, con más bajos salarios (Harris, 1980, pág. 41); y ahora, agregaríamos, mediante la subordinación económica de los países de la zona, que se destacan por las miserables condiciones de trabajo (Castells, 1999).

Comparto con Harris que los oligopolios y las burocracias gubernamentales están, prácticamente, para eludir la calidad, provocar la alienación del personal y el distanciamiento con los consumidores. No son entonces Fayol, Weber y Taylor los culpables de la inoperancia de las organizaciones, sino que la burocracia y sus dueños capitalistas necesitan de un discurso legitimador que les permita crecer y reproducirse, o reducirse otra vez en estado policía, basados igualmente en Weber, Fayol y Taylor o, ahora, por el enfoque de gestión de la calidad.

Sin embargo, esta condición es exclusiva del capitalismo; en el socialismo están dadas las condiciones para desarrollar todos los principios de los sistemas de gestión de la calidad, para satisfacer de las necesidades de la población y acabar con la alienación de trabajadores y directores.

La Unión Soviética no fue ejemplo de inoperancia del socialismo. La Unión Soviética a la que se refiere Harris, es, más bien, un capitalismo monopolista de

estado en manos de una clase política usufructuaria del trabajo de la población y de las naciones subordinadas. Este país —socialista por varias décadas, capitalista después— basó su sistema de producción, como del otro lado del mundo, en la administración tradicional, ello favoreció la burocratización excesiva y creó una de las condiciones para la caída del socialismo en ese país. No obstante, fue la lucha incesante del capital internacional que desde 1917 no cesó de sabotear a la Unión Soviética y la comunidad de países socialistas lo que acabó venciendo.

Las condiciones del sistema social en nuestro país imposibilitan la aplicación plena de los principios de la calidad, tanto en la administración pública como en las empresas privadas. Si finalmente el capitalismo y sus oligopolios no pueden aplicar sus propios principios de gestión, ¿por qué entonces han creado y dicen aplicar esta nueva administración?

Es otra vez la economía la fuerza impulsora de la nueva teoría administrativa. Las empresas recurrirán a cualquier estrategia, técnica o truco que les permita incrementar permanentemente sus rendimientos. Japón demuestra las bondades económicas de la gestión de la calidad; aunque habrá que pagarlo. A largo plazo, el método del autocontrol y la mejora continua son dos mecanismos de participación del personal, riesgosos para el capital. Este temor lleva de nuevo a los gerentes a recurrir a la autocracia.

1.5 Conceptos básicos de los sistemas de gestión de la calidad (SGC).

La teoría de la *gestión de la calidad* representa un nuevo paradigma de la teoría de la administración, que es resultante de las teorías administrativas previas y las condiciones de la economía mundial; del imperialismo capitalista en la era de la información (Castells, 1999).

Tal como señala el Colectivo de la disciplina Calidad del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya”, Cuba,

“La tendencia cada vez más creciente a la globalización de la economía y el comercio internacional, junto a los logros científico-técnicos alcanzados, las redes de comunicación más complejas y avanzadas, han elevado considerablemente el papel de la Calidad como factor determinante en los procesos de la producción y los servicios. El comercio ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con sólidos sistemas de Gestión de la Calidad” (Moreno M. , 2004).

1.5.1 Concepto de calidad

De acuerdo a la norma ISO 9000, calidad es el grado en que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos.

“Inherente”, al contrario de “asignado”, significa que existe en algo, especialmente como una característica permanente.

Requisito es una necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria. (IMNC, Sistema de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario. ISO 9000 2005, 2008, pág. 35).

Desde la economía política, esta definición de calidad, en relación a la calidad de un producto, se refiere al valor de uso de las mercancías (Marx, 1946, pág. 4).

1.5.2 Valor de uso

“La utilidad de un objeto lo convierte en valor de uso... El valor de uso toma cuerpo en el uso o consumo de objetos. Los valores de uso forman el contenido material de la riqueza, cualquiera que sea la forma social de ésta. En [el capitalismo], los valores de uso son, además, el soporte material del valor de cambio (Marx, 1946, pág. 4).

1.5.3 Proceso

Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

Para que las organizaciones operen de manera eficaz, tienen que identificar y gestionar numerosos procesos interrelacionados y que interactúan. Generalmente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. Se conoce como enfoque basado en procesos la identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en la organización y su interacción (IMNC, Sistema de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario. ISO 9000 2005, 2008, págs. 4-5).

1.5.4 Proceso de trabajo

El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en el que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. En este proceso, el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par que de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior a él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de sus fuerzas a su propia disciplina...

Los factores simples que intervienen en el proceso de trabajo son: la actividad adecuada a un fin, o sea, el propio trabajo, su objeto y sus medios...

...en el proceso de trabajo la actividad del hombre consigue, valiéndose del instrumento correspondiente, transformar el objeto sobre el que versa el trabajo con arreglo al fin perseguido. Este proceso desemboca y se extingue en el producto. Su producto es un valor de uso, una materia dispuesta por la naturaleza

y adaptada a las necesidades humanas mediante un cambio de forma. El trabajo se compenetra y confunde con su objeto. Se materializa en el objeto, al paso que éste se elabora (Marx, 1946, pág. 133).

1.5.5 Proceso de trabajo capitalista

“En la producción de mercancías los valores de uso se producen pura y simplemente porque son y en cuanto son la encarnación material, el soporte del valor de cambio. [El] capitalista persigue dos objetivos. En primer lugar, producir un valor de uso que tenga un valor de cambio, producir un artículo destinado a la venta, una mercancía. En segundo lugar, producir una mercancía cuyo valor cubra y rebase la suma de valores de las mercancías invertidas en su producción, es decir, de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, por los que adelantó su buen dinero en el mercado de mercancías. No le basta con producir un valor de uso; no, él quiere producir una mercancía; no sólo un valor de uso, sino un valor; y tampoco se contenta con un valor puro y simple, sino que aspira a una plusvalía, a un valor mayor” (Marx, 1946, pág. 138).

1.5.6 Gestión

Conjunto de actividades coordinadas de dirección y control (IMNC, 2008).

1.5.7 Sistema de gestión

Sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr los objetivos (IMNC, 2008). Estas definiciones las cubren prácticamente todas las corrientes de la administración y son, principalmente de Fayol, compartidas por Taylor, Weber o la escuela humanista. Las funciones administrativas establecen las actividades de dirección y control mediante políticas y objetivos. La diferencia se plantea cuando dicha gestión es relativa a la calidad.

1.5.8 Gestión de la calidad.

Gestión de la calidad la define la ISO como “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad”. Adjunto señala la norma ISO

9000 que “la dirección y control, en lo relativo a la calidad, generalmente incluye el establecimiento de la política y objetivos de la calidad, la planificación, control, aseguramiento y mejora de la calidad” (IMNC, 2008, pág. 14).

1.5.9 Sistema de gestión de la calidad (SGC)

Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad (IMNC, 2008, pág. 9).

De acuerdo con la definición operacional de calidad, se debe aplicar un sistema de gestión para el cumplimiento de los requisitos. Los requisitos legales y reglamentarios, de los beneficiarios y partes interesadas; requisitos del resultado del servicio educativo y de los procesos.

1.5.10 Requisitos de un sistema de gestión de calidad (SGC)

Para la ISO es fundamental diferenciar entre requisitos del producto (bienes y servicios) y requisitos del sistema de gestión de calidad: “La norma no establece requisitos para los productos” (IMNC, 2008, pág. 2).

Aunque estén muy ligados los resultados y los procesos con los se realizan, cada uno tiene diferentes requisitos. Los requisitos del sistema aluden a la capacidad de la organización para cumplir siempre con todos los requisitos de todos los productos mediante el cumplimiento de todos los requisitos de todas las actividades de todos los procesos del sistema.

El dicho popular dice cuida los centavos que los pesos se cuidarán solos; en gestión de la calidad debe decir: cuida los procesos que los resultados se cuidarán solos.

1.5.11 Planificación de la calidad

Parte de la gestión de la calidad enfocada al establecimiento de los objetivos de la calidad y a las especificación de los procesos operativos necesarios y de los recursos relacionados para cumplir los objetivos de calidad (IMNC, 2008, pág. 10).

1.5.12 Capacidad de un SGC

Grado de cumplimiento de los requisitos del producto y de los procesos (IMNC, 2008, pág. 13).

La capacidad de un SGC se mide por la satisfacción del beneficiario y otras partes interesadas; la conformidad del producto, el desempeño de los procesos, la conformidad de los recursos y el grado de relación de beneficio mutuo con proveedores y colaboradores; la eficacia de las acciones de mejora e innovación.

1.5.13 Principios de los sistemas de gestión de la calidad

Enfoque al beneficiario

Liderazgo

Participación del personal

Enfoque de procesos

Enfoque sistémico

Mejora continua

Decisiones tomadas con base en hechos

Relaciones de beneficio mutuo con los proveedores

(IMNC, 2008).

1.6 Gestión y desarrollo organizacional

En seguida se presentan las nociones básicas del desarrollo organizacional, disciplinas afines y la dialéctica con los SGC. Este apartado es particularmente extenso por la complejidad y, sobre todo, la importancia que tiene para aplicar exitosamente un SGC y que, a su vez, fue cotidianamente subestimado por las organizaciones interesadas en la gestión de la calidad aunque adquiriera cada vez mayor presencia.

1.6.1 Capital intelectual

Edvinsson y Malone integran los elementos propios de un sistema de gestión de procesos con el desarrollo organizacional en el concepto de “capital intelectual”, el cual se constituye por el capital estructural y el capital humano:

- a. “*Capital estructural*. Los equipos, programas, bases de datos, estructura organizacional, patentes, marcas de fábrica y todo lo demás de la capacidad organizacional que sostiene la productividad de sus empleados —en una palabra, todo lo que se queda en la oficina cuando los empleados van a casa. El capital estructural incluye igualmente el capital clientela, las relaciones desarrolladas con los clientes clave”.
- b. “*Capital humano*. Combinación de conocimientos, destrezas, inventiva y capacidad de los empleados individuales de la compañía para llevar a cabo la tarea que traen entre manos. Incluye igualmente los valores de la compañía, su cultura y su filosofía (Edvinsson, 2004, pág. 17).

De acuerdo a los autores, las organizaciones deben cuidar dos elementos consustanciales del capital intelectual: el capital estructural y el capital humano, que impacta y es impactado por el cambio en la gestión.

Otro elemento importante de la dupla capital estructural / capital humano es lo que llaman Saint-Onge y Armstrong como capital clientela¹⁵. Entre otros aspectos que cubren esta otra parte del capital intelectual se encuentran algunos de contenido psicosocial y desarrollo organizacional, como es el conocimiento, la comunicación y la satisfacción del beneficiario. De todos los medios de comunicación con el beneficiario, en general, el más efectivo es el vínculo personal y grupal¹⁶. Igualmente, la lealtad de los beneficiarios se finca en gran medida en el vínculo que establece con el personal de línea¹⁷ (Edvinsson, 2004). En educación este hecho es crítico por el vínculo docente alumno.

Hay servicios, como el que ofrece el sistema educativo en los que la interacción con el beneficiario es mucho más compleja que comprar un boleto de avión o

¹⁵ Cita de Edvinsson y Malone (Edvinsson, 2004).

¹⁶ Sin dejar de considerar el impacto y creación de nuevas dimensiones de la comunicación mediante las redes informáticas; que comunican pero que no favorecen la comunicación en persona.

¹⁷ Además de la satisfacción sobre el bien o servicio recibido.

vender prendas de vestir, en los que están implicados con mucha mayor fuerza elementos propios del desarrollo organizacional, como es la capacidad de vínculo.

La educación o el proceso de enseñanza aprendizaje, por ejemplo, suponen un largo tiempo de participación consciente por parte del beneficiario, es decir, el alumnado. De tal forma que el procedimiento de “ajuste pedagógico” requiere del docente conocer el límite del conocimiento particular del alumnado, de su estrategia de aprendizaje y su motivación, para aplicar el ajuste necesario al plan de enseñanza (Coll C. , 1997). Ello supone una conexión intelectual y emocional fluida entre el docente y el alumnado. Guarda una fuerte relación con la capacidad de establecer vínculos profundos con las personas.

Estamos seguros de que la aproximación positivista a la valoración del capital intelectual y de los sistemas de gestión tiene sus límites epistemológicos que no le permiten comprender a profundidad el fenómeno; sin embargo, además de darle un reconocimiento explícito al valor de estos activos intangibles, también nos permite articular el capital estructural y el capital humano, que como observamos al principio, su comprensión nos permite operar con mayor eficacia y su desconocimiento nos mete en problemas.

1.6.2 Gestión del conocimiento

Hoy la teoría de la administración además de suponer que se trabaja con sistemas de gestión de procesos orientados al beneficiario, enfatiza la administración del conocimiento, del aprendizaje y del desarrollo de organizaciones inteligentes. Hamel y Breen, por ejemplo, se aventuran a describir y explicar la administración del futuro o la Administración 2.0, como ellos le llaman (Hamel, 2008). Según los autores, para aplicar un sistema de gestión de la calidad y de la innovación se requiere desarrollar entre el personal directivo y operativo la capacidad de innovación continua de la gestión. Los autores centran su atención particularmente en la gestión, la coordinación de las actividades, la planeación, la administración de recursos. Esta tarea, a diferencia de Taylor, la deja en manos del personal,

tanto de los jefes como de la tropa, más que en manos de especialistas. La clave la encuentran en la creación de una comunidad de propósito y una democracia innovadora, que represente una ventaja competitiva sustentable y evolutiva; de largo aliento en permanente proceso innovador. La organización habrá de ser humana antes que nada y deberá adquirir la habilidad de adaptarse activamente a su demanda.

Hamel y Breen nos proponen varias acciones para desarrollar una organización innovadora. Primero, es necesario conocer las causas de fondo que reproducen la administración tradicional que, según los autores son de finales del siglo XIX. Segundo, dar cuenta de sus avances en la construcción de este sistema para el conjunto de la organización. Tercero, es necesario darle la oportunidad al propio personal de desbaratar los procesos y procedimientos establecidos. Lo importante, dicen, es que la innovación administrativa es demasiado importante para dejarla en manos de los expertos (Hamel, 2008, pág. 335).

Otra de las acciones necesarias es la construcción compartida de una visión del futuro de la gestión de la organización. “Una visión amplia —señalan— es importante por varias razones: ayuda a legitimar la innovación en la base, pone esa innovación en la mira y envía un mensaje a quienes querrían defender, por reflejo, el statu quo” (loc. cit). La visión de gestión debe describir el sistema de gestión en largo plazo y la ventaja competitiva que representará esa “forma de administrar”.

Igualmente, para estos autores la gestión aprovechará las ventajas democráticas que representa la internet del siglo XXI que, a diferencia de la internet del siglo XX, ésta es horizontal, sin centro, en la que todo mundo tiene voz, las herramientas de la creatividad están ampliamente distribuidas, entre otras cualidades.

Hamel y Breen pronostican una gestión basada en la innovación y la capacidad de adaptación activa. La cualidad fundamental es que dicha organización habrá de ser apta para los seres humanos, “que realmente fomente, honre y aprecie la

iniciativa, la creatividad y la pasión de los seres humanos” (Hamel, 2008, pág. 344).

Finalmente, la supuesta gestión del futuro se finca en las mismas esperanzas de la vieja escuela de las relaciones humanas de la administración, llamada también, desarrollo organizacional. Una diferencia importante es que con aquellos teóricos es que ahora se finca la propuesta en un sistema de gestión de procesos y en los avances del internet.

En el mismo sentido, Ángela Méndez, experta por largo tiempo en la aplicación de sistemas de gestión de procesos en la gran industria de nuestro país, centra su atención, además del enfoque de procesos, en la cultura organizacional. Para la autora, cultura de la calidad son “los principios de calidad que caracterizan la manera de actuar de los integrantes de una organización como una responsabilidad colectiva”. La cultura de la calidad se caracteriza por a) atender primordialmente la creación de valor [de uso] de toda la cadena productiva, b) que el trabajador del conocimiento opere los 8 principios en ambientes de confianza [subrayo] y c) tiene como fin mejorar de manera continua su propio desempeño (Méndez, 2008).

Según la autora, en las organizaciones sujetas a una administración sin cultura de la calidad, “a pesar de que más del 98% de los empleados saben cómo hacer mejor las cosas, menos del 40% tienen la confianza de compartirlas con su jefe y menos del 8% logran ponerlas en práctica y logran resultados significativos”. Este hecho puede observarse en la siguiente gráfica:

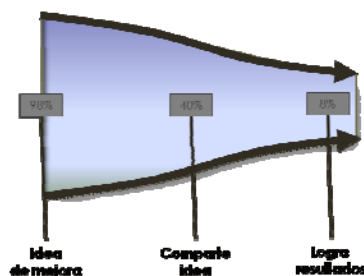


Ilustración 4: Brecha entre la mejora y los resultados en una organización tradicional.

Desde el punto de vista de Méndez, las organizaciones sujetas a la cultura de calidad, cuentan ahora con trabajadores que no sólo realizan trabajo mecánicamente, sino que ahora son “trabajadores del conocimiento”; es decir, que cuentan con información, datos y experiencias, son dueños de un conocimiento específico y cuando el conocimiento es puesto en acción genera mayor productividad.

Se deben cumplir con diversos elementos secuenciados para lograr una cultura de calidad, los cuales son eminentemente psicosociales, propios del desarrollo organizacional. En la siguiente ilustración se muestran estos elementos. Por un lado se aparecen las características con las que debe contar el personal y por el otro, las propias de la organización en su conjunto:



Ilustración 5: Camino a la cultura de calidad.

Para ello propone la autora convertir la organización en una comunidad de aprendizaje, el cual se sustenta en un liderazgo adecuado, el trabajo en equipo y un sistema de gestión:



Ilustración 6: Comunidades de aprendizaje.

Por último, Méndez propone llevar a cabo las siguientes acciones para el desarrollo de la cultura de la calidad en una organización:

- Definir la cultura deseada en función de los 8 principios de calidad en reunión estratégica.
- Realizar diagnóstico y apoyar con otras evaluaciones propias.
- Armar comunidad de aprendizaje de diseño.
- Validar plan con grupo directivo.
- Determinar plan maestro con necesidades de capacitación y desarrollo.
- Establecimiento de comunidades de aprendizaje.
- Desarrollo de líderes coach para la calidad.
- Desarrollo de mandos medios.
- Definición de la operación de las comunidades de aprendizaje.
- Seguimiento y evaluación de avances.
- Reconocimiento, retroalimentaciones y aprendizajes.

Es significativo que expertos en sistemas de gestión de la calidad, como Méndez, centren su atención, ya no en el control estadístico de procesos sino a la cultura de trabajo. Una teoría que emerge de la ingeniería industrial (Taylor), que se desarrolla como teoría de la administración (Fayol y Weber), de nuevo finca sus esperanzas en la psicología social y el desarrollo organizacional.

1.7 Desarrollo organizacional.

La cultura organizacional, según Davis y Newstrom, es el comportamiento de los individuos, relaciones interpersonales, grupos, relaciones inter-grupales y de los sistemas organizacionales (Davis, 2003). La cultura organizacional interactúa con su entorno social (formación social, beneficiarios, proveedores, grupos de interés). La cultura de la organización es resultado de la relación del liderazgo, el proceso de comunicación y la dinámica que generan los individuos, los grupos y la organización en su conjunto. La cultura organizacional tiene a su vez efecto sobre la calidad de vida en el trabajo, en la motivación del personal, como en la satisfacción en el trabajo, el desarrollo personal y, con todo ello, mejores resultados para la organización, tal como se muestra en el siguiente diagrama.

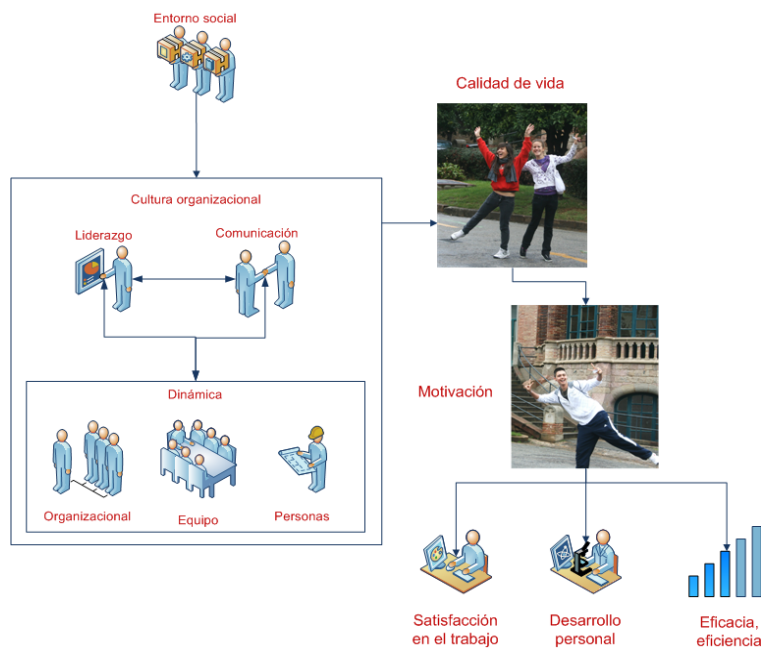


Ilustración 7: cultura organizacional.

En la visión de Davis y Newstrom no se muestra claramente la relación entre las condiciones objetivas y subjetivas de una organización; entre el sistema de gestión, la estructura orgánica, su marco legal y reglamentario, por un lado, y el desarrollo organizacional. La participación individual, que señalan Davis y Newstrom en el diagrama como parte de la dinámica del personal, por ejemplo, dependen en gran medida de la descripción adecuada de las actividades a

desarrollar que derivan de los procesos de trabajo y que son independientes de las capacidades con las que cuenta un trabajador en particular. El trabajo en equipo, igual se deriva de los procesos y la dinámica organizacional, está cimentada en la estructura orgánica resultante del sistema de gestión.

Por su parte, Otto Kenberg relaciona las condiciones objetivas de la organización con las posibilidades que tiene el liderazgo y los equipos de trabajo en su desempeño (Kernberg, 1999).

Para este autor, una adecuada dinámica organizacional dependen del buen desarrollo de los equipos de trabajo; a su vez, éstos dependen de un liderazgo funcional; éste, de una estructura orientada a la tarea; ésta, del suficiente ascendiente político de la dirección con el personal y con entidades externas. A su vez, todo este conjunto de condiciones dependen, para su éxito, de la precisión de la tarea.

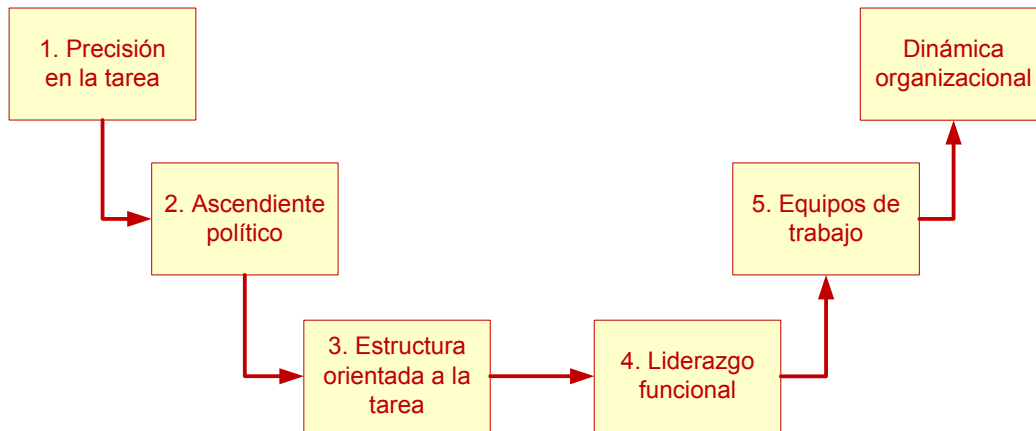


Ilustración 8: Dinámica institucional según Kenberg.

La definición de la tarea está a cargo del proceso de planeación que debe formar parte de un sistema más amplio de gestión de procesos, el cual ofrece junto con una organización resultante, una estructura orientada a la tarea. Cuando Kenberg se refiere a una estructura orientada a la tarea puede estar también refiriéndose a una estructura orgánica soportada por un sistema de gestión de procesos de trabajo, orientado hacia la tarea de cumplir los requisitos del beneficiario.

Los sistemas de gestión se basan en 8 principios de los cuales, al menos el segundo y el tercero y en gran medida el 1 y el 8, tienen relación directa con el

desarrollo organizacional. El segundo principio es el de liderazgo y el tercero el de participación del personal. El primero se refiere a la orientación general del sistema hacia el beneficiario y el último a la relación mutuamente beneficiosa con los colaboradores externos. De la capacidad del liderazgo para orientar y aplicar directamente el sistema de gestión depende su éxito y sustentabilidad. Entre sus tareas está la de lograr el facultamiento del personal. Sin participación creativa e iniciativa del personal el sistema se viene abajo. A su vez, el logro de un liderazgo funcional y el facultamiento del personal dependen de la claridad de la tarea, suficiente ascendente político, una adecuada estructura orgánica y el sistema de gestión. Son factores en contradicción que forman parte de un todo, pero que hay que saber diferenciar y comprender para operarlos sinérgicamente.

1.7.1 Cambio social planificado.

El término de cambio social planificado es de E. Pichon-Rivière (Pichon-Rivière, 1983, pág. 149), el cual a su vez se basa en la escuela de K. Lewin (Lippit, 1958, pág. 11). El autor utiliza el término al definir el ámbito de la psicología social:

La psicología social es la ciencia de las interacciones orientada hacia un cambio social planificado. (...) es una artesanía en el más amplio sentido de la palabra, que tanto forma los elementos del cambio como prepara el campo en el que se va a actuar.

El cambio planificado, como le llama Lippit “se origina en la decisión de esforzarse deliberadamente para mejorar el sistema y en la de obtener la ayuda de un agente exterior a fin de realizar tal mejora” (Lippit, 1958, pág. 20).

Sobre la necesidad del cambio en un sistema (de personalidad, grupal, organizacional o comunitario), Lippit nos recuerda que muchos aspectos del funcionamiento de un sistema cuentan con un alto grado de estabilidad, de constancia y de rigidez. De estereotipos nos diría Pichon-Rivière. Situación que se refleja al intentar cambiar o mejorar el comportamiento o el paradigma de una organización o un grupo, mediante la resistencia al cambio.

Para Davis y Newstrom (Davis, 2003, págs. 401-2), la resistencia al cambio “se conforma de todos los comportamientos de los empleados encaminados a descarrilar, postergar o impedir la implantación de cambios en el trabajo. Ellos se resisten a los cambios porque ponen en riesgo sus necesidades de seguridad, interacción social, status, competencia o autoestima”.

Para estos autores, existen tres tipos de resistencia al cambio que se muestran en la tabla siguiente:

- Objeciones lógicas.
 - Tiempo.
 - Esfuerzo adicional.
 - Posibilidad de condiciones menos favorables, como la reducción de habilidades.
 - Costos económicos.
 - Factibilidad técnica.
- Actitudes psicológicas.
 - Temor a lo desconocido.
 - Baja tolerancia al cambio.
 - Rechazo al jefe u otro agente de cambio.
 - Falta de confianza en los demás.
 - Necesidad de seguridad, mantener el status quo.
- Resistencia psicosocial.
 - Coaliciones políticas.
 - Valores de grupos contrapuestos.
 - Mentalidad provinciana y cerrada.
 - Intereses creados.
 - Deseo de conservar amistades existentes.

En combinación —dicen Davis y Newstrom—, producen la actitud global de cada empleado hacia un determinado cambio. Los tres tipos pueden expresarse con tres usos diferentes de la palabra de origen griego ‘lógica’, que en términos del

psicoanálisis correspondería a una racionalización o falsa explicación de la situación.

Para E. Pichon-Rivière (1983, pág. 169), los cambios provocan la emergencia de distintos campos y sujetos que asumen el rol opuesto al cambio con el fin de mantener la estructura existente. La planificación del cambio, señala el autor, “es permanentemente obstaculizada por estructuras, institucionalizadas o no, como son ciertos grupos de presión que se adjudican la misión de mantener el status quo; en ellos se personaliza la resistencia”. Por lo tanto, la resistencia al cambio como el cambio mismo se planifica. Pichon-Rivière ahonda acerca de la naturaleza de la resistencia al cambio:

“Las actitudes de resistencia a los cambios tienen por finalidad destruir las fuentes de la ansiedad que todo cambio acarrea. Tanto el individuo como la comunidad [o una organización] deben enfrentar dos miedos primarios que originan una perturbación existencial básica: miedo a la pérdida de estructuras ya establecidas –internalizadas– y miedo a la pérdida de acomodación a pautas prescriptas en el ámbito social (...). El otro miedo que coexiste es el miedo al ataque, que aparece por el hecho de que el individuo ha salido de su estereotipo anterior y no se ha instrumentado suficientemente como para defenderse de los peligros que cree incluidos en el nuevo campo” (Pichon-Rivière, 1983, pág. 171).

La actitud ante el cambio, agrega Pichon-Rivière,

“(...) se modifica en términos de incremento o resolución de las ansiedades depresiva o paranoide, de pérdida y ataque, coexistentes y cooperantes en tiempo y espacio. Esto implica para el operador que cuando detecta en la situación grupal [u organizacional] uno de esos dos miedos como lo manifiesto, su interpretación incluirá al otro como subyacente (Pichon-Rivière, 1983, pág. 155).

Pichon-Rivière se está refiriendo a los estados emocionales o supuestos básicos desarrollados por W. Bion (1972), los cuales son actualizados ante situaciones

desconocidas o de cambio. Para este autor, el individuo no sólo pertenece desde el comienzo de su vida a un grupo familiar, sino que sus primeros contactos con la madre y las personas que lo rodean tienen cualidades de por sí peculiares y de profunda importancia para su desarrollo ulterior.

Las ansiedades que surgieron al nacer y en el primer año de vida, con los primeros objetos, son reactivadas en muchas situaciones adultas. El individuo debe establecer contacto con la vida emocional del grupo u organización, lo cual le plantea el dilema de evolucionar y diferenciarse y enfrentar los temores asociados a esta evolución. Las exigencias y complejidades derivadas de la pertenencia a diversos grupos lo llevan a una regresión que puede relacionarse con la descrita por M. Klein en el contexto de la teoría psicoanalítica.

El grupo funciona en muchas oportunidades como una unidad, aunque sus miembros no se lo propongan ni tengan consciencia de ello. La mentalidad grupal está formada por la opinión, voluntad o deseo unánimes y anónimos del grupo en un momento dado. Los individuos contribuyen a ella en forma anónima o inconsciente. Esta mentalidad grupal puede estar en conflicto con los deseos, opiniones o pensamientos de los individuos, produciéndoles molestia, enojo u otras reacciones.

La cultura del grupo es la organización resultante de la interacción entre la mentalidad grupal y los deseos de cada individuo. Esta organización resultante incluye la estructura que adopta en un momento dado, las tareas que se propone, el proceso de asignación y asunción de roles y la estrategia que adopta para la realización de las mismas.

La mentalidad grupal es el recipiente o continente de todas las contribuciones hechas por los miembros del grupo. El concepto de supuesto básico nos dice algo acerca del contenido de esta mentalidad, o de sus diferentes contenidos posibles, permitiendo una comprensión más amplia de los fenómenos emocionales en los

grupos. Los supuestos están configurados por emociones intensas de origen primitivo, consideradas por ello como básicos.

Su existencia determina en parte la organización que el grupo adopta y el modo en que encara la tarea que debe realizar; por lo tanto, la cultura del grupo mostrará siempre evidencias de los supuestos básicos subyacentes, o del particular supuesto activo en ese momento.

Los impulsos emocionales subyacentes en el grupo, los SB, expresan algo así como fantasías grupales, de tipo omnipotente y mágico, acerca del modo de obtener sus fines o satisfacer sus deseos. Estos SB se caracterizan por lo irracional de su contenido, tienen una fuerza y realidad que se manifiesta en la conducta del grupo.

Todos los supuestos básicos son estados emocionales tendientes a evitar la frustración inherente al cambio, al aprendizaje por experiencia, aprendizaje que implica esfuerzo, dolor y contacto con la realidad. Frente a una situación de cambio, se presentan estados emocionales de dependencia, ataque-huída o emparejamiento.

- Supuesto básico de dependencia: El grupo sustenta la convicción de está reunido para que alguien, de quien el grupo depende en forma absoluta, provea la satisfacción de todas sus necesidades y deseos. La creencia colectiva es que existe un objeto externo cuya función es proveer seguridad al grupo, “organismo inmaduro”. Es la creencia en una deidad protectora cuya bondad, potencia y sabiduría no se cuestionan.
- Supuesto básico de ataque-fuga: Convicción grupal de que existe un enemigo, y que es necesario atacarlo o huir de él. El objeto malo es externo, y la única actividad defensiva es su destrucción o evitación.

- Supuesto básico de emparejamiento: Es la creencia colectiva e inconsciente de que, cualesquiera sean los problemas y necesidades actuales del grupo, un hecho futuro o un ser no nacido los resolverá; es decir, hay esperanza de tipo mesiánico. Muchas veces la esperanza está puesta en una pareja cuyo hijo, no concebido aún, será el salvador del grupo

Pichon-Rivière, como pudimos observar, retoma los supuestos básicos de dependencia y ataque-fuga, llamándoles miedos básicos de pérdida y ataque huída. Para Bion como para Pichon-Rivière, estos estados emocionales coexisten con el grupo de tarea (GT). Éste es un tipo particular de mentalidad grupal y de cultura que de ésta se deriva. Requiere de sus miembros capacidad de cooperación y esfuerzo; no se da por valencia sino por una cierta madurez y entrenamiento para participar en él. En un grupo de trabajo, la tarea explícita supone la utilización de métodos racionales y científicos en su abordaje. Implica contacto con la realidad, tolerancia a la frustración, control de emociones.

La tarea, que puede ser dolorosa, promueve crecimiento y maduración en el grupo y en sus miembros. El GT que tolera la frustración, permite la evolución de ideas nuevas; éstas no son deificadas, ni negadas, ni expulsadas, ni su avance es obstruido, como sucede con el grupo de supuesto básico.

La coexistencia del grupo de supuesto básico y del grupo de tarea determina un conflicto permanentemente planteado y siempre recurrente dentro del grupo. La actividad del GT es perturbada por el GSB; la tendencia a la diferenciación del individuo se contrapone a su tendencia regresiva a no hacerlo. Se manifiesta como conflicto entre la idea nueva y el grupo u organización, entre el individuo como persona y como miembro del grupo, entre el grupo de trabajo y el supuesto básico.

El individuo como persona dentro del GT está expuesto al inevitable componente de soledad, aislamiento y dolor asociados al crecimiento y la evolución.

El cambio social planificado requiere de profesionales en este terreno. Lippit les llamó agentes de cambio (Lippit, 1958, pág. 21). Para Davis y Newstrom (Davis, 2003, pág. 405) son líderes transformacionales. Para Pichon-Rivière (Pichon-Rivière, 1978, pág. 153), este papel le corresponde al coordinador de grupos operativos.

Agente de cambio.

Para Davis y Newstrom, el líder transformacional debe crear una visión de la organización. “Es habitual que logre que las personas se esfuercen más allá de sus capacidades y pensamiento actuales, además de emocionarlas hasta alcanzar nuevos niveles de compromiso y entusiasmo. Una visión también integraría las creencias y los valores compartidos, que sirven como base para cambiar la cultura de una empresa”.

El líder carismático debe contar además, según estos autores, con habilidades para lograr una comunicación carismática, para persuadir a los empleados de que la visión es de carácter urgente y motivarlos para que lo logren. Igualmente, requiere de un esfuerzo especial para estimular el aprendizaje, pero un aprendizaje de doble ciclo. Esto es, fomentar la capacidad de las personas para aprender de la experiencia del cambio. “La forma de manejar un cambio no sólo debe reflejar la información con que se cuenta actualmente (el primer ciclo), sino también preparar a los participantes para manejar cambios futuros incluso con mayor efectividad (el segundo ciclo)”.

Para Pichon-Rivière (Pichon-Rivière, 1983, pág. 53),

“el coordinador cumple en el grupo un rol prescripto: el de ayudar a los miembros a pensar, abordando el obstáculo epistemológico configurado por las ansiedades básicas. Opera en el campo de las dificultades de la tarea y

la red de comunicaciones. Su instrumento es el señalamiento de las situaciones manifiestas y la interpretación de la causalidad subyacente.

“[Su] tarea consiste entonces en la elaboración de dos ansiedades básicas, miedo a la pérdida (ansiedad depresiva) de las estructuras existentes y miedo al ataque (ansiedad paranoide) en la nueva situación (...). Estas dos ansiedades, coexistentes y cooperantes, configuran la situación básica de resistencia al cambio que debe ser superada (...) por un proceso de esclarecimiento que va de lo explícito a lo implícito (...).

Para este autor, el coordinador debe “crear, mantener y fomentar la comunicación, que va adquiriendo un desarrollo progresivo en forma de espiral. De esta manera el grupo aprende, se comunica, opera y se alivia de la ansiedad básica” (Pichon-Rivière, 1983, pág. 53).

1.8 Paranoiagénesis de las organizaciones, burocracia e ideología

Para Kenberg, las organizaciones, frente al cambio o ante la ausencia de alguno de los factores que permiten el desarrollo adecuado de la dinámica psicosocial, el personal se ve envuelto de una regresión al estilo supuestos básicos de Bion.

“La falta de correspondencia —señala Kenberg— entre los objetivos de una organización y su estructura administrativa real es fuente importante, pero no menos evidente, de paranoiagénesis. (...)

“Los ejemplos más típicos de esas discrepancias no reconocidas son las que existen oficialmente para llevar a cabo una función social por el bien común, — como la educación básica— mientras que su tarea primaria real es la de suministrar trabajo y satisfacción para las burocracias constituyentes. (...)

“Dentro de la categoría general de las distorsiones o defectos institucionales se encuentran muchos problemas restringidos, que frecuentemente afectan sólo a algunas secciones de la institución: la ausencia de un control claro de los límites por parte del líder administrativo; la carencia de estabilidad en el control de los límites; una delegación de la autoridad inadecuada, ambigua o superpuesta; y una

discrepancia entre el grado de autoridad investido sobre los líderes particulares y el poder real que tienen; el último problema constituye una frontera entre los problemas organizativos y el fracaso de los líderes individuales dentro de las organizaciones” (Kernberg, 1999, pág. 158).

De acuerdo al autor, el mecanismo ideal para contener la paranoiagénesis es mediante la burocracia —en sentido literal, no peyorativo—, tal como lo concibió Max Weber:

“La estructura y funciones burocráticas reducen la regresión hacia procesos de grupo grandes y, en circunstancias ordinarias, mantienen la regresión paranoiagénica en un nivel mínimo. El funcionamiento burocrático efectivo podría asegurar una ejecución óptima de la tarea, mantener intercambios sociales normales, e imponer una conformidad firme con lo que se asume generalmente como el “bien común”. Las burocracias podrían usar efectivamente los recursos y los participantes podrían encontrar gratificante su trabajo” (Kernberg, 1999, pág. 158).

Sin embargo, como gran parte de los estudiosos del tema, Kenberg encuentra rápidamente sus limitaciones, aunque desde su muy particular aproximación psicosocial psicoanalítica. Para el autor, las organizaciones burocráticas sufren de la inevitable infiltración del sadismo disociado, que afecta a todos los ámbitos de los procesos grupales.

“Todos los miembros de una organización experimentan desafíos narcisistas, rivalidades edípicas y frustraciones de su necesidad preedípica de dependencia y control autónomo, todo lo cual genera agresión. En tanto que tal agresión no puede expresarse en las interacciones sociales inmediatas o sublimarse en ejecuciones de la tarea, se proyecta, bien hacia formaciones grupales institucionales —que conducen habitualmente a la división, idealización y persecución—, o hacia el liderazgo, y se manifiesta a través de conflictos combinados edípicos - preedípicos que se relacionan también con la idealización del liderazgo y el temor a ser perseguido por éste” (Kernberg, 1999, pág. 159).

Por último, en cuanto a los efectos paranogénicos de la burocracia, Kenberg advierte acerca de la acción destructiva de ésta sobre la innovación, la creatividad y la iniciativa del personal: “El resentimiento manifiesto de soluciones originales

por parte de los burócratas encuentra una respuesta problemática, aunque no sorprendente, entre los miembros desafectos de la instituciones en regresión (...)” (Kernberg, 1999, pág. 314).

Otro elemento que puede contener la paranoiagénesis y puede mantener a la organización en tarea es la ideología de la organización, entendida ésta en términos althusserianos, como conjunto de representaciones que, independientemente de su relación con la realidad, explican y dan sentido al quehacer institucional. En general esta ideología se muestra en términos simples y altamente penetrables entre el personal que propicia, a su vez, un pensamiento maniqueo, entre los amigos y los enemigos que, junto con el sadismo disociado propio de la burocracia, reflejan de una regresión propia de la paranoiagénesis.

Para Kenberg es posible una organización humanista y democrática que logre mantener una estructura funcional, orientada a la tarea, con un liderazgo adecuada, aunque esta forma corre el riesgo de socavar un liderazgo fuerte con ideas propias que propician la asignación de un líder democrático, suficientemente narcista pero mediocre; de tal forma que neutraliza fuerzas en pugna, aunque somete a la organización a la rutina.

La aproximación psicosocial de Kenberg, aún cuando considera algunos elementos objetivos para lograr que una organización se mantenga en tarea y desarrolle una adecuada dinámica, como son la suficiencia de recursos, la orientación a la tarea y una estructura funcional con responsabilidades claramente asignadas, deja de lado otras condiciones objetivas como son los factores económicos del sistema social. Los toca tangencialmente cuando señala los riesgos de dislocación entre la tarea de la organización y la estructura con la que responde. Pone como ejemplo aquellas organizaciones que desvirtúan su tarea original, como podría ser el desarrollo social, y se entregan a tareas a su origen, como podría ser convertirse fuente de empleo y mejora del personal.

Este ejemplo es claro en instituciones de la administración pública pero deja de lado las organizaciones con procesos de trabajo capitalistas y, en estas condiciones, la razón de ser real de la administración pública puesta al servicio de las empresas. Por ello es necesario incorporar entre los referentes de la investigación, la formación social de un modo de producción particular.

Los referentes aludidos pretenden cubrir los diferentes aspectos de un sistema de gestión como el de la educación básica en nuestro país. Para ello, se ha recurrido a los modelos de gestión de la calidad, como a autores que explican su existencia y devenir concreto, como la teoría del valor de Marx o las cualidades subyacentes a la psique de la organización. La orientación seguida en la selección y estructuración del marco teórico siguen como criterio central, la necesidad de operar con eficacia el sistema. No es el saber por el saber sino por y para la acción, para la operación efectiva de un sistema de gestión de la educación básica. En este sentido, se ha recurrido a los autores por necesidad, como referentes que explican y permiten la transformación del objeto de investigación.

2. Evaluación de la capacidad del SGEB

De acuerdo con la concepción administrativa de la gestión de la calidad, la capacidad del sistema así se mide por los siguientes criterios:

- a. Satisfacción del beneficiario y otras partes interesadas,
- b. Conformidad del producto,
- c. Conformidad de los procesos,
- d. Conformidad de los recursos y beneficio mutuo con colaboradores y proveedores,
- e. Acciones de mejora y
- f. Adaptación activa a los cambios del contexto (IMNC, 2008, pág. 6).

Para aplicar esta evaluación es necesario “descubrir” el sistema de procesos, su secuencia e interacción, sus criterios y métodos de medición, la responsabilidad de la dirección, la gestión de los recursos, la operación de los procesos, su control y el proceso de mejora continua.

La capacidad de un sistema de gestión de la calidad (SGC) requiere de la aplicación de un conjunto de principios relativos a las condiciones objetivas y subjetivas del sistema. Entre estos últimos, el liderazgo democrático y su correspondientemente facultamiento del personal¹⁸. Estos elementos, fundamentales, aluden a la dialéctica de la gestión y el desarrollo organizacional. Hoy, estos principios de carácter subjetivo como el desarrollo organizacional, la capacidad de adaptarse activamente a las condiciones del medio social y ecológico, como a la evolución de las necesidades del beneficiario. Para ello, es necesario desarrollar la capacidad de aprendizaje e innovación de la organización en su conjunto.

¹⁸ El enfoque al beneficiario contiene tanto elementos objetivos como subjetivos; tanto se requiere del cumplimiento de las especificaciones técnicas del bien o servicio ofrecido como de su percepción satisfactoria.

La dialéctica, como concepto articulador, se convierte en un elemento clave para evaluar la capacidad de un SGC, porque nos permite acabar de comprenderlo en sus contradicciones internas y externas, en su devenir y perspectiva (Moreno M. , 2004). Con ello se puede partir del supuesto de que no se busca controlar para anular o reprimir contradicciones mediante prescripciones del deber hacer ideal, sino controlar para asumir, aprovechar su dinámica y constante movimiento y cambio. La dialéctica nos permite articular en un continuum el cambio cuantitativo que transforma la cualidad, que a su vez crea una nueva base de cambio gradual y continuo.

Por último, en cuanto a los requisitos para lograr capacidad real de los SGC, es necesario considerar las condiciones ideológicas, políticas y económicas de la organización y su contexto e historia. Hay condiciones del medio social que favorecen su aplicación como los que prácticamente lo hacen imposible. Un pleno facultamiento del personal supone comunicación horizontal y vertical como transparencia de la información relativa al estado del sistema. En general se puede decir que los principios de los sistemas de gestión de la calidad son imposibles de aplicar a plenitud en el capitalismo, en las organizaciones empresariales y su administración pública.

2.1 Satisfacción del beneficiario

El beneficiario¹⁹ del sistema de gestión de la educación básica (SGEB), para Sylvia Schmelkes, es la comunidad escolar, que incluye en ella al alumnado, sus padres y madres de familia, la comunidad donde vive, entre otros²⁰ (Schmelkes, 1995, pág. 23). Desde nuestro punto de vista, el beneficiario que recibe el servicio educativo es el alumnado, sus padres y madres de familia y las organizaciones sociales que se benefician de este servicio mediante acciones de desarrollo

¹⁹ Quien recibe los servicios de la organización, no los beneficiarios internos de la cadena “cliente-proveedor” del sistema; es decir, el beneficiario externo (IMNC, 2008).

²⁰ Otros beneficiarios: La escuela que recibe al alumno como egresado, su futuro empleador, la sociedad (Schmelkes, 1995, pág. 24)

comunitario y educación de adultos, y que pueden ser representados —no siempre— por los Consejos de participación social.

Operativamente, los segmentos de beneficiarios participan grupalmente, los servicios no se ofrecen a toda la sociedad como sujeto colectivo, ni tampoco se atiende a individuo por individuo. Los segmentos operan grupalmente. Es el grupo de alumnos, de APF o CPS. El proceso aplicado logra el aprendizaje individual y social mediante el aprendizaje grupal.

El marco normativo del SGEB se refiere al beneficiario, por un lado, como “todos” los “mexicanos”, la “población”, la “sociedad” o los “ciudadanos”; por el otro, en términos individuales, hace alusión al “educando”.

Otro grupo de beneficiarios que participan de los servicios educativos son las madres y padres de familia o tutores, las asociaciones de éstos como representación formal (APF) y los consejos de participación social (CPS) desde los niveles municipales hasta el consejo nacional.

Aparte, las reivindicaciones de las “minorías” de los beneficiarios se retoman en la LGE y para ello el gobierno ha pretendido llevar una atención diferenciada a segmentos sujetos de acciones de equidad, como son las escuelas rurales e indígenas de tipo multigrado y “educación especial”. En los hechos, sigue habiendo una gran iniquidad para los indios, mujeres, campesinos, trabajadores y las colonias populares, además de la población con capacidades diferentes. Los resultados de las evaluaciones coordinadas por el INEE y la SEP son contundentes y las tendencias no muestran mejoría.

En términos de gestión y no de definición genérica, no es muy útil definir a la sociedad como el beneficiario porque tendríamos que meterla toda en el salón o, hacer de este país una escuela de la vida que favoreciera el aprendizaje intencionado para toda la población. Creo que hasta ahora pocas naciones podrían plantearse lo segundo.

Se deben satisfacer las necesidades educativas de la sociedad, de cada educando, de las APF y los CPS. Cada segmento de beneficiarios espera algo particular del servicio educativo.

Igualmente, la sociedad y las familias se hacen cargo de participar, apoyar y valorar los servicios educativos, mediante las APF y los CPS.

Orientar el sistema de procesos, la estructura orgánica y la planeación en función de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios, es el principio más importante de la gestión de la calidad. Sin embargo, la administración pública actual no puede cumplir al mismo tiempo con el papel rector, normativo y controlador con la adecuación dinámica de los servicios a las necesidades de la ciudadanía. Así le pasa al sistema de educación básica (SGEB) con el alumnado y sus familias. Por ello le resulta imposible cumplir con el primer principio de un sistema de gestión de la calidad.

Es absolutamente excepcional la aplicación de algún procedimiento de evaluación de la satisfacción del beneficiario y otras partes interesadas (alumnado, familias y comunidades, sociedad, expertos, personal).

No existe un procedimiento del SGEB mediante el cual se conozcan las necesidades y expectativas del beneficiario. Se dan experiencias de puntuales de participación y explicitación de los requisitos de las APF o de la población adulta de comunidades. Pueden señalarse algunas experiencias de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB, 2007), los encuentros de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (CONAFE, 2007). Algunas delegaciones estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo desarrollaron procedimientos con este fin, mediante reuniones de evaluación periódicas (grupos de enfoque) y encuestas. De ellas se aplicaron acciones de mejora. Las preguntas se relacionaban con el servicio recibido, desde la instalación del centro escolar, hasta el aprendizaje del alumnado.

El SGEB no aplica por sistema evaluaciones de la satisfacción del beneficiario. Lo hacen quienes han estado introduciendo sistemas de gestión de la calidad. Pero los que aplican sistemas de gestión de la calidad dentro del SGEB son primordialmente las áreas administrativas, sin comprender los jefes que estos sistemas deben iniciar a partir del proceso de realización, que en este caso es el de enseñanza aprendizaje. Generalmente el beneficiario es, para los sistemas de gestión de procesos de apoyo, el ciudadano que hace trámites ante algún área administrativa de la Secretaría.

Esto quiere decir que los requisitos de la educación básica parten exclusivamente del mandato legal, de los planes y programas, como también de los objetivos establecidos en los libros de texto. Y, ahora, en los hechos, los requisitos los establece la tristemente célebre prueba de Enlace.

Sin embargo, contrario a los efectos provocados por la prueba de Enlace, el mandato legal, como los planes y programas de estudio, establecen la necesidad de recuperar los intereses y los conocimientos previos del alumnado (sus requisitos) a fin de favorecer el aprendizaje con sentido; como aplicar una constante evaluación formativa que permita la aplicación de ajustes pedagógicos a cada sujeto y grupo escolar. Igual lo prescriben los libros de texto para “que el docente haga la introducción” de una unidad temática²¹. De acuerdo con el Plan de estudios de primaria:

“(...) no puede existir una sólida adquisición de conocimientos sin reflexionar en su sentido, del mismo modo que tampoco es posible desarrollar habilidades intelectuales si éstas no se ejercen mediante conocimientos fundamentales”.

Las actividades de meta-cognición y ajuste pedagógico coinciden perfectamente con las actividades que pide la norma ISO para los sistemas de gestión de la

²¹ Aunque sea absolutamente contradictorio con un plan de estudios y libros de texto centralizados.

calidad en cuanto a que la organización “debe determinar los requisitos especificados por el beneficiario, incluyendo los requisitos para las actividades de entrega [de una unidad didáctica, ciclo o nivel] y posteriores a la misma [conocimientos previos de la siguiente unidad didáctica, ciclo o nivel] (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008).

En la práctica, difícilmente se aplica la meta-cognición y el ajuste pedagógico, o la evaluación de un ciclo escolar para conocer de las necesidades y expectativas del alumnado. Por el contrario, la prueba de Enlace nos regresa a la educación más pero más tradicional, de aprendizaje de memoria de reactivos sin sentido. El método de Ripalda es el mismo, falta agregarle su catecismo.

2.2 Conformidad del producto

De acuerdo con el esquema de evaluación de la capacidad del SGEB, hemos analizado el primer elemento que es la satisfacción del beneficiario y otras partes interesadas. Ahora veremos lo que los sistemas de gestión de la calidad llaman “conformidad del producto”.

2.2.1 El aprendizaje como resultado del SEN

Producto es resultado de un proceso y puede ser un

- a) servicio cuya realización y “entrega” son simultáneos, como la educación o el transporte,
- b) software (documento: información y su medio de soporte o un programa de computadora),
- c) hardware (parte mecánica de un motor, p. e.) y
- d) materiales procesados, como el lubricante (IMNC, 2008).

El resultado de la educación es el aprendizaje. Los aprendizajes los evalúa cada docente y, ahora, mediante la evaluación externa Enlace. El docente debe aplicar una evaluación formativa y otra sumativa, con la correspondiente asignación de

calificaciones y la acreditación; de asignaturas, grados y niveles. Además se aplica la prueba de Enlace, la cual desgraciadamente es ya una parte sustantiva del proceso de enseñanza aprendizaje y de la gestión escolar y el resultado esperado del proceso. Se metió la prueba a la escuela y modificó todo el enfoque, la organización y la dinámica cotidiana²².

El INEE y la SEP han definido el aprendizaje del alumnado y su impacto social como indicadores de los resultados del SEN. Al primer grupo de indicadores le llaman *resultados inmediatos*, y al segundo, *resultados mediatos*.

Los resultados mediatos, son los relativos a la inserción en el medio laboral de los egresados de los niveles de educación media superior y superior. Es difícil saber el *impacto* específico de la educación en el desarrollo social y económico mediante la inserción laboral; no sólo se requiere de la operación regular del sistema de trabajo, sino de los demás sectores que inciden en este nivel de desarrollo. Los resultados mediatos, además, no sólo se pueden medir por la inserción en el medio laboral. El INEE contempla también datos salud y desarrollo humano; sin embargo, no aparecen en el sistema de indicadores.

Los resultados inmediatos se miden por evaluaciones externas, como la prueba de Enlace, sobre el dominio de las competencias educativas simples, más que básicas. Básica es la capacidad de socialización y trabajo cooperativo, sin embargo, esto no lo evalúa Enlace.

Es importante revisar la validez de la prueba de Enlace en relación con los requisitos del aprendizaje establecidos en el marco legal y el Plan de Estudios.

Independientemente de la validez de la prueba de Enlace, el sistema de gestión no puede depender de evaluaciones externas para medir sus resultados. Los resultados principales del sistema es el aprendizaje del alumnado-egresado, y el

²² Ver, p. e., la encuesta que aplica la SEP al inicio del ciclo escolar de educación básica, en la que pregunta acerca de la entrega de materiales informativos y los resultados de la Enlace.

registro de éste se da con el procedimiento de evaluación sumativa del proceso de enseñanza aprendizaje. El indicador clave debiera ser entonces la aprobación de materias, grados y sub-niveles del nivel de educación básica.

Las evaluaciones externas son de suma importancia para fortalecer la confiabilidad y validez del procedimiento de evaluación sumativa. Habría que revisar la relación estadística entre la aprobación y los resultados de Enlace. Si se prueba que tienen correlación ambos datos no podríamos saber por ello si se debe a la confiabilidad de la actuación homogénea del docente y el evaluador o la validez de ambas evaluaciones.

Además del sistema de indicadores, el INEE ha definido un conjunto de objetivos de calidad del SGEB. Los resultados mediatos, como la inserción laboral, corresponden al objetivo de calidad de “relevancia” por su impacto social. Los resultados inmediatos del aprendizaje corresponden al objetivo de “eficacia” de la permanencia y egreso escolar. Los demás objetivos califican el SGEB como sistema de gestión, que veremos en el siguiente apartado.

2.2.2 Resultados del SGEB

En seguida se muestran algunos resultados del sistema de educación básica:

RE02-2 Porcentaje de alumnos de 6° de primaria que alcanzan al menos el nivel de logro educativo básico en los Excale por asignatura y estrato escolar (2005)

Asignaturas	Total		Estrato escolar									
			Urbano Público			Rural Público			Educación Indígena		Cursos Comunitarios	
	%	(EE) ¹	%	(EE) ¹	%	(EE) ¹	%	(EE) ¹	%	(EE) ¹	%	(EE) ¹
Español	82	(0.5)	87	(0.7)	74	(1.0)	53	(1.6)	68	(2.8)	98	(0.4)
Matemáticas	83	(0.4)	86	(0.6)	76	(1.0)	57	(1.7)	72	(3.0)	97	(0.5)
Expresión escrita	37	(1.0)	38	(1.4)	28	(1.7)	15	(1.9)			69	(2.4)

1. Error estándar.

Nota: Todos los porcentajes en términos estadísticos son significativamente diferentes de cien.

Nota: No hay datos para Expresión escrita por entidad federativa ni en Cursos Comunitarios.

Fuente: INEE, estimaciones de la Dirección de Pruebas y Medición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, 2006.

Ilustración 9: Evaluación de competencias 2005

De acuerdo con los resultados de español, matemáticas y expresión escrita de los alumnos de sexto grado de las escuelas públicas, solamente el 70 por ciento del alumnado alcanza el nivel de logro básico (panzazo) en español y prácticamente el resto se encuentra por debajo. Igual sucede con matemáticas con 73% y, dramático, el nivel básico en expresión escrita alcanza solamente el 27%, sin contar con educación comunitaria del Conafe. Todo ello, con diferencias abismales entre el medio urbano (contando la educación privada) y rural-indígena, con ciudades que desatan claramente en términos positivos, como la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, o los estados de Baja California. Y los estados del sureste que destacan negativamente.

La OCDE dio a conocer en septiembre de 2007 “el Panorama educativo 2007, en el que México se distingue, como en años anteriores, por estar a la zaga: de entre los 30 países miembros, tiene el último lugar en el porcentaje de población de 25 a 64 años con educación media superior; el último sitio de las naciones que reportaron este índice en terminación de dicho nivel; el penúltimo lugar entre los jóvenes de 15 a 19 años que están matriculados en bachillerato; la posición 31 de 36 países participantes en el estudio, en el porcentaje de población de 25 a 34 años con educación superior, el sitio 31 en gasto por estudiante desde primaria hasta nivel superior y el último lugar en el porcentaje de graduados del doctorado, con sólo 0.1 por ciento” (OCDE A. K., 2007).

Una evaluación de competencias científicas del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) 2006, aplicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muestra que “tardará México al menos 10 años para subir en pruebas educativas en desarrollo de competencias científicas; alumnos mexicanos de enseñanza básica se encuentran en el último lugar dentro de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

(...) de acuerdo con los resultados de la prueba PISA 2006, 50 por ciento de estudiantes de 15 años se ubicaron en los niveles cero y uno, los más bajos en

rendimiento en habilidades científicas, matemáticas y de lectura, por lo que, insistió, cualquier acción para impulsar la ‘alfabetización científica’ de los mexicanos debe ir ‘claramente más allá de una reforma curricular’ (OCDE, Tardará México al menos 10 años para subir en las pruebas educativas, 2008).

En otra nota la OCDE señala que en México los estudiantes “no cuentan con las bases fundamentales del conocimiento científico para resolver un problema, es decir, se aprenden todo en clase, pero no saben utilizar este conocimiento de forma creativa.

“(…) la prueba PISA 2006 revela que en México los estudiantes pueden tener buenos resultados aprendiendo, pero no tienen la capacidad para resolver los problemas de forma creativa, que es lo que está demandando el mundo laboral hoy día.

“(…) en México aún existe “mucha desigualdad entre hombres y mujeres, pues hemos detectado que pese a que las alumnas tienen más talento para el desarrollo del conocimiento científico, en las aulas no logran acceder a todas las herramientas que les permitan aplicarlo, mientras que los hombres usan mejor las herramientas, pero no tienen soluciones muy creativas”.

Todos sabemos del “desastre silencioso” (Guevara, 1992) y ya crónico que ha sido el resultado del trabajo de la SEP.

La falta de conformidad del servicio de educación básica, como de la educación básica en general, son reflejo del sistema de gestión fuera de control.

2.3 Conformidad de los procesos

“Conformidad de los procesos” es el tercer criterio de evaluación de la capacidad de un SGC, que en este caso aplicamos al SGEB.

Se parte del supuesto de que no existe organización sin un sistema de gestión, sea explícito o implícito, orientado a la gestión de la calidad o a otra cosa, como serían las funciones de la administración definidas por Fayol, Taylor o Weber (Fayol H. , 1961), (Taylor, 1961), (Weber, 2005). Tal como lo define la ISO, gestión es el conjunto de actividades coordinadas de dirección y control. Para Fayol, las funciones de la dirección o administración son las de prever, organizar, comandar, coordinar y controlar (Fayol H. , 1961).

Los procesos, para lograr lo planeado, para ser eficaces, deben establecer los requisitos de las “entradas” del proceso (instalaciones, equipo, materiales y personal) y, principalmente, los requisitos del trabajo, documentados éstos mediante instrucciones o procedimientos. Estas actividades de control requieren de unidades de medida y formatos de registro.

El aseguramiento de la conformidad de las actividades clave es el foco principal, el núcleo del SGC. Ya controladas las entradas, lo fundamental es detectar y controlar, en las diferentes etapas de su producción, el producto no conforme, que solo puede explicarse por un error de desempeño. Sobre todo si se supone que todas las entradas —incluyendo la documentación del procedimiento mismo— son conformes con sus requisitos.

De acuerdo con los SGC²³, los procesos requieren de criterios y métodos de medición que permitan dar cuenta de su capacidad para producir siempre los bienes y servicios conforme a los requisitos.

Es claro que el SGEB no aplica el control de producto no conforme y menos deriva de ellos acciones de mejora. Si llegan a salpicar con este lenguaje responden a otros objetivos no a la aplicación regular de un sistema de gestión de la calidad en la educación básica, ni en la educación básica o la educación en general.

²³ Para Taylor también, aunque éste sin posibilidades reales de aplicar esta medición por su necesidad de no darle participación al personal y, por esta falta de participación le es imposible aplicar el control con fines de mejora continua (Taylor, 1961).

2.3.1 Documentación de los procesos

Es difícil encontrar en la documentación del SGEB, criterios de gestión o actividades de proceso. Basta con ver, por ejemplo, el reglamento interior de trabajo y las reglas de operación. La documentación aparece en términos normativos, en la que se definen los grandes propósitos, adjuntan la asignación de atribuciones y funciones, como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar áreas estructuradas a su vez por estas mismas funciones (Fayol, 1961)²⁴.

Los procesos de trabajo de la SEP están documentados como procedimientos. La documentación no muestra su interacción de los procesos de soporte con el proceso de realización del servicio.

Para conocer los procesos del sistema y sus indicadores de desempeño, se revisó la LGE en sus artículos 21 y 22, en los que se establece la prioridad que tiene la comunidad escolar, particularmente el docente, en la orientación del sistema de gestión en general. Según estos artículos, la gestión debe asegurarse de que el docente cuente con los medios y el tiempo necesario para realizar su función y lograr sus objetivos de enseñanza.

La Ley General de Educación establece criterios para la operación del SEN. De acuerdo a estos artículos 21 y 22, establecen que todas las acciones de las áreas e instancias del sistema educativo se deben orientar al apoyo de la figura principal de la oferta educativa, es decir, el personal docente en el centro escolar:

LGE: Art. 21: "(...) se le deben proporcionar los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento." Art. 22: "[Que] las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisen permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos para simplificarlos, reducir las cargas administrativas del personal docente, alcanzar más horas efectivas de clase y lograr la prestación del servicio educativo con

²⁴ Hoy es planear por prever y dirigir en vez de comandar.

mayor pertinencia y de manera más eficiente. (...) las autoridades educativas darán preferencia, respecto los asuntos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.”

Estos artículos, si bien no hacen referencia de manera directa al beneficiario, establecen claramente que el sistema debe orientarse hacia la satisfacción del beneficiario. Según estos apartados, el proceso de enseñanza aprendizaje es prioritario y en torno a él deben articularse los demás, como procesos de apoyo subordinados al proceso de realización.

El SGEB, aunque no esté documentado, se compone del proceso de realización (enseñanza aprendizaje), procesos académicos de apoyo como la formación de docentes y directivos y el diseño y desarrollo curricular; procesos administrativos de apoyo como la gestión de personal, desarrollo del capital intelectual, gestión de recursos materiales y financieros; además de los procesos estratégicos de planeación, mejoramiento continuo e innovación. Es evidente que no están concebidos así y que estos procesos se realizan sin una articulación explícita.

2.3.1.1 Diseño curricular

Se ha tomado como ejemplo de documentación y control de los procesos del SGEB por parte de la SEP al proceso de enseñanza aprendizaje; por ser el proceso de realización del servicio educativo y por ser del que se derivan los demás procesos, los cuales debieran fungir efectivamente como apoyo y ser coherentes en su enfoque.

El servicio educativo se realiza en el proceso de enseñanza aprendizaje, a cargo del docente (o equipo docente) y desarrollado principalmente en el aula; aunque finalmente el aprendizaje es un proceso del alumno y tampoco la enseñanza se circunscribe a cuatro paredes. El producto esperado de todo el SGEB se realiza en el proceso de enseñanza aprendizaje. Los requisitos del producto esperado son las especificaciones del aprendizaje esperado en el alumnado, igual que las especificaciones del producto esperado del proceso de enseñanza aprendizaje;

sin embargo, una cosa es demostrar la capacidad del SGEB y otra la capacidad del proceso EA. Es posible lograr eficacia o capacidad en un proceso EA particular pero no por ello mostrar la capacidad de todos los procesos EA, ni es posible aplicar una estrategia de emulación si no están dadas las condiciones para lograr la capacidad del SGEB. La capacidad del EA se muestra por el número de alumnos que cumplen los requisitos en un momento dado y la capacidad del SGEB por este mismo número en todo el país o estado. Para ello, tiene por tarea sujetarse al control de todos los procesos.

Según el Plan de Estudios, la enseñanza debe efectuarse en un ambiente en el que se aprenda de la interacción social, del trato respetuoso y del trabajo cooperativo en el que se representen y se expliciten cotidianamente los valores y actitudes que forman parte del Plan de Estudios.

Según el Plan de Estudios, el desarrollo del lenguaje, el razonamiento y la socialización no se pueden enseñar teóricamente o en sí mismas, sino en la praxis de las ciencias naturales y sociales, como el cúmulo de conocimientos sistematizados por las diversas culturas de nuestra nación y de todo el mundo.

El conjunto de intenciones del Plan de Estudios parecen interpretar fielmente las propias de la LGE. Sin embargo la secuencia e interacción de los contenidos de la enseñanza, pautada por la forma en que se presentan en los libros de texto, no favorece el desarrollo de las intenciones del Plan de Estudios.

El Plan de Estudios vigente estructura los contenidos y los objetivos por asignaturas, que corresponden con las disciplinas científicas básicas, a la vez que su tratamiento parte de temáticas relativas a las necesidades educativas para la vida y toma en cuenta la edad del alumnado en la separación de los contenidos por grados, y de éstos por nivel.

Los programas de estudio están hechos para aplicarse por separado, aunque a veces se sugiera, sobre todo en el programa de español, que se vinculen los

contenidos de esta asignatura con los de las demás. Los programas están hechos para aplicarse por separado, de manera secuenciada, con temas y objetivos didácticos preestablecidos.

Toda esta definición de contenidos y objetivos de los programas de estudio del Plan de Estudios, ¿corresponden a los requisitos del aprendizaje establecidos en su marco legal?

Los contenidos y técnicas de aprendizaje propuestos en los libros de texto buscan conciliar las necesidades educativas básicas para la vida, con los conocimientos, métodos y técnicas de las disciplinas científicas básicas, acompañados con la edad del educando. Ello no ha librado a los responsables de su producción de una atinada crítica epistemológica, como la propinada por el especialista Hugo Rodríguez Uribe (2004).

Cada libro corresponde a una disciplina de una asignatura, correspondiente a un grado y nivel. Los libros tratan diferentes temas de manera secuenciada y alude tímidamente a la vinculación significativa de los intereses y conocimientos previos de los alumnos, en realidad ya hay un temario preestablecido, derivado de los programas de estudio.

El Avance Programático, que es un formato de seguimiento del programa docente, igualmente, supone una aplicación separada, seriada y preestablecida de cada asignatura.

El proceso de diseño curricular debiera considerar métodos que hicieran a un lado la falsa disyuntiva entre un currículo cerrado y otro abierto. El proceso de concreción curricular por etapas de acuerdo a las características particulares por etnia, región, escuela y aula (más el ajuste pedagógico individual) (Coll C. , 1997).

Igualmente, debiera respetarse dialécticamente las tres fuentes del currículo, según nos propone Tyler: a) la psicología del alumnado, b) las necesidades para

la vida presente y futura del alumnado y c) las disciplinas (conceptos, métodos y técnicas) que explican dichas necesidades y que les permita operar sobre ellas. Es falsa la disyuntiva entre necesidades para la vida y su aproximación teórica. Lo que es cierto, es que es común encontrarse con procesos de enseñanza centrados en el conocimiento sin sentido o prácticas concretas sin explicación teórica. Lo primero es común en la educación básica, lo segundo, en las escuelas técnicas.

La concreción del currículo mediante unidades didácticas o proyectos permite al alumnado partir de sus conocimientos e intereses, de acuerdo a sus condiciones psicológicas y acude a la ciencia en busca de explicaciones y métodos de operación y transformación. El internet nos permite ahora usar la información para nuestros fines; no es necesaria ni útil la recurrencia a cómodos textos que llevan de la mano al profesor y a los alumnos, sin tener que actuar y razonar para reinventar el conocimiento.

2.3.1.2 El proceso enseñanza aprendizaje (EA)

La documentación del proceso EA no puede plasmarse como un proceso de producción de bienes, ni siquiera es un servicio cualquiera. Tienen razón quienes proponen, ante un proceso rígido como lo proponían los conductistas que imaginaban una situación irreal medida mediante una secuencia atomizada de objetivos como proponía Bloom. Pero también podrían tener razón frente a quien piense que proceso es un conjunto de actividades seriadas, y solo seriadas, que transforma elementos de entrada en salidas. La definición de proceso, según la ISO, es el conjunto de actividades secuenciadas O EN INTERACCIÓN que transforma elemento de entrada en elementos de salida (IMNC, 2008).

Es posible definir los elementos de entrada y operar efectivamente con ellos. También se han definido ya —incluyo a la SEP— los requisitos del producto: aprendizaje. Es el conjunto de actividades que en el caso de la EA no son secuenciados del todo. Es, más bien y como dicen los conocedores, un dispositivo de aprendizaje. Del que se tienen que definir, como todo proceso, una actividad de

planeación, otra de ejecución y otra más de evaluación. A sí mismo, dentro de la etapa de ejecución se pueden definir tres etapas: introducción (pre-tarea), desarrollo de las actividades del alumnado y apoyo del docente (tarea) y cierre (post-tarea). Es hasta el momento de desarrollar las actividades del alumnado en que se vuelve más flexible, con base en el proyecto o unidad didáctica que haya diseñado el grupo de alumnos. También es posible controlar la actividad crítica para asegurarnos de que cumple los requisitos. Esto es, que no se pasa a la siguiente actividad si ésta no cumple los requisitos. En este caso es precisamente el momento del dispositivo, del desarrollo de las actividades del alumnado, cuyos requisitos pueden ser actividades con sentido y todas aquellas que favorezcan la planeación, el razonamiento, la interacción social y la metacognición o evaluación formativa.

Entonces, el dispositivo de aprendizaje forma la parte esencial del proceso de EA y se adscribe, como en la capacitación, a un proceso más amplio que puede ser documentado para su control y mejora continua.

La dialéctica nos permite comprender los límites del enfoque positivista de los procesos de trabajo, particularmente del proceso EA. El alumnado, por ejemplo, para la lógica formal es y sólo es proveedor, entrada, producto o beneficiario. Pero no es posible, “lógicamente”, que se todo eso a la vez, aunque se exprese en otros términos. El alumno es proveedor de sus conocimientos, intereses y cultura de su comunidad. Es entrada porque es portador de la materia prima: esos conocimientos e intereses. Pero también es entrada porque, si bien requiere de la mediación de otro trabajador como es el docente, es él el principal trabajador de su propio aprendizaje. Es producto porque no es posible un nuevo aprendizaje sin sujeto y es nuestro beneficiario, razón de ser del SGEB.

2.3.1.3 Generalidades acerca de la documentación de procesos.

De acuerdo a un sistema de gestión de procesos en interacción, debieran mostrarse la “entregas” que hacen los procesos de apoyo al de enseñanza aprendizaje y las entregas-entradas de toda la cadena operativa.

¿Cómo se logra la adecuación singular de los objetivos del proceso de enseñanza aprendizaje con los objetivos de los programas y el plan de estudios? ¿Cómo se articula la evaluación formativa del proceso de EA con la evaluación sumativa, particularmente con la prueba de Enlace?

¿Dónde está el proceso de planeación del sistema de educación básica? Existe la planeación, pero no está documentado el proceso de planeación como conjunto de subprocesos o actividades en interacción que convierten entradas en salidas. Es decir, el proceso de trabajo de planeación. ¿Cómo se planea? ¿Cómo se hace la planeación estratégica? ¿Está documentado este procedimiento? Los resultados del último plan sexenal dejaron mucho que desear en cuanto a los requisitos del producto como de los requisitos del proceso de planeación estratégica (Observatorio c. d., 2008). Además, en términos de procedimientos de planeación, el segundo informe de gobierno presenta los resultados educativos bajo una lógica diferente al mismo plan sexenal:

“La información se desglosa a través de seis objetivos, aunque estos no corresponden en estricto sentido a igual número de objetivos planteados en el correspondiente programa sectorial” (Observatorio c. d., Segundo informe de gobierno: en educación predominaron los silencios, mayo, 2009).

¿Qué relación guarda la planeación estratégica y operativa de oficinas centrales con el proyecto de gestión escolar? ¿Cuál es su articulación?

No está documentada la articulación del proceso de actualización docente con la asesoría docente y ésta con el proceso EA. Tampoco se encuentra la vinculación de la actualización con la formación inicial. Ni ésta, si se llegar a imponer la

perversa alianza para la calidad, con el proceso de reclutamiento y selección (Observatorio c. d., Alianza para la calidad educativa, mayo, 2009).

¿Cuál es el procedimiento de diseño curricular? ¿Qué relación operacional guarda con el proceso de formación docente y con el de EA? ¿Cuál es el procedimiento de mejora continua del diseño curricular en la elaboración del plan, programas y medios de estudio?

Como señala el titular del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Felipe Martínez Rizo, “para tener calidad no basta proponérselo; hay que poner los medios: metodología consistente y mecanismos de control de calidad”

De acuerdo al autor, el modelo de la calidad educativa se debe componer de tres partes:

- ◆ Cumplir criterios de calidad precisos **en cada paso** [de los procesos].
- ◆ Procedimientos claros a seguir para **asegurar se cumplan los criterios**.
- ◆ Instancias internas y externas, con personas calificadas, que supervisen
 - la operación de procedimientos,
 - el cumplimiento de criterios,
 - el control de la calidad de los indicadores

Para ello, propone la aplicación de dos instrumentos:

- ◆ Manuales técnicos, que describan criterios y procedimientos, y sus controles.
- ◆ Reportes técnicos, sobre el cumplimiento de criterios, procedimientos, de modo verificable. (Martínez, 2006)²⁵.

Lo que pasa es que los procesos del SGEB se encuentran documentalmente subordinados e implícitos en las normas, funciones y metas, en las reglas de

²⁵ Le parece fácil al autor documentar y operar con detalle el sistema sin ver la dimensión psicosocial y el necesario cambio de la cultura de trabajo, sobre todo de la alta dirección.

operación, en el reglamento interno, como en los ejercicios de planeación; están definidos en los términos establecidos por la administración tradicional de Fayol, Taylor y Weber, con inocuas salpicadas programáticas de gestión de la calidad y desarrollo organizacional. Hay en el portal de la SEP una cantidad infinita de procedimientos documentados y archivados sin ningún objetivo de control y medición; sólo funciona como norma para aplicarse según convenga (Martín M., 2007).

Los procesos documental y operativamente aplican por separado, sin vinculación de la cadena proveedor-beneficiario. Tampoco se cuenta con un conjunto de indicadores y objetivos articulados del desempeño de dichos procesos.

El que no se encuentre documentado el sistema de gestión de la educación básica no significa que no existe y que en cierto sentido sea eficaz. Es decir, que su operación como su no-documentación tiene efectos sobre los resultados del sistema, sobre el aprendizaje.

El *enfoque de procesos* exige a las partes a romper con estancos aislados. Lo que se observa, por el contrario, es la tendencia a aislar los procesos escolares a partir de la política de fortalecer la autonomía de la gestión en las escuelas —que sólo esconde la incapacidad objetiva de cumplir con su deber—, sin la participación explícita y compromiso claros de las entidades de apoyo, como la supervisión y demás instancias de la burocracia estatal y federal. Para lograr una eficaz autonomía técnico-pedagógica y en el uso de recursos, las escuelas deben estar articuladas en un sistema explícito de gestión en operación, con responsabilidades claras de toda la cadena operativa.

2.3.2 Criterios y métodos de medición

En realidad los procesos del SGEB, si existen, caminan por separado, sin gestión sistémica. Además, si quisiéramos dar cuenta de la capacidad del sistema de gestión de educación básica, careceríamos de los indicadores y objetivos de los procesos. Podríamos dar cuenta de los resultados del aprendizaje (limitado a las

evaluaciones tipo Enlace) y de la inserción de egresados y alumnos en el mercado laboral. Esta situación no permite detectar sistemáticamente incidencias o no conformidades de las actividades de los procesos y con ello difícilmente las correcciones y acciones de mejora serían adecuadas o pertinentes. No se podría reportar el estado de los objetivos de la calidad del sistema; menos podríamos informar acerca de la capacidad de los procesos que lo conforman.

Los criterios y métodos de medición del SGEB carece de un sistema de indicadores que dé cuenta de la eficacia y eficiencia del sistema en su conjunto, que ofrezca evaluaciones de la satisfacción del beneficiario y el personal, los indicadores que muestran la conformidad del servicio (cumple con los requisitos), el desempeño de los procesos, la conformidad de los recursos, las acciones de mejora y su capacidad de adaptación activa a su medio social.

Los objetivos deben dar cuenta de la calidad del sistema en su conjunto, los cuales deben describirse por indicadores de medida (Gortari de, 1972). Desgraciadamente, por la forma de definir los objetivos del SGEB, como los indicadores del INEE, no sabemos exactamente qué proceso o conjunto de procesos dan cuenta de ellos. Parece ser que sabemos qué resultados deberán reflejarse en el sistema, pero no sabemos cómo se generan, de cuáles actividades o procesos provienen y en qué parte del sistema se debe actuar para mantenerlo funcionando para lograr los resultados.

¿Qué proceso o conjunto de procesos dan cuenta de la tasa de escolarización o cobertura? ¿O es un indicador en el cual el sistema no puede actuar y por lo mismo se considera un indicador dado por el contexto? ¿Qué proceso da cuenta de la tasa de aprobación o acreditación por grado? ¿Cómo podemos saber en qué parte de los procesos es donde se presentan dificultades?

Solamente sabemos, al término de un ciclo escolar, la tasa de aprobación, pero no sabemos cómo incide en este hecho el proceso de enseñanza aprendizaje, la formación y actualización docentes o el proceso de diseño curricular. Tal vez

tenga relación esta tasa de aprobación con la gestión y planeación escolares. ¿Cómo sabemos si esta tasa de aprobación está relacionada significativamente con los procesos de gestión de recursos o de planeación?

¿Cómo inciden, entonces, los procesos del sistema de educación básica y su interacción, en el logro de las dimensiones de la calidad, de pertinencia, relevancia, etcétera? No están definidos los indicadores clave de los procesos porque no están establecidos éstos formalmente. Lo que se ha hecho hasta ahora es definir indicadores de resultados pero no de procesos. No es suficiente saber qué pasó sino también las circunstancias del hecho: dónde, cuándo, cómo se presentó el incumplimiento de un requisito.

2.4 Conformidad de los recursos

Hemos analizado el SGEB con base en los criterios de enfoque al beneficiario, la conformidad del producto y la conformidad de los procesos. Como “entradas” de los procesos, ahora evaluaremos el SGEB de acuerdo al cuarto criterio de “conformidad de los recursos”.

Existe en la norma ISO 9001:2008 un apartado particular relativo a la gestión de los recursos.

Entre los primeros apartados de dicha norma se señala la obligación de la organización de “asegurarse la disponibilidad de recursos e información²⁶ necesaria para apoyar la operación y el seguimiento de recursos” (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008, pág. 2).

De acuerdo a la ISO, para demostrar “su compromiso con el desarrollo e implementación del sistema de gestión de la calidad, así como la mejora continua de su eficacia”, entre otras acciones “la dirección” debe “asegurar la disponibilidad de recursos” (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008, pág. 4).

²⁶ La información es un recurso.

¿Cuál es “la dirección” del SGCP? La Subsecretaría de educación básica de la SEP. De acuerdo al procedimiento actual el presupuesto lo define el Congreso de la unión con base en una propuesta presentada por el ejecutivo federal. Es decir, que en la determinación de los recursos están implicados los dos, el ejecutivo y el legislativo.

Es interesante que uno de los principios de los sistemas de calidad sea el de aplicar el beneficio mutuo con los proveedores. En este caso el proveedor es el estado mediante los recursos generados por el mismo y por los contribuyentes. Es decir, que los beneficiarios del servicio como los proveedores de los recursos financieros son prácticamente los mismos. Esta mediación ha llevado a interpretaciones que, como estado al servicio de la gran burguesía, en nada han favorecido a los sectores populares. De ahí la “necesidad” del sistema socioeconómico de reducir tanto cuanto pueda contener el gobierno el descontento popular o “mantener cierta legitimidad” (Carnoy, 1986).

En este sentido, es difícil que se pueda cumplir con este requisito de la norma ISO 9001:2008.

Actualmente el sistema vive en gran parte de las “cooperaciones voluntarias” de las madres y padres de familia:

“Desde hace décadas, al inicio del ciclo escolar, en las escuelas públicas de educación básica se solicitan cuotas para material, celebración de eventos cívicos, festejos para el día del maestro y el día de las madres, comprar mobiliario o hacer reparaciones en los planteles educativos. Estas demandas, que provienen de directivos o de las asociaciones de padres de familia, muchas veces se convierten en verdaderas exigencias e incluso se enlazan a otras: los alumnos deben comprar libros, uniformes y útiles escolares en determinados lugares (con precios muchas veces superiores al promedio). (...) los recursos que aportan los padres de familia, sobre los que existe una laxa regulación y que han servido también por

mucho tiempo para dar atención a los problemas de operación e infraestructura que presentan los centros escolares, (...) el hecho de que los directivos, en particular, utilicen su cargo público de manera ilícita para obtener ventaja mediante prácticas que coaccionan al afectado.

“Debido a la discrecionalidad con la que se ha aplicado y se conduce el cobro de cuotas en las escuelas públicas de educación básica, se carece de información confiable sobre estas prácticas en el conjunto de escuelas del sistema educativo nacional, sobre el volumen de recursos financieros que implican, así como sobre los mecanismos de su aplicación y canalización” (Observatorio c. d., El programa escuelas de calidad. Resultados y retos, mayo, 2008).

Este hecho demuestra que lo presupuestado en la Cámara no es lo que se requiere. Si las “entradas” no cumplen los requisitos, particularmente los recursos financieros; entonces, los procesos sufrirán de fuertes “no conformidades” de los requisitos, igual que sendos productos.

Adjuntamos en el mismo sentido los datos de gasto educativo por alumno que reportó la OCDE en septiembre del 2007.

Según esta información, el gasto por estudiante de primaria se sitúa en \$1, 694 dólares (ajustado por diferencias en la paridad de poder de compra), es aún muy bajo y es aproximadamente un tercio del promedio de la OCDE (\$5,832 dólares).

El gasto por estudiante de secundaria (\$1,602 dólares) es, también, aproximadamente un tercio del promedio de los países de la OCDE de \$6,909 dólares.

De acuerdo a los datos del segundo informe de gobierno, según reporta Observatorio ciudadano de la educación:

“(...) para este año [2009] el gasto nacional [en educación] (...) alcanzará la cifra de 722 mil millones de pesos, monto 3.3 % superior, en términos reales, a lo erogado el año anterior. Este gasto representa el 6.3 % respecto al Producto Interno Bruto (el gasto público participa con 4.9 % y el restante 1.4 % corresponde al privado) y es sensiblemente inferior al porcentaje de 7 % que se manejaba el

año anterior (Observatorio c. d., Segundo informe de gobierno: en educación predominaron los silencios, mayo, 2009, pág. 4).

Personalmente pienso que la discusión acerca del monto invertido en la educación nacional se debe subordinar a las necesidades de la demanda. Es evidente la insuficiencia de recursos, particularmente los salarios del personal. El medio rural e indígena, en el caso de educación básica, deber mucho más caro que el medio urbano, sin embargo, por seguir criterios ajenos a la política educativa, sucede exactamente al revés.

El proceso de gestión de recursos de una organización incluye el proceso de gestión de recursos humanos y el de recursos materiales y servicios, “ambiente de trabajo” y, en su caso, los procesos de transporte, comunicación e informática (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008, págs. 6-7).

2.4.1 Recursos humanos

El proceso de gestión de recursos humanos incluye reclutamiento, selección, formación y promoción del personal. El proceso de formación en la educación básica es diferente entre docentes y administrativos.

El proceso de gestión del personal docente fue definido por la SEP como un eje de la alianza para la calidad educativa (ACE) e incluye los siguientes elementos:

“a) el ingreso y la promoción de las nuevas plazas por concurso; b) la profesionalización de los docentes a través de la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, la certificación de competencias profesionales y el fortalecimiento de la profesionalización de los docentes de las escuelas normales, y c) una nueva estrategia para incentivar a los docentes mediante la reforma de los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial que considera 3 factores: aprovechamiento escolar, cursos de actualización y desempeño profesional y la creación del

Programa de Estímulos a la Calidad Docente (Observatorio c. d., La nueva alianza para la calidad educativa, julio, 2008).

La formación inicial docente forma parte del sistema de gestión de educación básica, no así el del personal administrativo. Éste, de acuerdo al discurso oficial, debe vincular los objetivos de su formación con las necesidades técnico-pedagógicas del docente en servicio; sin embargo, las condiciones del propio sistema de gestión, escindido en estancos, no permiten en la práctica hacer realidad esta intención.²⁷

A diferencia de años previos, en esta ocasión la SEP se desligó del compromiso de asignarle plaza en el Sistema de Educación básica a los egresados de las normales públicas, con el argumento de garantizar la calidad del personal reclutado. El problema es que implícitamente se está reconociendo el fracaso de la formación inicial y se está negando otro: la falta de docentes en el medio rural e indígena. Es decir, que atienden el efecto del problema mediante una acción que violenta no sólo el sistema sino también al propio personal, sin atender su causa raíz.

“La SEP lanzó el 28 de julio de 2008 dos convocatorias públicas: la de nuevo ingreso al Sistema Educativo Nacional y la de docentes en servicio. Sin embargo, con esta propuesta se dejó prácticamente de lado la formación inicial de los maestros.

“De acuerdo con el informe [correspondiente], hubo 109 415 aspirantes (79 172 a nuevo ingreso y 30 243 docentes en servicio), de los cuales concluyeron el proceso de registro 80 566 aspirantes (59 051 de nuevo ingreso y 21 515 docentes en servicio). La convocatoria se abrió para cerca de 8 500 nuevas plazas, lo que indica la ignorancia, el descuido o el desinterés de la SEP respecto de la magnitud real del problema” (Observatorio c. d., Alianza para la calidad educativa, mayo, 2009).

¿No se requieren maestros o es que no se quiere destinar suficientes recursos?

²⁷ Hay instituciones de formación en diversas disciplinas de la educación como la Administración Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional.

Es un hecho que en zonas muy específicas como el medio rural e indígena o la población en extrema pobreza en las ciudades, no se ha cubierto la demanda de personal docente, ni en cantidad o calidad. El Consejo Nacional de Fomento Educativo no debiera ni existir o por lo menos no tener la tarea en la que se ha sumido, que es llevar la educación básica e inicial a las comunidades menores de 25 infantes en edad escolar, mediante “instructores comunitarios” —egresados de secundaria, casi siempre de telesecundaria— en cubrir esta demanda tan singular con el personal profesional necesario para atender una población que requiere una atención especializada²⁸.

A su vez, en las ciudades la conversión de la población mayoritariamente joven a población adulta redujo la demanda de educación básica, aumentó el de secundaria y, por acciones legales y necesidades políticas de absorción de egresados de las normales, aumentó también la demanda de docentes en preescolar. Este hecho tiene en un jaque irracional al proceso de formación inicial-selección-reclutamiento y al sistema de gestión en su conjunto.

Por su parte, el proceso de capacitación y actualización docentes no atina a atender con pertinencia a los docentes en servicio. Su oferta sustantiva es el conjunto de cursos que se ofrecen a la carta para que cada profesor se anote en el que él y sólo él considere conveniente. Aparentemente esta capacitación y actualización impactan en el desempeño profesional, difícilmente lo sabremos, sobre todo que la evaluación para Carrera Magisterial depende del criterio del jefe o de los resultados de su alumnado en la prueba de Enlace.

La asesoría técnica en los centros de trabajo o zonas es otra de las formas de apoyo de las entidades a cargo de la capacitación y actualización docentes. Esta

²⁸ El CONAFE, en vez de reducir su universo de atención por ser cada vez más capaz el sistema regular de atender a la demanda, por el contrario, aumentan los servicios educativos en lugares que no debieran y amplían su oferta a la educación preescolar, frente a la incapacidad del sistema regular de crecer como lo establecen los cambios a la ley que ellos mismos se impusieron. Igualmente, en lugar de atender el sistema regular todo el medio urbano —por ser accesible físicamente al aparato burocrático— las áreas de pobreza extrema tienden a asignárselas al CONAFE.

asesoría pretende apoyar al personal docente en el diseño y seguimiento del proyecto escolar, como en el apoyo puntual a cuestiones didácticas y de contenido. Esta asesoría se aplica en la medida que haya dinero para estas actividades, no está normado menos documentado como parte de un proceso ligado a un sistema de gestión más amplio (Martínez A. , 2008).

Entre las políticas que pretende imponer la SEP y el comité ejecutivo del SNTE es vincular los estímulos y recompensas de los docentes de acuerdo a los resultados de Enlace y, según los resultados obtenidos, los resultados de esta prueba reproduce la desigualdad social y educativa del alumnado y, ahora todavía más, la desigualdad entre docentes:

“(…) al distribuir los estímulos a los docentes con base en el aumento que éstos logren, de un año a otro, en los puntajes que sus estudiantes alcancen en los exámenes de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) se oculta la estratificación socio-académica a los alumnos. Si esto no se hiciera, sólo se premiaría a quienes trabajen en los ambientes más favorables para el aprendizaje, en detrimento de los docentes que desempeñen su profesión en ambientes socioeconómica y culturalmente adversos (Observatorio c. d., La nueva alianza para la calidad educativa, julio, 2008).

En términos de calidad, la formación docente tiene el mismo nivel que la educación básica.

La evaluación que tramposamente aplicara la SEP a los aspirantes de nuevo ingreso al Sistema de Educación básica demostró que reprobó una cantidad importante de ellos (Observatorio c. d., Alianza para la calidad educativa, mayo, 2009).

Este hecho (la reprobación) y los resultados del aprendizaje del alumnado, nos hablan del bajo nivel de capacidades docentes del personal. Aunque la evaluación del aprendizaje del alumnado es mediante una simplona prueba estandarizada

(Enlace), no deja de ser un indicador o indicio importante de las capacidades del personal.

Es todo el sistema de docentes y alumnos, como de los formadores de docentes y asesores técnicos el que se encuentra en último o penúltimo lugar de la OCDE, y eso que es de acuerdo a los pésimos parámetros de la propia organización internacional. Porque si el parámetro o los requisitos son los establecidos en la Constitución y la LGE, entonces, los resultados de una evaluación de calidad de la formación docente serían todavía más bajos.

Es necesario reiterar, en relación a la gestión del personal docente y directivo, que este proceso no sólo carece de vinculación interna (formación inicial – reclutamiento – formación continua) sino que tampoco guarda relación con la asesoría que debiera darse en las escuelas, según el comportamiento del alumnado, y del que debieran derivarse los contenidos, objetivos y modalidades de la formación continua; así como también, debiera derivarse ésta de la formación inicial. No existen los recursos ni el programa, menos el proceso, de asesoría en las escuelas; ni la asesoría se vincula con la gestión escolar o la gestión de una zona, región o coordinación. ¿Qué papel juega el equipo de supervisión en la actualización y capacitación docentes?

Capacitación de directivos

Pfeffer y Sutton señalan como determinante la aptitud²⁹ de la dirección para convertir su saber, la normativa, las políticas y los objetivos en acciones efectivas. Es muy importante esta insistencia de los autores porque alude a uno de los problemas más serios para la aplicación efectiva de los sistemas de gestión de la calidad. Hasta ahora, la capacitación de la alta dirección del SGEB no se asegura que la formación ofrecida se convierta en hechos concretos y de largo plazo en el propio sistema (Pfeffer, 2005).

²⁹ Aptitud es entendida, según la norma ISO, como la “aplicación de conocimientos, habilidades y comportamientos en el desempeño” (IMNC, Gestión de la calidad - Directrices para la formación de personal, 2003).

No es suficiente entonces saber lo que mandata la ley y los programas, también es necesario mostrar capacidad para llevarlas a cabo. El marco normativo, entre más se acerca a la programación específica, más se aleja de los saberes establecidos en la Constitución o la LGE. A su vez, la aptitud de la dirección tal vez sea más adecuada entre los directores escolares y supervisores que en los mandos superiores. Para ello solamente basta con revisar la eficacia de la aplicación de la reforma de educación básica, mediante la descalificada producción de libros de texto; o la selección desviada y corrupta de personal docente mediante el esquema de la Alianza para la calidad (Observatorio c. d., mayo, 2009).

La evaluación de la aptitud del personal directivo es un elemento esencial para comprender la capacidad de los procesos y la conformidad de los resultados.

2.4.2 Recursos materiales

Según datos de Observatorio ciudadano,

“de las condiciones escolares se sabe que menos de un 10% de las escuelas indígenas y comunitarias cuentan con biblioteca escolar, (...) el 50% de las primarias indígenas se gotean cuando llueve y un 15% se inunda, aunque las escuelas comunitarias se anegan en un 19% de ellas; el 56% de las primarias indígenas presenta cuarteaduras en las paredes y en los techos y un 58% tiene ventanas con vidrios rotos o de plano sin vidrios; además, el 37% de los planteles tiene letrinas y en un 17% no hay servicio de sanitario. (...) 65 mil 234 planteles de educación básica requieren algún tipo de atención intensiva y urgente, pues en ellos estudian cerca de tres millones de niños y niñas en condiciones indignas y con poca capacidad para garantizar la salud y, sobre todo, mejores aprovechamientos escolares (Observatorio c. d., La nueva alianza para la calidad educativa, julio, 2008).

En cuanto al equipamiento de las aulas y las escuelas, la situación es igualmente grave. Según la supuesta alianza para la calidad educativa, “se menciona la puesta en marcha de 200 aulas de secundarias generales y técnicas para la prueba piloto, la conectividad a Internet en 144 aulas y la instalación de contenidos en 59 aulas. Lamentablemente estas cantidades quedan rebasadas por las necesidades tecnológicas de millones de niños y niñas que no tienen acceso todavía a una computadora ni cuentan con la capacitación requerida para su uso (incluso algunos maestros presentan esta situación)” (Loc. cit).

El Programa escuelas de calidad (2005) aparentemente es un dispositivo escolar para dinamizar el trabajo académico mediante la planeación participativa. De acuerdo a sus objetivos y líneas de acción a ello se refiere; sin embargo, las actividades esenciales y la motivación real de las escuelas por participar es el acceso a los recursos materiales mediante concurso (Ver siguiente apartado: ambiente de trabajo).

En la ciudad de México todas las escuelas de educación básica gestionan sus propios recursos materiales relativos al consumo de materiales y de mantenimiento menor. El Conafe, a su vez, desde 1998 se aplica el programa de Apoyo a la gestión escolar (AGE) mediante el cual las asociaciones de padres de familia administran las adquisiciones de consumibles escolares y mantenimiento menor de las escuelas del medio rural e indígena mediante los programas compensatorios. Salvo estas excepciones, todas las demás escuelas del país reciben los recursos para este fin.

En cuanto a la cadena operativa que debiera realizar la gestión de los recursos de “oficinas centrales” a las escuelas, el principio de los SGC relativo a las “relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores” revela, como los demás principios, la concepción de administración con la que se rige el SGEB. Si aplicamos teóricamente este principio para el SGEB, el principal proveedor de la SGEB es la Oficialía Mayor de la SEP y de ésta, la SHCP. ¡Vaya que es importante cultivar las relaciones con el proveedor SHCP! Es prácticamente el peor y más importante

proveedor de la SEP. Igual la Secretaría de Hacienda debiera de establecer “relaciones mutuamente beneficiosas” con el Poder Legislativo, pero sobre todo, con los contribuyentes de impuestos; particularmente con el gran evasor: el gran capital. Es evidente la urgencia de establecer un sistema de procesos de la administración pública para lograr el beneficio mutuo con los proveedores de las mismas secretarías.

También son proveedores de la SEP organismos privados, mayoritariamente, para la adquisición y mantenimientos de instalaciones, equipo y materiales, además de otros servicios. Con ellos es importante seguir la Ley General de Adquisiciones y Obras Públicas, más que tratar de “cultivar la relación” con algún proveedor en alguna comida privada. Sobre todo ahora que la SEP, como lo declara en el PSE, pretende ligarse con organismos privados para cumplir con su gran objetivo 3, relativo a la instalación en red de equipo de cómputo en “todas” las escuelas; a sabiendas de los problemas aún pendientes de la administración pasada con la adquisición de equipo.

2.4.3 Ambiente de trabajo

De acuerdo a la norma ISO 9001:2008, “la organización debe determinar y gestionar el ambiente de trabajo necesario para lograr la conformidad con los requisitos del producto”. Y agrega una nota que dice:

El término “ambiente de trabajo” está relacionado con aquellas condiciones bajo las cuales se realiza el trabajo, incluyendo factores físicos, ambientales y de otro tipo (tales como el ruido, la temperatura, la humedad, la iluminación o las condiciones climáticas) (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008, p 7).

Ya vimos arriba lo difícil que ha sido para el sistema responder a las necesidades de construcción y habilitación de escuelas y con ello mantener un adecuado ambiente físico de trabajo, particularmente en el medio rural e indígena.

La norma ISO 9004:2000, relativa a “recomendaciones para la mejora continua” de los requisitos de la norma ISO 9001, es más amplio en la definición de “ambiente de trabajo”. Según esta norma,

“La dirección debería asegurarse de que el ambiente de trabajo tiene una influencia positiva en la motivación, satisfacción y desempeño del personal con el fin de mejorar el desempeño de la organización. La creación de un ambiente de trabajo adecuado, como combinación de factores humanos [psicosociales, más bien] y físicos, debería tomar en consideración (...) metodologías de trabajo creativas y oportunidades de aumentar la participación activa para que se ponga de manifiesto el potencial del personal [y su] interacción social (IMNC, Sistema de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora continua. ISO 9004, 2001).

Ante este hecho sumo una cita de Observatorio ciudadano de la educación:

“(...) en las escuelas persisten irregularidades y abusos, que se expresan de diversas maneras como el autoritarismo, la discriminación e inequidad educativa, el abuso y hostigamiento sexual, la prepotencia y la corrupción, etc.; cuestiones que quedan soterradas por autoridades o archivadas en dependencias oficiales sin solución o dictamen alguno” (Observatorio c. d., Las cuotas en escuelas públicas: la discusión legislativa, abril, 2009).

En este sentido, la SEP ha venido impulsando desde 2005 el Programa de escuelas de calidad. Su objetivo, según parece, pretende crear un “ambiente de trabajo” en cada escuela que favorezca el trabajo equipo y la planeación participativa con fines académicos. En realidad ha sido una forma de dosificar el presupuesto entre las escuelas, haciéndolas concursar por los recursos a los que debieran tener acceso de manera regular.

No está claro para mí si esta presentación del PEC debiera hacerse en el apartado de gestión de recursos materiales o en el de ambiente de trabajo. Sus intenciones explícitas apuntan a lo segundo, su operación se centra en la elaboración de un proyecto por el cual acceder a recursos materiales.

El quehacer del Programa de Escuelas de Calidad (PEC, 2003), según su propia declaración de misión, es:

Transformar la organización y funcionamiento de las escuelas que voluntariamente se incorporen al Programa, institucionalizando en cada centro escolar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación a través de la reflexión colectiva.

Es importante destacar la intención de un Programa de transformar la organización y funcionamiento de las escuelas. El enfoque sistémico nos dice que es difícil lograr esta misión sin afectar y ser afectada por las “escuelas de no calidad” y a sus instancias de apoyo, particularmente del quehacer de la supervisión de zona y las jefaturas de sector, como del conjunto del aparato del Sistema de Educación básica.

Además se propone institucionalizar la cultura y el ejercicio de la planeación y evaluación colectivas. Creo es importante señalar que entre las políticas de operación del SGEB están establecidas las reuniones para llevar a cabo la planeación del centro y de cada docente para la operación del siguiente ciclo escolar. Por sistema, todas las escuelas deben estar sujetas a procesos regulares de planeación y evaluación. ¿Por qué debiera ser estimulada como si fuera una tarea extraordinaria?

Algunos lugares, como en el Distrito Federal, con menor o mayor conciencia sobre las virtudes del Proyecto Escolar, todas las escuelas inician el ciclo escolar realizando un ejercicio de planeación, al que se le da seguimiento y aplican evaluación. En las escuelas rurales de tipo multigrado, a partir de 1997, el curso que generalmente se les ofrece a los docentes mediante la Dirección General de

Formación Continua de Maestros en Servicio, es, entre otros aspectos técnico pedagógicos, para desarrollar el proyecto escolar y los proyectos de gestión de las supervisiones de zona. Son aproximadamente 45 mil escuelas tipo multigrado del nivel de primaria.

La crítica principal al PEC es su carácter anti-equitativo, tal como lo denuncian Tatiana Coll y Lucía Rivera (Coll e. a., 2005). Es un programa regido por la lógica del libre mercado, con la que las escuelas con mejores resultados serán todavía mejores por los apoyos crecientes recibidos y las malas escuelas ya no podrán estar peor, creo.

De acuerdo a evaluaciones aplicadas, no se ha mostrado empíricamente la incidencia positiva del PEC en la calidad de los aprendizajes y, en cambio, ha fortalecido la desigualdad social y educativa. Según reporta Observatorio ciudadano de la educación:

“(...) la relación entre el acceso de las escuelas al PEC y el mejoramiento del aprovechamiento escolar de sus alumnos no es nítida. El estudio realizado por Heurística Educativa, por ejemplo, encontró que en el 88% de las escuelas incorporadas al PEC el aprovechamiento escolar permaneció constante; mientras que en el 8%, ese aprovechamiento disminuyó ligeramente. De hecho, los mejoramientos en las tasas de reprobación y deserción que algunos investigadores extranjeros han atribuido a la participación de las escuelas en el PEC no se apoyan en evaluaciones objetivas de los aprendizajes de los alumnos, sino en las apreciaciones que hacen los maestros, al comparar el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo.

“Como el PEC no promueve acciones específicamente orientadas a mejorar la calidad de la docencia, es probable que los cambios observados por Heurística Educativa en 8% de las escuelas estudiadas, así como los registrados en las tasas de reprobación/deserción, sean atribuibles a que la participación de los padres de familia esté estimulando una observación más estricta de la normatividad mínima en la escuela, lo que probablemente genere un menor ausentismo y ello a su vez, efectos positivos en el rendimiento escolar.

Por lo que hace a las carencias y deficiencias en el PEC, éstas son, por ejemplo, que no cuenta con un componente específico para influir en la práctica en el aula y no promueve de manera directa intervenciones o procesos pedagógicos, es decir, el programa favorece los cambios en el nivel de gestión [concurrir por recursos], pero muy pocos en el aprendizaje de los niños. El programa debe enfrentar también la simulación de cifras y datos para la obtención de recursos, que ha sido una de las prácticas más denunciadas. Mientras que se ha observado que los consejos de participación social sólo se constituyen para poder entrar al programa y no vuelven a sesionar (Observatorio c. d., El programa escuelas de calidad. Resultados y retos, mayo, 2008).

A ello es necesario agregar su alcance limitado a un centro escolar; es más, a veces, a un turno. Aunque señala entre sus objetivos favorecer el apoyo de la supervisión, esta tarea no aparece, queda fuera del ámbito escolar y carece de procedimientos específicos: objetivo 6. “Fortalecer el papel pedagógico de los jefes de sector, supervisores y asesores técnicos”.

La ausencia del equipo de supervisión como de los demás equipos de apoyo refleja la limitación reiterativa del enfoque de la problemática.

No es suficiente con señalar que es necesaria la autonomía escolar sin no se le da la responsabilidad de la gestión de los recursos y sin establecer claros compromisos de la cadena operativa. Esta mera intención del PEC se traduce en un comportamiento poco regular del conjunto de las escuelas, con buenos resultados en algunos momentos y lugares con otro grueso de escuelas sujetas a la gestión tradicional.

A ello habría que agregar la mejor medida que la SEP ha tomado para echar a perder el ambiente de trabajo; ahora, en lugar de seguir los libros de texto y el avance programático, tal como lo exigía irracionalmente el supervisor de zona, ahora, al mismo tiempo, también tendrán que entrenar a los alumnos a contestar la prueba de Enlace. Esta prueba se ha convertido en el núcleo en torno al cual gira todo el ambiente de trabajo, por sus implicaciones técnico-pedagógicas y de

gestión. Ahora los proyectos escolares definirán su visión, misión, objetivos estratégicos, objetivos y metas anuales en términos de calificaciones de la prueba Enlace.

Otro indicador del deteriorado ambiente de trabajo podría el rechazo franco del magisterio en contra de todas las medidas que ha pretendido instrumentar en contra de la educación y el magisterio, sobre todo, la ya fracasada alianza para la calidad educativa:

“Está por cumplirse un año de la firma de la Alianza por la Calidad por la Educación (ACE). Su lanzamiento, el 15 de mayo de 2008, no fue resultado de una propuesta de diálogo con otros actores sino producto de un acuerdo tomado al más alto nivel, lo que puso en evidencia la fuerte relación que existe actualmente entre el gobierno federal y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE). Algunos organismos recibieron con beneplácito la propuesta, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como importantes líderes de opinión en México. Otros grupos, como el magisterio en los estados, expresaron un rechazo abierto a la misma, al extremo de cerrar las escuelas, y fue objeto de numerosas críticas y cuestionamientos por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), investigadores, expertos educativos y sectores de la sociedad civil. Aunque la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el sindicato insisten en impulsarla el camino no está claro. (...) ¿Puede un acuerdo cupular impulsar en mayor grado el desarrollo educativo más que un programa integrado de políticas como el PSE?” (Observatorio c. d., Alianza para la calidad educativa, mayo, 2009)

La ACE fue una medida perfecta para agudizar las diferencias políticas al interior del magisterio y está destinada a ser otra propuesta más de lo mismo destinada al olvido.

El marco teórico expuesto arriba, particularmente lo relativo a la relación entre las condiciones objetivas y subjetivas de un SGC, a la gestión de procesos y el desarrollo organizacional, nos permiten comprender por qué reina entre las escuelas un ambiente de trabajo deteriorado, de irregularidades y abusos, de autoritarismo, discriminación e inequidad educativa, abuso y hostigamiento sexual, prepotencia y corrupción. Por qué de las acciones de defensa que han tomado los trabajadores de la educación contra la ACE.

Kenberg y su concepto de paranoiagénesis y de inhibición de los valores por regresiones autoritarias, nos es muy útil para explicarnos el ambiente de trabajo actual. Igual lo explican Pichon-Rivière y Bion, con la emergencia predominante de los supuestos básicos de dependencia y ataque-huída ante el grupo de tarea, frente a los objetivos explícitos del grupo.

Y en relación a la preocupación de Pfeffer y Sutton acerca de la aptitud de la alta dirección en el desempeño, en la creación de un ambiente de trabajo particular, no hay más que traer a Kenberg, que señala los efectos de un “liderazgo incompetente”:

- Son devastadores, regresivos y psicopáticos.
- Desconfiados, defensivos, engañosos.
- Autoritarios con los subordinados competentes, y sumisos ante los superiores.
- El efecto corruptor se generaliza (Kernberg, 1999)

Tal condición nos permite advertir el esfuerzo de “cambio social planificado” que habrá que hacer para establecer un SGC como debe ser, con todos sus principios. Igual que el papel que habrán de desplegar todos los docentes y directivos como “agentes de cambio” (Lippit, 1958), (Pichon-Rivière, 1983).

2.5 Acciones de mejora

Revisemos ahora el quinto criterio que establecen los SGC para evaluar su capacidad. Hasta ahora hemos analizado la capacidad del SGEB con base en los criterios de enfoque al beneficiario, conformidad del producto, de los procesos y de los recursos. Ahora evaluaremos el SGEB de acuerdo a la capacidad que ha mostrado en la aplicación de acciones de mejora.

Dentro de un SGC, un error en la aplicación de las actividades genera un producto no conforme que debe atenderse de inmediato; incluso parar la producción. La ISO establece como requisito el seguimiento y medición de los procesos con el fin de asegurar la toma de acciones para controlar el producto no conforme y lograr la conformidad de todos los productos. En caso contrario, se deben establecer acciones de mejora: correcciones, acciones correctivas, acciones preventivas o proyectos de mejora (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001, 2008, p 15). En este sentido, las mejoras se derivan de hechos concretos y su aplicación requiere de la solución que haya demostrado su eficacia potencial y haya sido validada. La mejora continua no se refiere a inspiraciones u ocurrencias de altos mandos.

El SGEB no aplica por sistema el mejoramiento continuo. El mejoramiento continuo es un buen propósito manifiesto de prácticamente todas las instancias partícipes del SGEB y de la SEP en general; sin embargo, para ser atinado, eficaz y eficiente, este mejoramiento debe seguir un proceso expreso, no sólo como una buena intención sin soporte operativo, que parta de la detección y atienda los incumplimientos de requisitos de productos y procesos; que la innovación se encuentre estrechamente vinculada al proceso de mejora continua, y no como acciones aisladas, desligadas de la dinámica singular del sistema de gestión en operación.

La mejora continua requiere de procedimientos de control de documentos y registros; para conocer, comunicarse y evaluar la satisfacción del beneficiario; para controlar los resultados y los procesos, las incidencias y las acciones de

mejora, y para mejorar el sistema en su conjunto. Este proceso no existe en el SGEB.

Se puede observar cómo es que las propuestas de mejora se limitan a acciones aisladas que no impactan en el sistema en su conjunto ni en el aprendizaje del conjunto de alumnos.

Igualmente, las supuestas mejoras se hacen tal como lo dictaba Taylor, con especialistas distantes de los docentes como él de los obreros, pero por razones diferentes. Taylor no quería viciarse del sentido común de un obrero, su objetivo era la ciencia, ajena a la fuerza de trabajo. La SEP y el comité ejecutivo del SNTE lo hacen por temor, porque sabe el personal que no puede haber una buena propuesta si viene de ellos. En los hechos se ha demostrado la falta de legitimidad y consenso de sus propuestas y, sobre todo, se han evidenciado sus intenciones por intensificar el trabajo y reducir el presupuesto.

Una condición de la mejora continua y de los sistemas de gestión de la calidad es la participación del personal; el autocontrol en la aplicación de los procesos, la detección de producto no conforme y la aplicación de mejoras. Esta es una condición que objetivamente no puede cumplir la SEP de ahora.

La aplicación de mejoras supone un ambiente de trabajo de confianza básica, dentro de un sistema que estimula el reconocimiento de las faltas, concebirlas más bien como oportunidades de mejora para proponer acciones o innovaciones.

Ya sabemos que un ambiente de trabajo deteriorado y bajo un liderazgo no apto hace imposible la aplicación regular de un proceso de mejora continua e innovación. Esto es posible solamente en las organizaciones que pueden convertir su saber en acción, que cuenta con la capacidad para planear, hacer, revisar y actuar; como colectivo, en los grupos y como individuos (Pfeffer, 2005).

2.6 Adaptación activa a los cambios del medio

Un elemento de entrada para la revisión del SG por la dirección son los “cambios que podrían afectar al SGC”, como la evolución, complejidad y magnitud de la demanda, en el marco económico, legal, político y cultural (IMNC, Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos, 2001, pág. 11). Es decir, la dirección debe tener la capacidad para prever los cambios y ser proactivo. Pfeffer y Sutton también señalan la capacidad de adaptación activa como condición para que la organización logre convertir sus planes en resultados concretos. Una organización con síntomas de “weberianos” es incapaz de lograr esta cualidad de las organizaciones “inteligentes”, que aprenden y que saben darle la palabra y responsabilidad al personal.

Se presentan cambios nacionales e internacionales que el gobierno en nuestro país no sabe interpretar. Insiste en las mismas propuestas con acciones tendientes a privatizar el servicio de la educación básica. Mientras que prácticamente toda América Latina fortalece la responsabilidad directa del gobierno para ofrecer educación básica gratuita, México camina para el lado contrario. Ni siquiera puede aprender de la experiencia “socializadora” del gobierno estadounidense ante las pérdidas del gran capital financiero con las crisis de Wall Street.

La única solución que le ven al gran fracaso de la educación pública es sacarle más educación de calidad al personal por menos salarios y prestaciones, además de la privatización hormiga, mediante la contratación de docentes por oferta y demanda de egresados de las normales públicas y privadas, a través de “exámenes” de oposición hechos a la medida de los incondicionales del CEN del SNTE; o la privatización del SAR, la privatización de desarrollos administrativos y técnicos mediante organismos de la “sociedad civil” (outsourcing).

La alianza por la calidad educativa es una de las alianzas más ilegítimas que hay en el país. Es la alianza entre el gobierno espurio y Gordillo. El objetivo es la

privatización y abandono de este “gasto inútil”. Para ellos, solamente habrá de enseñarse y habilitarse a la población en el uso de las técnicas que sean necesarias para desempeñarse en el puesto que le haya tocado en la escala laboral. Para ellos, Enlace. No más.

La administración actual no comprende la raíz del problema, ni de sus antecedentes, por eso carece de una atinada visión de futuro y menos tiene capacidad de adaptarse activamente a los cambios del contexto de la educación básica.

Hemos visto sexenio tras sexenio cómo desfilan propuestas “revolucionarias” para la educación. Todas aluden a lo mismo, a reforzar cada uno de sus elementos, tal como está el sistema de gestión, que en la práctica, por su escisión, falta de recursos y la alianza para la carencia y la corrupción del gobierno y el comité ejecutivo del SNTE, entre otros factores, no logran lo que pretenden, menos lo hacen con eficiencia.

La visión del cambio y el desarrollo de la capacidad de adaptación activa a las condiciones del medio dependen en gran medida de las posibilidades objetivas que tenga para deshacerse del fardo que representa el actual comité ejecutivo nacional del SNTE y sus cómplices en el gobierno.

2.7 Gestión y desarrollo organizacional en el SGEB

“Ambiente de trabajo”, en su aspecto “humano” o psicosocial no el físico, es el término de los sistemas de gestión de la calidad que se aproxima más directamente con el concepto de desarrollo organizacional³⁰. Aunque los elementos relativos a la responsabilidad de la dirección y la participación del personal son primordiales para el desarrollo organizacional. Hemos visto que según la norma ISO el término de ambiente de trabajo considera la aplicación de

³⁰ Ver 2.4.3 Ambiente de trabajo, p. 57.

“metodologías de trabajo creativas y oportunidades de aumentar la participación activa para que se ponga de manifiesto el potencial del personal [y su] interacción social (IMNC, Sistema de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora continua. ISO 9004, 2001).

La literatura sobre el desarrollo organizacional, llamándole de múltiples formas, aplicado en el aula o en la escuela es más que basta. El epítome vigente es el mal logrado Programa de escuelas de calidad (Ver ambiente de trabajo). La cuestión que aquí se plantea es que la falta de funcionamiento sistémico de los procesos del SGEB y el ambiente de trabajo imperante en todas las áreas y niveles, impiden un adecuado desarrollo organizacional en las escuelas; salvo excepciones, producto de circunstancias en ese momento favorables.

Todos conocemos cuál debiera ser el ambiente de trabajo de una escuela que se auto-gestiona, planea la didáctica y la gestión a corto y largo plazos, trabaja en equipo, cuenta con un liderazgo adecuado, manejan el conflicto y tantas otras cosas más que vienen proponiendo desde hace ya tantos años por tantos pedagogos y psicólogos sociales; como Freinet y Makárenko, como Lewin y Pichon-Rivière.

Es más, gran parte de nosotros hemos tenido una vivencia así. Sabemos que es posible otra educación, no por lo que dicen los grandes pedagogos, sino porque lo hemos podido hacer y hemos podido sentir la gran satisfacción que representan los éxitos de... una escuela; no del Sistema de educación básica. Sin embargo, nuestro objeto no es una escuela, no es suficiente; el objeto es el SGEB del país.

El liderazgo pauta. El subsecretario de educación básica es quien encabeza el sistema de gestión de la educación básica. De su actuación dependerá el ambiente de trabajo que se desarrolle e impere en el país. Igual que el aparato de los altos mandos de la SEP y las secretarías estatales.

Las fases de implementación de un sistema de gestión parten de uno de los elementos propios del desarrollo organizacional: el compromiso, conocimiento, comprensión y convencimiento de la dirección en la aplicación del sistema. El liderazgo aparece como piedra angular para el éxito de un sistema de gestión.

La dirección tiene dos tareas para la aplicación de un SGC.

- a) Encabezar al personal en el desarrollo de a) un plan estratégico, b) un sistema de gestión y c) la definición de responsabilidades y autoridades (estructura orgánica). Y,
- b) Facultar al personal; establecer las condiciones para que sea el propio personal el que se haga cargo de la definición de los procesos, sus objetivos, responsabilidades, de su control, mejoramiento e innovación.

La primera de las tareas descritas arriba alude al desarrollo del capital estructural del capital intelectual y el segundo al capital humano.

Es claro que si la dirección no conoce, no está convencida ni participa activamente en el desarrollo y mantenimiento del sistema, éste tarde o temprano y bajo mucho desgaste, se cae. Más aún que las condiciones objetivas no le permiten a “la dirección” dejar a un lado el liderazgo autocrático, liberal o demagógico y conducir la capacidad del personal para controlar su propio proceso y trabajar en equipo.

Luego de la aprobación del proyecto de implementación de un sistema de gestión, la tarea de la dirección es documentar el sistema (procesos, procedimientos e instrucciones de trabajo, formatos, documentos de apoyo, requisitos de resultado, de actividades clave y requisitos de los recursos), establecer responsabilidades y autoridades, además de definir objetivos mediante los cuales se mida la eficacia.

Esta documentación debe ser —lo otro es simulacro— muy similar a una sistematización de experiencias, en las que el propio personal describe y ordena por escrito las actividades que realiza e informa de los requisitos de los resultados

de los resultados y de los recursos, como de la selección de las actividades clave para asegurar la conformidad del producto. Al contrario del consejo que nos haría Taylor de dejar esta tarea a especialistas (Taylor, 1961).

La mejor capacitación que recibe el personal es su participación en la documentación de su trabajo. Esta capacitación se realiza, entonces, fundamentalmente mediante el método de aprender haciendo (Pfeffer, 2005). Aquí se perfila claramente la vinculación entre la gestión y el desarrollo organizacional, entre el cultivo del capital estructural y el capital humano.

Luego de la documentación y liberación del sistema de gestión, el personal debe hacerse cargo de su operación, del registro de su comportamiento, destacando en particular desviaciones a los requisitos, el cual tiene por objetivo aplicarles acciones de mejora y proyectos de innovación. Esta es la etapa en la que se muestra el momento más crítico en la aplicación de un sistema de gestión por las condiciones del desarrollo organizacional. El registro de “no conformidades” a los requisitos por parte del mismo personal significa que éste puede asumirse en falta sin sentirse perseguido, sabiendo de las consecuencias positivas de su desempeño. En cambio, en la cultura organizacional predominante los errores tienen consecuencias y no precisamente para analizar y mejorar los procesos sino para sancionar al personal. Si el personal no logra superar en su cabeza³¹ este prejuicio, cliché o estereotipo, no tiene sentido el esfuerzo de intentar aplicar un sistema de gestión de procesos de trabajo. El personal tiene que percibir, sentir tangiblemente, el beneficio de registrar las no conformidades de sus propias acciones, porque recibe como consecuencia inmediata el mejoramiento del proceso y del sistema en el que participa. Si el personal pasa esta etapa, el sistema logra un nivel de madurez que asegura en gran medida su sustentabilidad. El trabajo en equipo, el registro en equipo de producto no conforme y la aplicación de mejoras en el medio ideal para contener y simbolizar la emoción concomitante al proceso (Pichon-Rivière, 1983).

³¹ Quise decir psiqué.

La operación de un sistema de procesos incluye también la aplicación de evaluaciones o auditorías que se aplican entre las áreas y tienen por misión detectar las no conformidades no registradas en el proceso mismo por el propio personal. ¿Por qué se podrían encontrar no conformidades si ya existe al autocontrol? ¿Es porque el personal quiera ocultar información o simplemente es aprovechar la percepción de un tercero ajeno que ve lo que para uno se ha convertido en “punto ciego”, ceguera de taller? Las dos cosas.

La descripción de este tipo de omisiones detectadas mediante auditorías no solamente responde a problemas naturales de percepción del propio quehacer. También alude directamente a problemas de autoimagen y de la representación que se tiene de la imagen que los demás tienen de uno mismo; en los individuos y los grupos, propios del desarrollo organizacional.

Igual que implica emocionalmente al personal registrar sus propias no conformidades, también es muy difícil que el personal auditado se sienta cómodo si le encuentran no conformidades. Técnicamente, el auditado debiera mostrar agradecimiento por las no conformidades que le hallaron. Por el otro lado, el auditor debiera congratularse por tener la oportunidad de apoyar a su compañero. En los hechos, se despiertan emociones de sadismo-masoquismo que es necesario comprender y manejar.

Un ambiente de trabajo como el del SGEB, de rivalidad y división, favorece el revanchismo y lo que originalmente debía ser la detección de oportunidades de mejoramiento se convierte en persecución.

El trabajo en equipo es el medio ideal para enfrentar los conflictos inevitables presentes en el autocontrol de no conformidades y las auditorías del personal sobre el sistema.

La Asociación mexicana de trabajo en equipo (AMTE), desde los setenta, organiza en el país concursos de equipos de mejora y círculos de calidad en los que participan, principalmente, las grandes empresas internacionales instaladas aquí o sus concesionarios y la industria paraestatal, además de algunas entidades de la administración pública en los tres niveles. Este conjunto de organizaciones participantes cuenta con sistemas de gestión de procesos orientados al mejoramiento continuo y la innovación. Entre las actividades desarrolladas para este fin, luego de lograr un estado de madurez suficiente del sistema de gestión, son los concursos de equipos de mejora dentro de cada empresa, entre las empresas de un estado o región y, finalmente, a nivel nacional.

Las técnicas de análisis y solución de “no conformidades”, “desviaciones” u “oportunidades de mejora” que aplica AMTE se basan tanto en procedimientos estadísticos como de la psicología social o el desarrollo organizacional de índole positivista norteamericano. La convocatoria al personal para participar en estos concursos desarrolla la capacidad de contención psicosocial del impacto de las mejoras e innovaciones en el sistema de gestión, y en general, favorece al desarrollo organizacional.

En este apartado hemos querido reafirmar el problema que representa el ambiente de trabajo o desarrollo organizacional del SGEB en la capacidad para lograr sus objetivos. El dominio de este aspecto no puede lograrse mediante aproximaciones positivistas que eluden su determinación material, económica y pulsional.

2.8 Dialéctica del SGEB

2.8.1 Sistema abierto y cerrado

Un sistema abierto es abierto a los requisitos y evaluación de satisfacción del beneficiario y otras partes interesadas, pero es cerrado a su vez porque debe cumplir un marco normativo y busca también fortalecerse internamente, favorecer a la institución y al personal; no sólo ni en primer lugar busca satisfacer al beneficiario y actuar como sistema abierto.

Las relaciones entre los procesos son contradictorias porque si bien se debe servir al proceso siguiente, se hace de acuerdo a la capacidad del proceso que a su vez depende de la capacidad de los procesos previos. La dialéctica libertad-necesidad aquí se refleja claramente. Una cosa es lo que requiere el beneficiario y otra lo que le puedo ofrecer.

El SGEB, por su concepción, busca regularidad de los procesos, de procedimientos, instrucciones, requisitos, de los resultados del aprendizaje. Su contradicción es que se encuentra en constante cambio. Inclusive el término de mejoramiento continuo hace referencia a esta condición de la operación del sistema.

Hay una contradicción interna al sistema relativo a la regularidad versus mejoramiento continuo. Igualmente, esta contradicción aplica entre el mejoramiento continuo y la innovación. La institucionalización de la innovación representa una contradicción para la estabilidad e integridad del SGEB, que a su vez es real y necesaria, alineada y en contradicción con la mejora continua y la regularidad de los procesos.

2.8.2 Requisitos nacionales – requisitos individuales

Por un lado, existe el compromiso formal del Estado por contar con una educación de calidad igual para todos sus habitantes, igual que con esta educación se fortalezca la identidad nacional. Es necesario un plan de estudios nacional. Por el otro lado, el aprendizaje con sentido que debe realizarse en cada alumno, su pertinencia y relevancia (presente y futura, conceptual y práctica), requiere de la vinculación entre las condiciones, los intereses y los conocimientos previos del sujeto del aprendizaje. Como señala el propio plan de estudios: “el desarrollo del lenguaje, el razonamiento y la socialización no se pueden enseñar teóricamente o en sí mismas, sino en la praxis de las ciencias naturales y sociales, como el

cúmulo de conocimientos sistematizados por las diversas culturas de nuestra nación y de todo el mundo”. La vinculación de un plan de estudios nacional con las necesidades particulares de cada grupo y cada alumno es dialéctica.

Puede haber un plan nacional que contenga los elementos del currículo en función de las capacidades básicas con las que debe contar todo egresado de la educación básica que a su vez responda a las condiciones, necesidades e intereses del alumnado de cada grupo o equipo de escolares. Es posible mediante un proceso de concreción curricular que debe cubrir al menos tres etapas: currículo nacional, adecuación regional, adecuación grupal, además del ajuste pedagógico con cada alumno (Coll, 1997).

La dialéctica nos muestra cómo es que es posible responder a las necesidades del Estado (lo universal) y a la vez a un beneficiario en particular.

2.8.3 Cantidad – calidad

De acuerdo a la concepción positivista de la gestión de la calidad, las decisiones deben basarse en datos y hechos, objetivos y observables. Niega la posibilidad de decidir de acuerdo a la intuición basada en la experiencia.

Los datos y hechos se basan en la documentación y registro del comportamiento del sistema de gestión. Para su control y mejora se establecen objetivos cuantitativos, sometidos a análisis estadísticos. Como lo señala Eli de Gortari, la lógica formal solamente establece relaciones formales que son posibles de ser así, pero no necesariamente. Los indicadores cuantitativos son eso, indicios del comportamiento del sistema. La diferencia la establece la cualidad, la sustancia que se está midiendo. Todo indicador requiere de un descriptor de una conducta específica que es la cualidad de lo medible.

Se requiere, por ejemplo, del control del proceso de mejoramiento continuo. Para ello se establecen sus indicadores y objetivos de eficacia y eficiencia. La finalidad de este proceso para la organización es asegurar que ésta incremente consistentemente su capacidad para cumplir y superar los requisitos de todas las partes.

¿Cómo puedo medir la eficacia del proceso de mejoramiento continuo en el incremento de la capacidad del SG? La decisión de los indicadores es de origen cualitativo. ¿Qué comportamientos selecciono para registrarlos como eventos? Depende de las acciones que se requiere aplicar para realizar el proceso de mejoramiento continuo. Este proceso, por ejemplo, requiere de procedimientos para la producción y control de documentos y registros, para medir la satisfacción del beneficiario, evaluar proveedores y, principalmente, llevar el control de producto no conforme y coordinar acciones de mejoramiento derivadas, entre otras. Si a final de cuentas las acciones de mejoramiento no impactan significativamente en la eficacia y eficiencia del SG, no tiene sentido el enfoque del sistema. Es entonces el indicador de eficacia de las acciones de mejoramiento el indicador para medir la capacidad del proceso para impactar en la capacidad del SG en su conjunto.

La aplicación de un SG conlleva la compenetración de los opuestos. Así, la aplicación del SG requiere, por un lado, de un manual del SG, soportado documentalmente en el que se muestren las políticas y objetivos de la organización, como el conjunto de procesos con sus procedimientos, instrucciones, criterios de control y perfiles de puesto, entre otros soportes documentales. Es lo que se debe de hacer. Tiene, inclusive, procedimientos para proponer cambios.

La otra parte de la aplicación de un SG es el personal que lo opera. En la medida en que el personal participe y se beneficie del diseño, desarrollo, control, mejora e innovación, en esa proporción el SG será aplicado regular, consistente y sustentablemente (para no quedarme atrás). De tal manera que la contradicción

“sistema documentado – sistema operando” se resuelve en la medida que una se convierte en su contrario. Así, el sistema documentado como una sistematización de la experiencia de quien opera convierte ese valor intelectual en valor material mediante su aplicación mediante un trabajo con sentido, a la vez que ese es la fuente para documentarse.

En este proceso de documentación de lo existente y su mejoramiento continuo se refleja la dialéctica sobre lo real, lo imaginario y lo simbólico, parafraseando a los lacaneanos, pero aplicado al real social no a lo real psíquico del sujeto. Porque es un sistema documentado que sufre mediaciones importantes que hacen de cada percepción, registro y simbolización una experiencia singular que busca interminablemente registrar lo real. Una cosa es el comportamiento de la organización, otra cómo es que lo imagino y otra cómo es que logro simbolizarla y plasmarla en un documento.

Una de las leyes de la dialéctica alude a la práctica. La vinculación de un sistema de gestión documentado con el alcance y maduración que efectivamente logra está relacionada con las condiciones objetivas y subjetivas de sus actores y su contexto.

Actualmente, la SEP no tiene la capacidad para aplicar un SGEB con base en el concepto de gestión de la calidad ni puede cambiar su concepción anacrónica de administración por sus propias condiciones objetivas y subjetivas; como la concentración de la riqueza en la socienda, la orientación del gasto social en función de las necesidades del gran capital nacional e internacional, la debilidad institucional de los tres poderes, la imposición de un gobierno usurpador, la integración de la corrupción sindical y oficial, y la improvisación de funcionarios con niveles de IQ e IE³² como los de Fox o de perversión con el del comité ejecutivo nacional (Raphael, 2007), entre otros factores.

³² Inteligencia racional e inteligencia emocional.

Por todo ello, la administración pública actual no tiene la capacidad para modificar su concepción administrativa anacrónica y por ello no puede aplicar un sistema de gestión en educación básica según el concepto de gestión de la calidad.

No es el positivismo el procedimiento que nos puede llevar a conocer a fondo el contenido del SGEB. Éste nos ofrece la posibilidad de registrar hechos objetivos y analizarlos para tener indicios de lo que sucede y puede suceder. El análisis de las contradicciones internas y externas del sistema, como su evolución y cambio le corresponden a la dialéctica darnos el método.

2.9 Síntesis

a) Evaluación de la capacidad del SGEB

No es posible evaluar la capacidad del SGEB por la ausencia de un SGEB explícito, con sendos criterios y métodos de medición.

b) SGEB implícito.

El SGEB funciona aún cuando no se encuentre documentado como tal. Ello conlleva la operación de procesos débilmente articulados, sin medición, mejoramiento, prevención e innovación, sin capacidad de adaptación activa a los cambios del contexto.

c) Concepción anacrónica de la administración en la educación pública.

Ha predominado en los sistemas de gestión de la administración pública, particularmente de los servicios educativos, una administración centrada en la definición y mantenimiento de normas y programas, para fortalecer su propio estatus más que para satisfacer las necesidades de los beneficiarios y la población en general. La base teórica del SEN, aunque ha sido fundamentalmente pragmática, son: Taylor, Fayol y Weber, con una poca eficaz aunque llamativa

influencia de la escuela administrativa de las relaciones humanas. (Martín M., 2007) (Fayol, 1961) (Taylor, 1961) (Weber, 2005) (Vroom, 1990, pág. 17).

d) La carencia de un sistema de gestión de la calidad impide la aplicación plena del desarrollo organizacional (DO) y al contrario.

Tanto el DO es obstaculizado como el SGC. El DO no puede aplicarse adecuadamente en una organización que no tenga claramente definida su misión, su sistema de trabajo (gestión de procesos) y una estructura orgánica derivada de éste. La ausencia de estos elementos provoca conflictos que conllevan estados emocionales primitivos, infantiles. Emergen o predominan los estados emocionales básicos de dependencia, ataque-huída o mesiánicos (Kernberg, 1999). El estado burocrático de la administración pública, particularmente del SGEB, es víctima de este ambiente de trabajo. En estas condiciones, imposible aplicar un SGC.

e) Condición capitalista del SGEB.

La realización práctica de un sistema de gestión, particularmente el SGEB, se enfrenta a un conjunto importante de condicionantes económicos y políticos que le impiden modificar su concepción de administración como aplicarla. Solamente una sociedad en la que se tiene la necesidad de sostener la capacidad de satisfacción de los requisitos de la sociedad y requiera de la más amplia y consciente participación de la población, particularmente del personal de las organizaciones, entonces, pueden aplicarse los principios y requisitos de los sistemas de gestión de la calidad.

3. Manual del SGEB: Prototipo

En seguida se presenta la propuesta de sistema de gestión de educación básica para aplicarse nacionalmente y, de modificarse las facultades de los estados acerca del diseño y desarrollo (concreción curricular) del plan de estudios, también podría aplicarse también en éstos. Su operación requiere, sin embargo, del cumplimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de una democracia popular.

Su intención es demostrar que los trabajadores de la educación sabemos lo que se tiene que hacer, no sólo denunciamos la demagogia y agresión del capital, particularmente de la SEP y del comité ejecutivo nacional del SNTE; también sabemos qué educación y que sistema educativo exigir.

No se pretende definir el quehacer específico y al detalle de cada uno de los procesos sino enfatizar la necesidad de su vinculación, como de la documentación de todos los procesos del sistema para su autocontrol y mejora continua.

Todo esto, para lograr una real autonomía escolar; para que cada una de las escuelas cuente con los recursos necesarios por parte de los procesos de soporte del conjunto del SGEB. Están contemplados en el SGEB tanto los procesos de formación y desarrollo docente y diseño curricular, como los procesos de gestión y planeación escolares, el de control escolar, la gestión de recursos y la planeación, entre otros.

Los procesos académicos como el de diseño curricular, formación y desarrollo del personal y el proceso EA, conllevan un enfoque psicopedagógico específico, en gran medida retomado de César Coll y de las experiencias sistematizadas por los equipos técnicos centrales de capacitación de docentes y directivos de los programas compensatorios del Conafe, de 1997 al 2000 (CONAFE, Guía del

maestro multigrado, 1999) y del Programa de educación básica para personas jóvenes y adultas de la Dirección general de operación de servicios educativos para el DF.

Igual ha sido la recuperación de la práctica de gestión escolar, conducido mediante el proyecto escolar, que se deriva de esta misma concepción y coincide en gran medida con lo propuesto hasta ahora por la SEP y los especialistas, con la gran diferencia cualitativa de que aquél determina y busca controlar los procesos escolares para mejorarlos en forma continua y se encontraba articulada a los procesos de apoyo.

La propuesta sobre la materia de trabajo de cada proceso que se presenta en este documento seguramente va a sufrir modificaciones importantes por parte de mayores conocedores de sendos temas. Sin embargo, no podré compartir propuestas de cambios que conlleven un regreso a la pedagogía y gestión tradicionales, a la educación vertical y centralista; como tampoco, a una gestión desarticulada, sin documentar, controlar y mejorar sistemáticamente. Ojalá que estos cambios sean mejoras y se sustenten en un procedimiento explícito de acciones de mejora. Ojalá que la gráfica de medición del número de mejoras muestre esta infinidad de posibilidades, pero como una línea asíntota que se acerca cada vez más al límite sin lograrlo.

No se presentan todos los procedimientos, instrucciones y otros documentos de todos los procesos. La prioridad está dada en los procesos académicos y de planeación; aunque la importancia central es mostrar la articulación de todos los procesos con sendos procedimientos en un solo sistema de gestión de la calidad (SGC).

La documentación del SGEB por sí sola no es suficiente ni lo más difícil de hacer para lograr su aplicación exitosa. Es condición necesaria porque no podemos obviar nada, ni dejar las cosas implícitas. Pero su aplicación guarda una distancia enorme con respecto a su documentación. Como señalan Pfeffer y Sutton, hay

una brecha muy importante entre el saber y el hacer. En el apartado siguiente, relativo a las perspectivas del SGEB, luego de la presentación de la propuesta de SGEB, se analizan precisamente sus posibilidades de aplicación (Pfeffer, 2005).

Por último, como palabras introductorias a la presentación del SGEB, es que se han establecido los procesos y procedimientos necesarios para asegurar lo más posible la operación de la gestión al mismo tiempo que se despliega el desarrollo organizacional. Como hemos podido observar ahora, gestión y desarrollo organizacional, para bien o para mal, siempre van de la mano. La propuesta pretende vincularlos para bien, aunque la última palabra la tiene la propia dirección y su aptitud para convertir la documentación del SGEB en acción concreta, sujeta a la mejora continua.

Especificaciones técnicas del SGEB

a) Determinación de procesos, recursos humanos y conocimiento.

El sistema articula los procesos de trabajo con roles y responsabilidades mediante procedimientos en los que se especifica quién hace qué actividad de cada uno de los procesos. A su vez, se alinean funcionalmente las autoridades con las responsabilidades y los roles, a prueba de deformaciones propias de la administración tradicional (Kernberg, 1999). Tanto las capacidades aplicadas en el trabajo por el personal como las teorías, métodos y técnicas desarrolladas por la organización forman parte del conocimiento o capital intelectual y que puede cultivarse mediante el crecimiento continuo de la capacidad del SGEB.

b) Documentación gráfica electrónica en interacción.

A diferencia de la tradición —engorrosa tradición—, la presente propuesta no documenta el sistema de gestión con base en textos sino excepcionalmente. Más bien, se documenta por medio de diagramas de flujo que se articulan electrónicamente, de tal forma que es muy fácil acceder a cualquier documento, siguiendo la ruta de su proceso o área. Este procedimiento precisa mediante

formas o iconos únicos actividades, procesos, procedimientos, instrucciones de trabajo, documentos, notas, requisitos, criterios, indicadores, vínculos, procesos externos y entidades externas, entre otras muchos tipos de acciones (Berger, 2001).

c) Comunicación intranet.

El sistema puede operar digitalmente y en red con lo que se atiende la necesidad de mantener la comunicación interna mediante un medio eficaz, en el que cualquier miembro de la organización puede acceder a cualquier elemento de la documentación del sistema, al estado de la gestión de no conformidades y de las acciones de mejora, como las evaluaciones de satisfacción del beneficiario, la evaluación de proveedores y la eficacia de todo el sistema como de cada uno de sus procesos. Esta información se ofrece mediante un tablero de indicadores (Kaplan, 2002).

Las condiciones de comunicación en red permiten organizar el SGEB como un sistema nacional multisitio (IMNC, Directrices para la documentación de sistemas de gestión de la calidad. ISO 10013:2001, 2003).

El Sistema de Educación básica (SGEB) está documentado en un manual. Éste debiera describir lo que es y ha sido la educación básica en nuestro país (o estado); quiénes son nuestros beneficiarios y la estructura orgánica (quiénes somos); además de establecer los principios, la misión, la visión y los objetivos, como el sistema de gestión y las referencias. El diagrama del sistema de gestión define implícitamente su alcance. Forman parte del SGEB todos los procesos determinados en el diagrama.

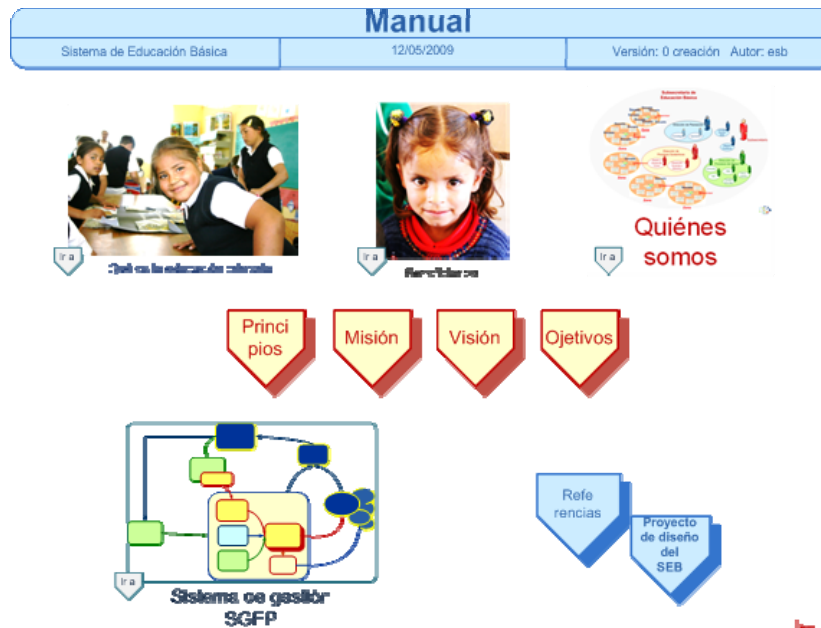


Ilustración 10: Manual

Con excepción de los apartados sobre qué es la educación básica, quiénes son los beneficiarios (descriptores de la población de alumnos de educación básica), todos los demás se presentan a continuación. El sistema de gestión no muestra todos los procesos o los procedimientos e instrucciones, menos documentos de apoyo. La estructura orgánica (quiénes somos) se deriva de las responsabilidades y autoridades definidas en los procedimientos e instrucciones de los procesos. De estas responsabilidades se definen las capacidades que debiera mostrar el personal que participa del SGEB en cada una de sus puestos.

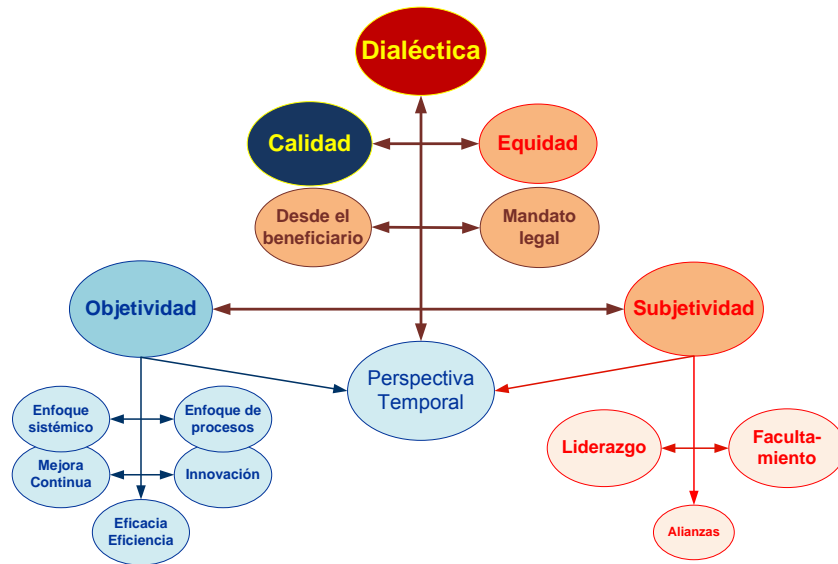
El manual incluye también un proyecto para el diseño y desarrollo del sistema (IMNC, Directrices para la documentación de sistemas de gestión de la calidad. ISO 10013:2001, 2003).

3.1 Principios

Además de la dialéctica, los principios de los modelos de gestión de la calidad debieran agregar dos más, pensados para sistemas de desarrollo social como para el SGEB. Uno de ellos es el de equidad, que, para los servicios educativos, obliga al Estado a ofrecer a cada quien los servicios que se requieran para que se

asegure su acceso, permanencia y éxito escolar. Si es más costoso el servicio educativo en las comunidades más pequeñas y dispersas, habrá que invertirse más en esas zonas.

Principios de gestión		
Sistema de Educación Básica	12/05/2009	Versión: 0 creación Autor: esb



منها

Ilustración 11: Principios

Como principio de los SGC el primero es el “enfoque al beneficiario”. Su principio en contradicción es otro beneficiario que lo antecede, éste es, el mandato legal y reglamentario. Por eso es importante explicitar como principio el cumplimiento del marco normativo del sistema de gestión al mismo tiempo que se cumple con las necesidades del beneficiario singular.

Los principios de objetividad y subjetividad nos permiten precisar sus implicaciones prácticas y su relación dialéctica. Cada uno articula otros que contienen esta condición objetiva o subjetiva, igual que se señala la necesidad de la perspectiva temporal en la gestión y es a su vez condición (subjetiva) del desarrollo organizacional.

Un principio que es necesario precisar, establecido por los modelos de gestión de la calidad, es el principio de liderazgo, que aplica a la alta dirección pero no de todo el personal que toma decisiones y tiene personal a su cargo³³.

Es necesario señalarlo porque prácticamente todo el personal escolar y de supervisión tienen esta característica; principalmente el docente, que tiene que desarrollar esta habilidad —conducción del aprendizaje de un grupo de alumnos— si quiere dejar atrás la educación tradicional.

El principio de liderazgo, de acuerdo a los modelos de gestión de la calidad, señala que quienes asumen esta responsabilidad, deben establecer el sistema, la organización y la planeación estratégica. Esta última requiere de la perspectiva temporal, de la visión del origen, desarrollo y futuro de la organización. Pero si se quiere asegurar el éxito del sistema, la perspectiva temporal no sólo debe estar en la cabeza de la alta dirección sino de todo el personal; de tal manera que se comprometan mutuamente en un proyecto de largo alcance. Por ello la perspectiva temporal alcanza la categoría de principio y no sólo como cualidad del principio de liderazgo.

3.2 Misión y Visión

La misión y la visión se construyen colectivamente, con la mayor participación posible del personal, aunque la responsabilidad principal de su diseño es de la alta dirección (IMNC, 2001). El centralismo democrático y las técnicas desarrolladas por la psicología social nos enseñan cómo es que opera.³⁴

El quehacer o misión del SGEB es simple y claro. Su operación y cumplimiento es lo complejo. La visión parte del supuesto de condiciones sociales de democracia popular. De no ser así, podrán encontrarse expresiones más o menos aisladas de

³³ Con excepción del modelo del premio nacional de calidad que solamente en un renglón lo menciona.

³⁴ Aquí es donde inciden el enfoque y las técnicas del cambio social planificado (Lippit, 1958) (Pichon-Rivière, 1983)

experiencias positivas de la base magisterial. Se requiere de un ambiente de trabajo de confianza y democracia.

Aquí se proponen como ejemplo redacciones de misión y visión que pueden adecuarse a un imperativo legal que a su vez dan responder a las necesidades del beneficiario:



سنا

Ilustración 12: Misión y Visión

3.3 Objetivos

Se proponen como objetivos los requisitos de resultados derivados fundamentalmente del INEE, además de ajustar y proponer algunos objetivos de procesos, del sistema en su conjunto y del proceso de mejora continua (INNE, 2009).

Los objetivos relativos a los resultados se refieren al logro del aprendizaje del alumnado, compuesto por los objetivos de pertinencia, relevancia, impacto y equidad. Los objetivos del sistema de procesos se refieren a su eficacia, en cuanto

al acceso (inscripción), permanencia y eficiencia terminal del alumnado. A su vez, los objetivos de eficacia de cada proceso, sustantivo y de apoyo, se vinculan con la eficacia general del sistema. Por último, aparecen los objetivos de mejora continua, con los que se da cuenta del porcentaje de incidencias y acciones de mejora.

Lo importante para un sistema de gestión de la calidad es el control de los procesos, mediante los cuales se asegura el logro de los resultados. La administración tradicional solamente mide resultados y no procesos. Esta limitación le impide detectar el impacto que cada proceso tiene en la eficacia del sistema y en los resultados. De esta forma, podremos conocer la incidencia de cada uno de los procesos de apoyo, además de los sustantivos, en los resultados del aprendizaje del alumnado.

Cada objetivo es seguido en un tablero de control que funciona mediante alimentación en sitio y consulta en línea. Los objetivos están ligados a sus correspondientes procesos. De cada objetivo se puede acceder a una gráfica y más detalles de los valores y su tendencia en relación con una meta. Se siguieron los criterios aplicados por el INEE en la definición de las propiedades de los indicadores. De cada objetivo están definidas: indicador, definición, fórmula de cálculo, periodicidad y fuente de registros, desagregación, utilidad y meta.

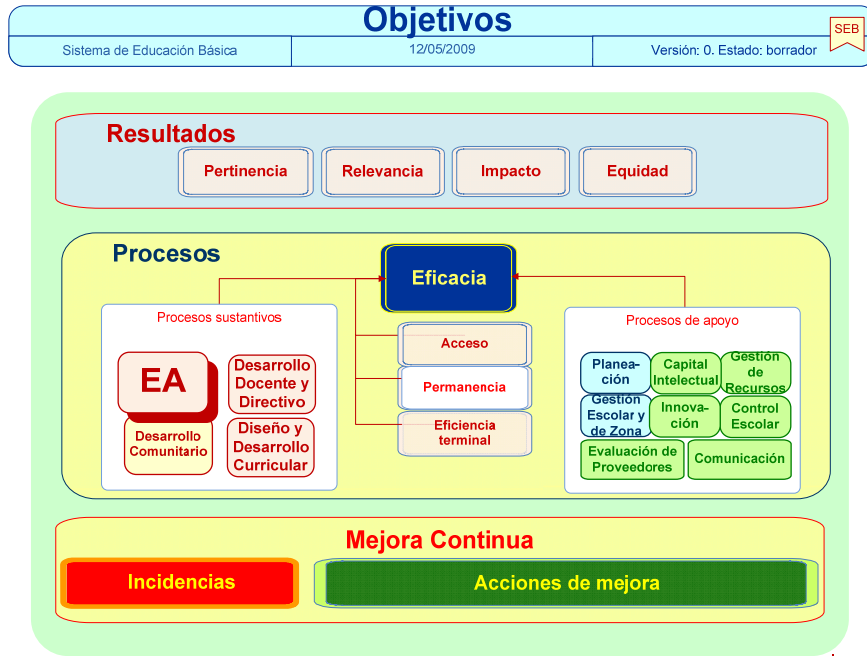


Ilustración 13: Objetivos

Pfeffer y Sutton señalan que la selección de los objetivos e indicadores de medición deben estar orientados hacia la acción, no sólo a la reflexión. Igualmente, recomiendan que los objetivos sean claros, esclarecedores y pocos. Como se podrá observar, el tablero de control es extenso pero adecuadamente estructurado, de tal forma que los objetivos generales cumplen con los criterios de dichos autores, a la vez que se alimentan de cada uno de los productos y procesos de todo el sistema (Pfeffer, 2005).

3.4 Sistema de gestión

Se han definido como beneficiarios del sistema al alumnado y como partes interesadas: los tutores, padres y madres de familia, las asociaciones de padres de familia, las organizaciones sociales del ámbito del centro escolar y los consejos de participación social.

El sistema de gestión articula al conjunto de procesos en interacción, que parte del proceso de realización: el proceso de enseñanza aprendizaje, al que se articulan los procesos sustantivos de carácter técnico pedagógico como desarrollo comunitario, desarrollo de docentes y directivos y el diseño curricular. Igual se

desprenden los procesos de apoyo, como el control escolar y la gestión de recursos. Se articulan también los procesos estratégicos de planeación (revisión por la dirección incluida) y mejora continua. El proceso de planeación inicia a partir de la propia escuela, mediante proyecto escolar. Igual que los recursos, que inician en la escuela mediante la gestión de sus recursos.

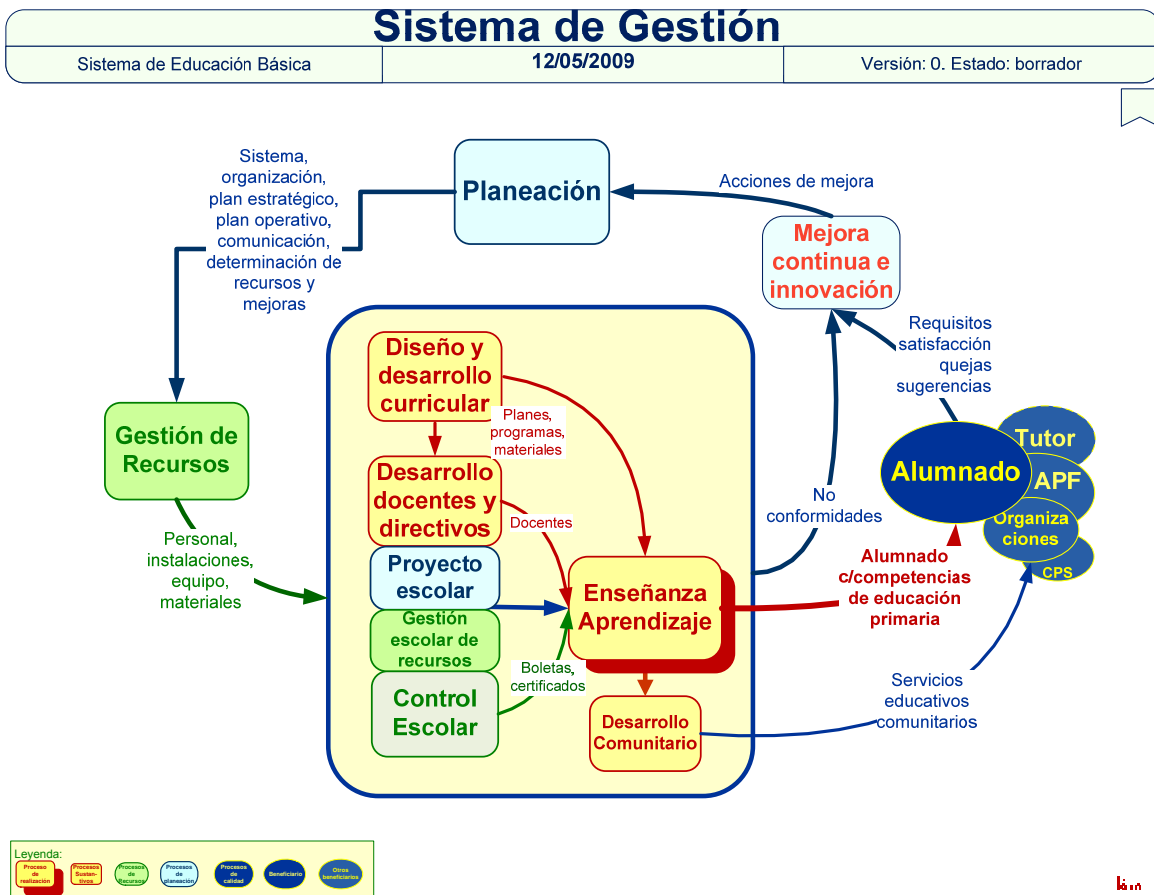


Ilustración 14: Sistema de Gestión

El sistema propuesto es un prototipo que carece de las particularidades de cada entidad y de cada actividad. La documentación de un sistema de gestión es una labor que se lleva a cabo con el propio personal del sistema.

El prototipo está documentado por medios digitales, con base en la descripción gráfica de procesos, con diagramas que interactúan por vínculos, a los que se puede acceder en red (Berger, 2001).

Cada uno de los procesos está soportado por un conjunto de procedimientos, instrucciones, formatos para registros y documentos de apoyo, listos para operar el sistema.

Cada proceso está documentado como un conjunto de actividades que convierten entradas en salidas. Las actividades pueden estar documentadas como procedimientos o instrucciones de trabajo. Cada proceso cuenta con los formatos para el registro de la operación y con los documentos de apoyo.

El vínculo entre procesos o inter-fase, representado por una flecha, se refiere al producto que entrega un proceso al siguiente, de tal forma que deben cumplirse los requisitos de las entradas y salidas de cada proceso.

En seguida se muestran los procesos más importantes del SGEB, con sendos procedimientos e instrucciones de trabajo. Al proceso de enseñanza aprendizaje se adjuntan los procedimientos para planear, ejecutar y evaluar una unidad didáctica. El procedimiento de planeación de una unidad didáctica se adjunta con la instrucción para detectar temas de interés y los conocimientos previos del alumnado.

Del proceso de desarrollo docente y directivo se muestra el procedimiento de capacitación, y del proceso de diseño curricular, el procedimiento de concreción curricular.

Se presentan además procesos característicos de un sistema basado en SGC, como planeación —incluidos los procedimientos de planeación estratégica, planeación operativa y revisión por la dirección—, mejora continua, innovación, comunicación interna y gestión del capital intelectual (IMNC, Sistema de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora continua. ISO 9004, 2001).

3.4.1 Proceso de enseñanza aprendizaje

El proceso de enseñanza aprendizaje aplica a un ciclo escolar. Para ello, el docente realiza actividades de planeación y evaluación anual, y diseño, aplicación y evaluación de unidades didácticas (o proyectos de investigación, etc.).



Ilustración 15: Proceso de Enseñanza Aprendizaje

Para la elaboración del plan anual de enseñanza, el equipo docente cuenta como entradas con el plan y programas, el proyecto escolar —en la medida que se desarrolla este curso de acción paralelo— y los antecedentes escolares del alumnado (grupo, escuela). La primera actividad es retomar los conocimientos y temas de interés del alumnado, con base en hechos, eventos o situaciones locales, nacionales o mundiales que impactan de manera importante a la comunidad. Como la epidemia de influenza que absorbió recientemente la atención de toda la población y que fue necesario hablarlo con el alumnado, para su información, formación y elaboración simbólica del trauma.

En un segundo momento el equipo docente retoma los contenidos y objetivos por grado y disciplina que dan cuenta del hecho o situación de interés seleccionado. Con ello, pueden los docentes elaborar el plan en términos de objetivos, contenidos y criterios didácticos y de evaluación, con sugerencias para el alumnado acerca de algunas unidades didácticas o proyectos de investigación que pudieran trabajarse durante el ciclo escolar³⁵.

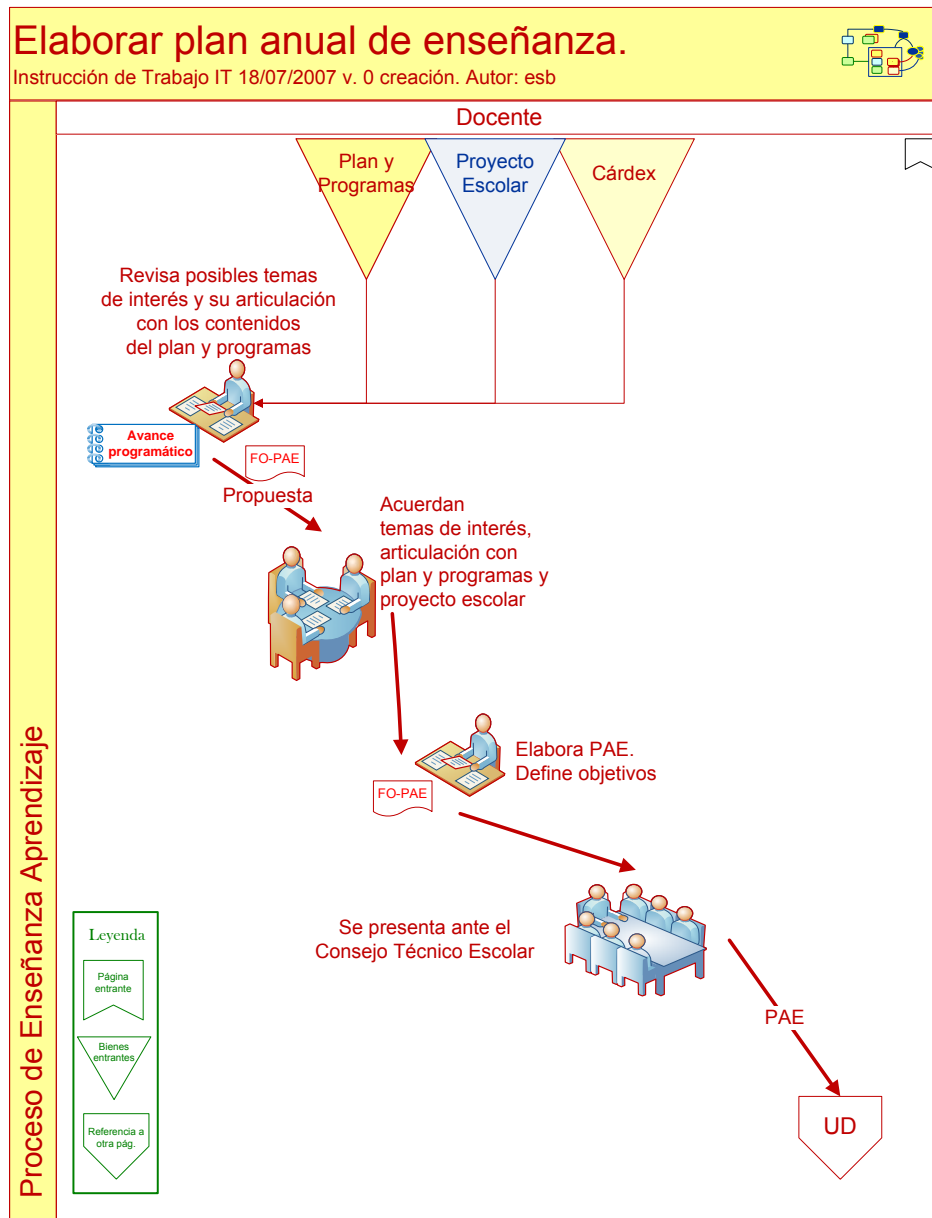


Ilustración 16: Instrucción de trabajo: Plan anual de enseñanza

³⁵ Ver: (Antúnez, 1996), (González F. G., 1996) (Vidal, 1992) (CONAFE, 1999)

Se presenta en seguida el proceso de elaboración de una unidad didáctica, seguido de los diagramas correspondientes a la forma en que se hace la planeación, cómo detectar y seleccionar temas de interés, y los procedimientos de ejecución de la UD y en seguida cómo aplicar la evaluación sumativa.

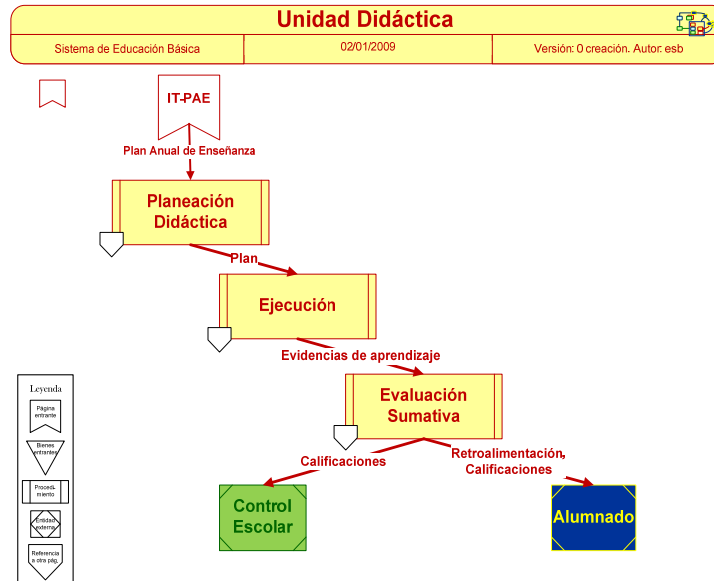


Ilustración 17: Planeación, ejecución y evaluación de una unidad didáctica

El proceso de planeación, operación y evaluación de la unidad didáctica se articula con el plan anual de enseñanza, que forma parte, a su vez, del proceso de enseñanza aprendizaje.

La planeación de una unidad didáctica es compleja, aunque contiene elementos esenciales que de respetarse podrá irse mejorando hasta adquirir la destreza "socialmente necesaria". La complejidad de la propuesta se solventa mediante su aplicación regular y su sometimiento a la mejora continua. Es común observar propuestas maravillosas imposibles de aplicar, no por su complejidad inherente sino porque no se le deja operar y madurar suficiente tiempo. La regularidad de los procesos es condición necesaria para aplicar la mejora continua, como ésta es necesaria para la innovación.

La planeación de una unidad didáctica requiere del dominio de los conocimientos y habilidades necesarias por parte del docente, tanto de la didáctica como de los contenidos de las disciplinas de aprendizaje. Ninguna de las dos competencias son cualidades que domine el grueso del personal docente. La apuesta es similar a la propuesta de Pfeffer y Sutton, relativa al aprender haciendo con sentido, entre los docentes, como entre sus asesores técnicos de la dirección escolar, de la supervisión y de los equipos técnicos estatales.

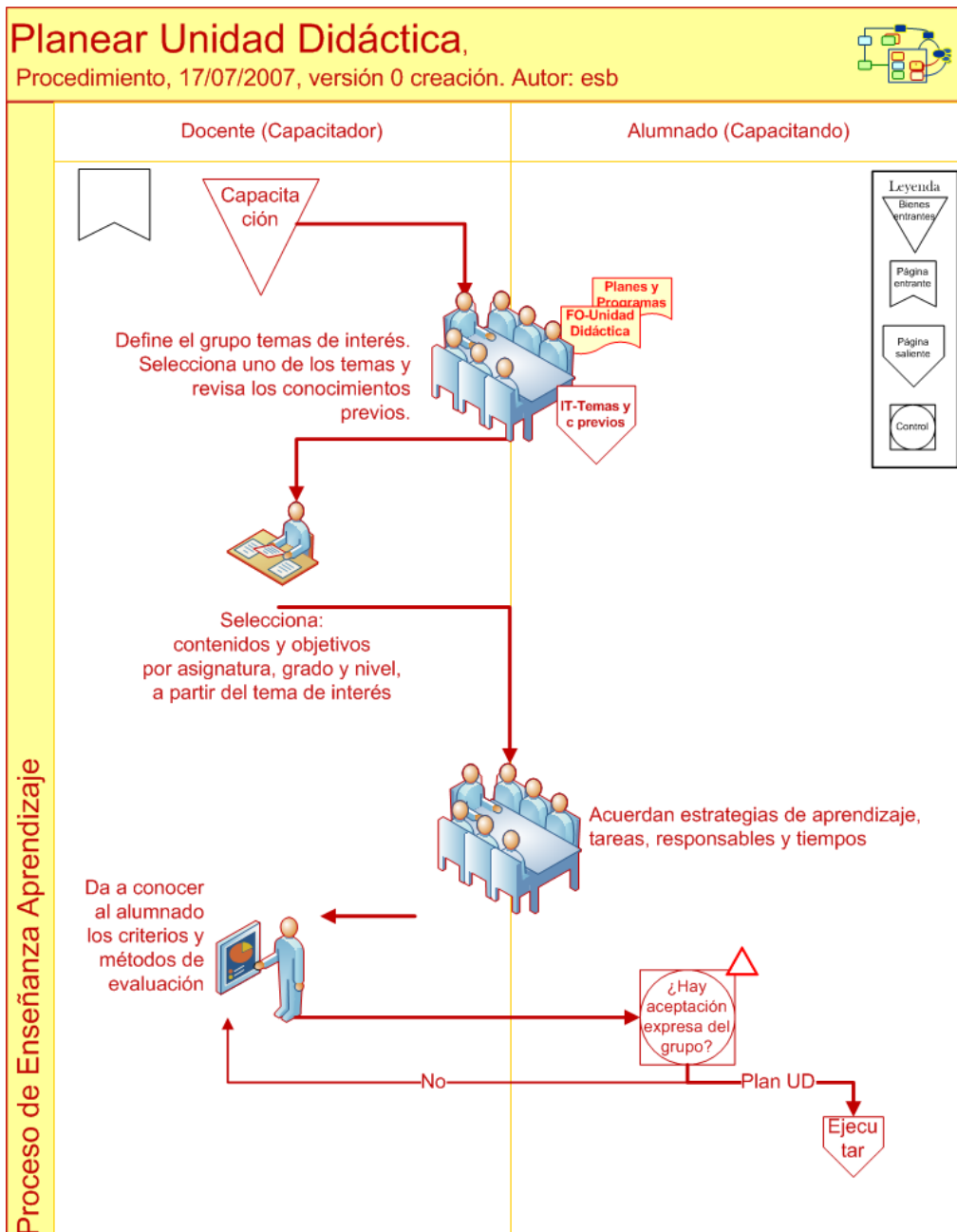


Ilustración 18: Procedimiento de planeación de una Unidad Didáctica

El procedimiento de planeación de una unidad didáctica cuenta, a su vez, con una instrucción de trabajo para detectar temas de interés y conocimientos previos dentro del procedimiento de planeación de unidades didácticas:

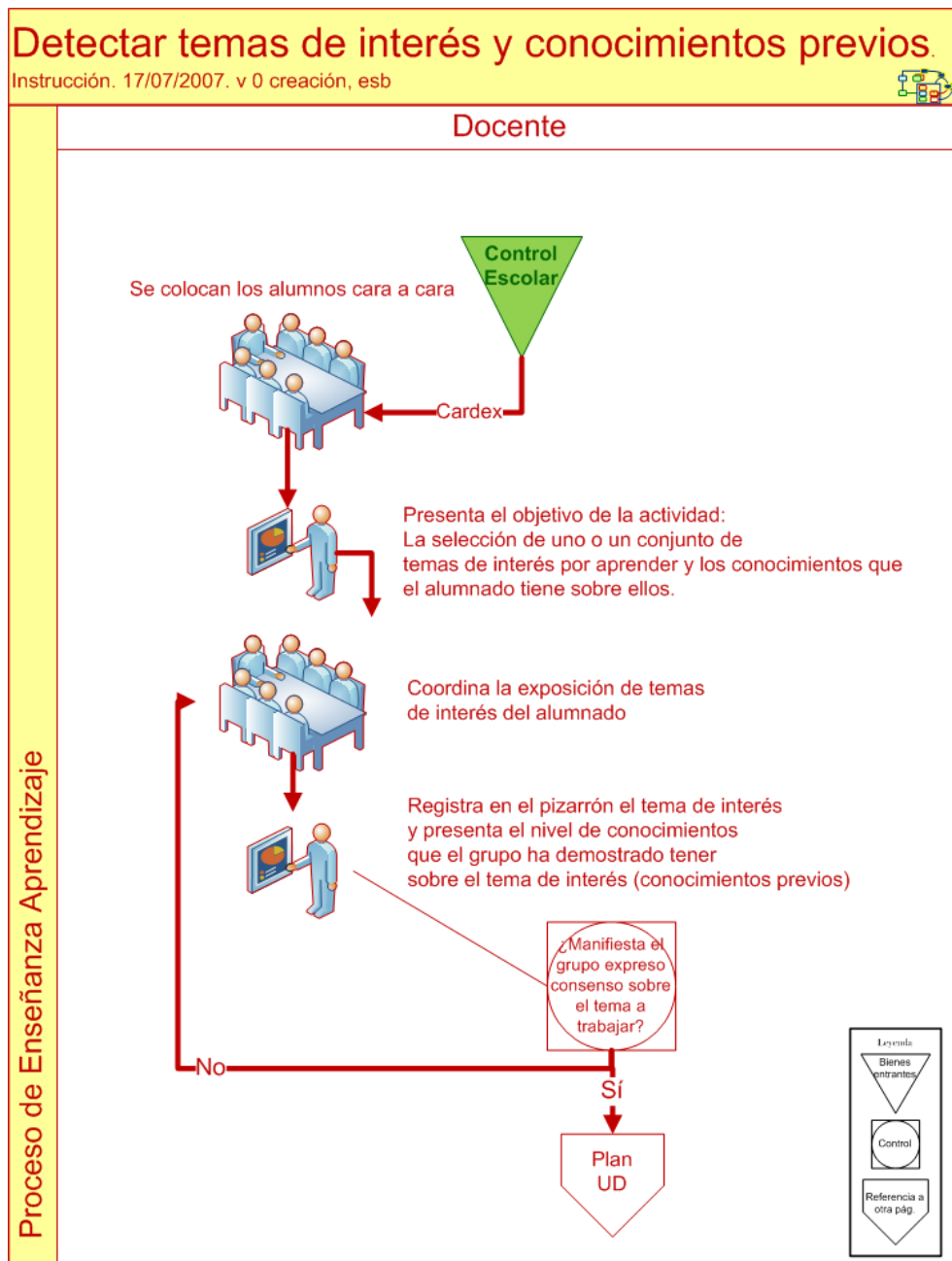


Ilustración 19: Detectar temas de interés y procedimientos previos

La detección de intereses y de los conocimientos del alumnado es una labor que no puede aplicarse tan fácilmente; no es suficiente con que se defina en el procedimiento si no se cuenta con la capacidad para hacerlo. Requiere de

capacidad de escucha, de tener ojo sociológico y antropológico cotidianamente para saber de lo que está en la boca de la gente y que tiene o tendría un genuino interés por comprender más a fondo.

Luego de la planeación de la unidad didáctica se describen, mediante un procedimiento, las actividades para su ejecución:

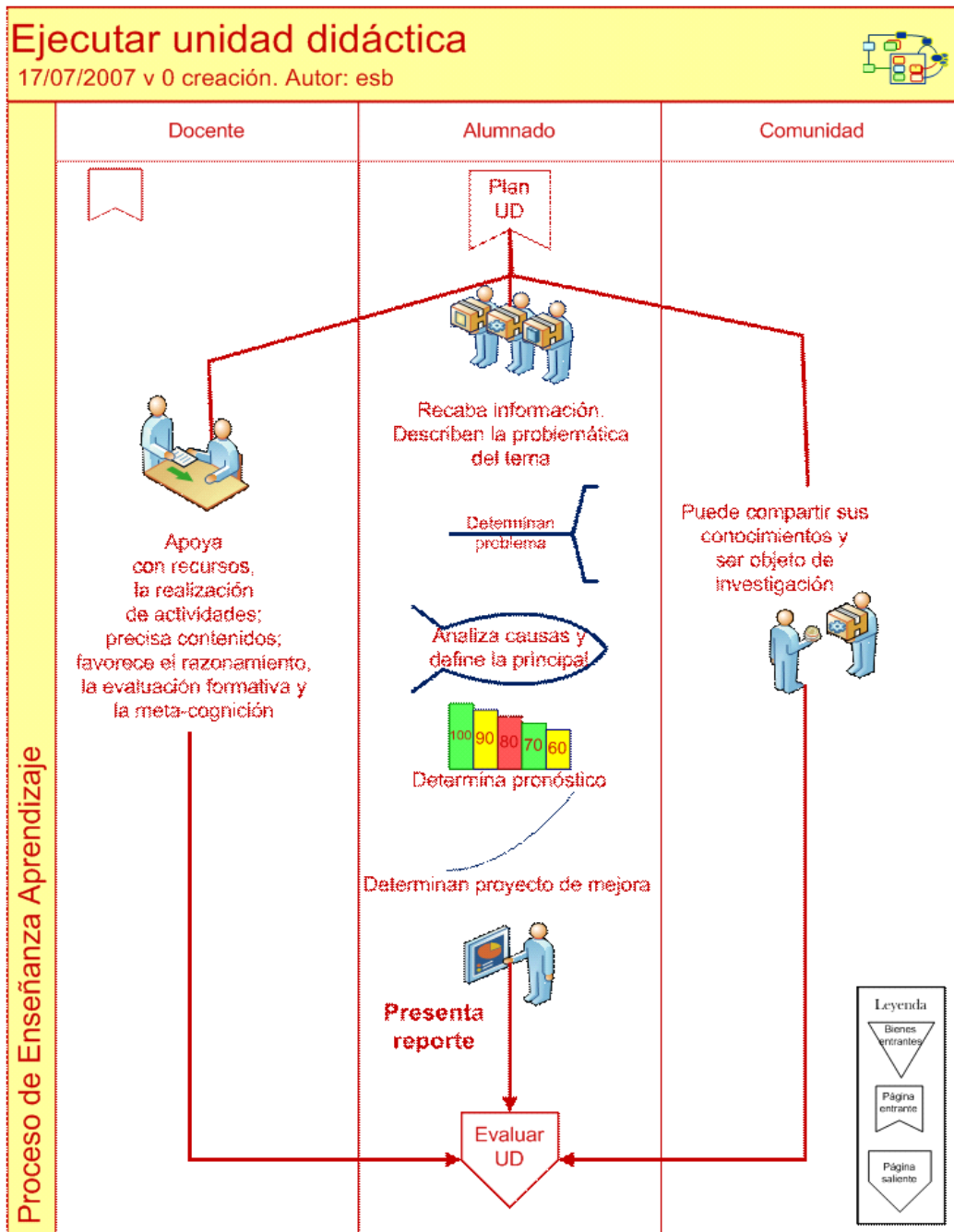


Ilustración 20: Ejecutar plan E-A

Si el plan de la UD se llevó a cabo con el grupo, entonces, el procedimiento de ejecución inicia con la búsqueda de información del grupo o los equipos de alumnos y termina con la presentación del reporte por parte de los mismos. El procedimiento está descrito como un dispositivo en el que se asignan responsabilidades generales que deben llevar a cabo mediante actividades que no responden necesariamente a una secuencia. Así, al docente se le asigna la tarea general de apoyar con recursos, revisar la aplicación de las actividades y en caso necesario, intervenir para precisar términos si no se tiene claro alguno o que se le está dando un significado diferente por no decir erróneo. Igualmente, el tipo de intervención del docente debe seguir un conjunto de criterios como es el favorecer el razonamiento y la meta-cognición mediante la evaluación formativa (Coll C. , 1997).

Por su parte, los equipos de alumnos se dan a la tarea de cubrir los pasos del método científico en cuanto a recabar información, determinar el problema, analizar sus causas y determinar su causa raíz. Con base en ello pronostican lo que podría suceder de continuar el problema y proponen una solución, si es posible, de un conjunto de soluciones alternas. En seguida preparan el reporte de investigación que habrán de presentar ante el grupo y el docente.

La siguiente y última etapa del proceso de aplicación de una unidad didáctica es la evaluación sumativa que se describe en el siguiente diagrama:

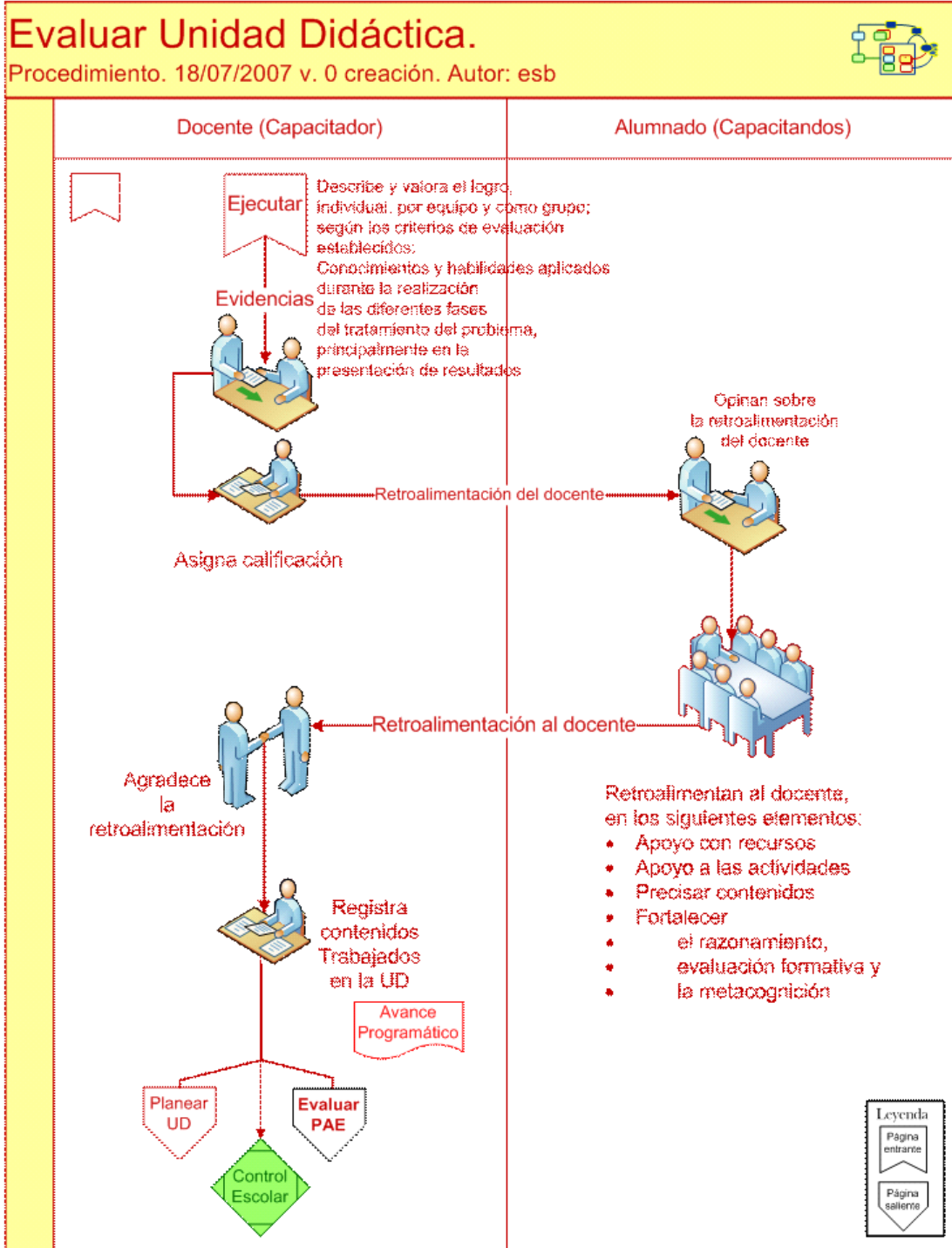


Ilustración 21: Evaluar una Unidad didáctica

La propuesta define dos roles, cada uno con sus propias responsabilidades. Se sugiere que sea el docente quien “describa” y “valore” el “logro” —producto—, con base en los criterios de evaluación definidos y acordados con los alumnos en el plan de la unidad didáctica. En el momento de la evaluación es necesario ceñirse

a lo establecido en dichos criterios. Ello no significa que puedan aparecer otras cosas no previstas que es necesario tomar en cuenta, aunque no para la acreditación y la calificación.

El ejercicio de evaluación parte de una descripción del comportamiento del alumno —equipo— en las etapas del proceso, y solamente así dar paso a su análisis, siempre en relación con los criterios de evaluación establecidos previamente.

Con base en esta valoración —criterios/logro— de competencias (conocimientos, habilidades y comportamientos), el docente asigna la calificación de las asignaturas correspondientes.

Siguiendo los pasos de una retroalimentación (feedback), primero el docente describe el comportamiento del alumnado en los términos descritos arriba, para luego el grupo aclarar algo o presentar nueva información en su caso y, en un segundo momento, el grupo retroalimenta al docente. Éste retoma las observaciones para aplicar mejoras a la UD y al procedimiento de UD. Este contenido es la materia prima para la evaluación del plan anual de enseñanza.

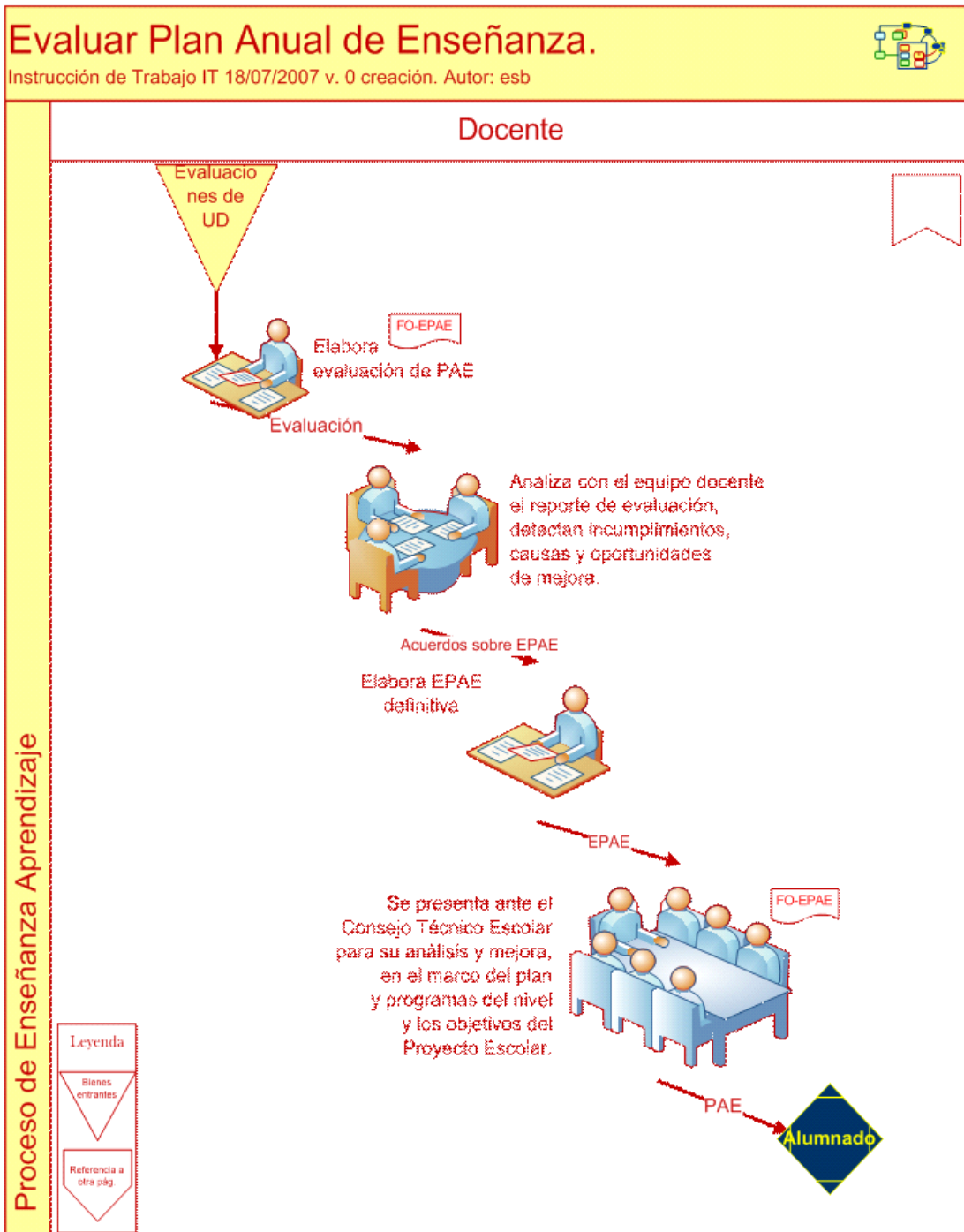


Ilustración 22: Evaluar plan anual de enseñanza

3.4.2 Proceso de desarrollo docente y directivo (DDD)

Es el mismo el enfoque de aprender haciendo con sentido y el mismo método el que se sigue con el alumnado, el que se sigue en el proceso de desarrollo de docentes y directivos (DDD). La capacitación del equipo docente retoma los

emergentes temáticos de la aplicación de las UD con el alumnado para de ahí definir sus propios problemas de investigación. Esta lógica aplica hasta la capacitación del equipo técnico central. No es posible capacitar en algo que no se conoce y, sobre todo, que no lo ha aplicado para sus propios fines y ha demostrado —a él y a los demás— los vericuetos del método como las ventajas de aprender con sentido³⁶.

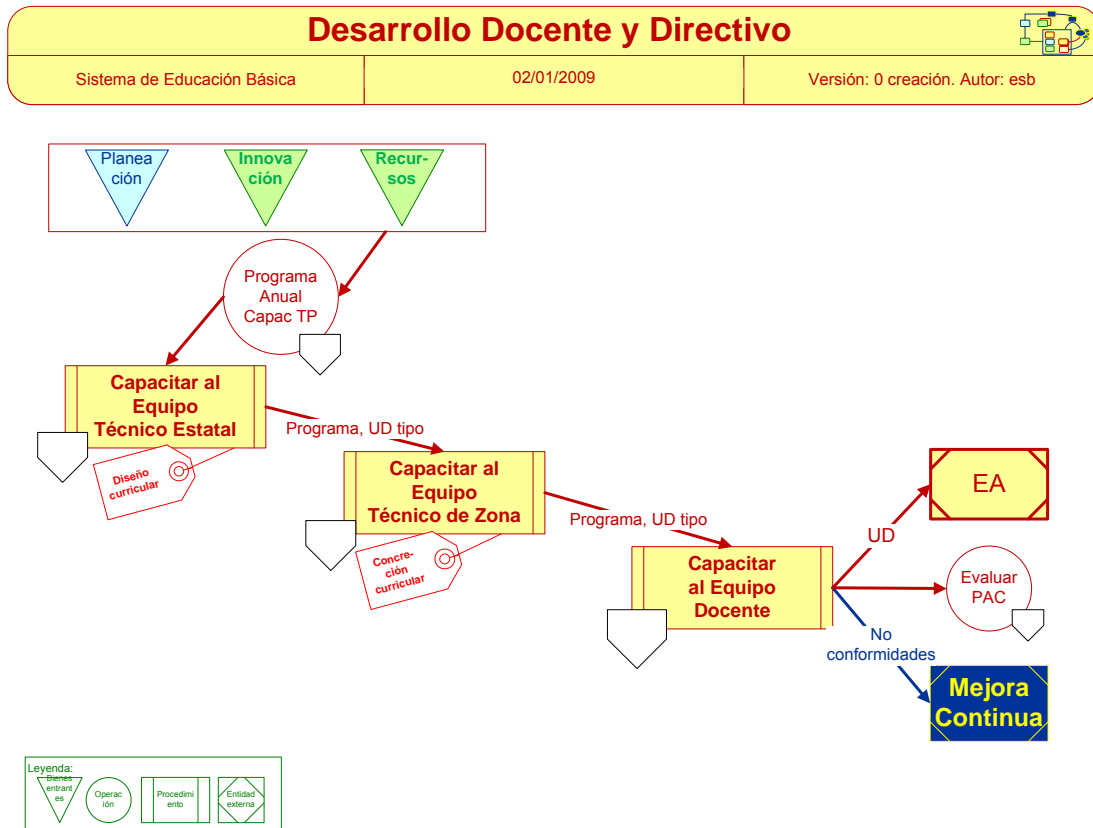


Ilustración 23: Proceso de desarrollo docente y directivo

Cada uno de los procesos de capacitación en los diferentes niveles cumple las etapas de planeación, ejecución y evaluación. Es el mismo procedimiento para todos los niveles. Cada uno con contenidos propios de su función.

³⁶ Ver: (Vera, 1990)(Cámara, 2008).

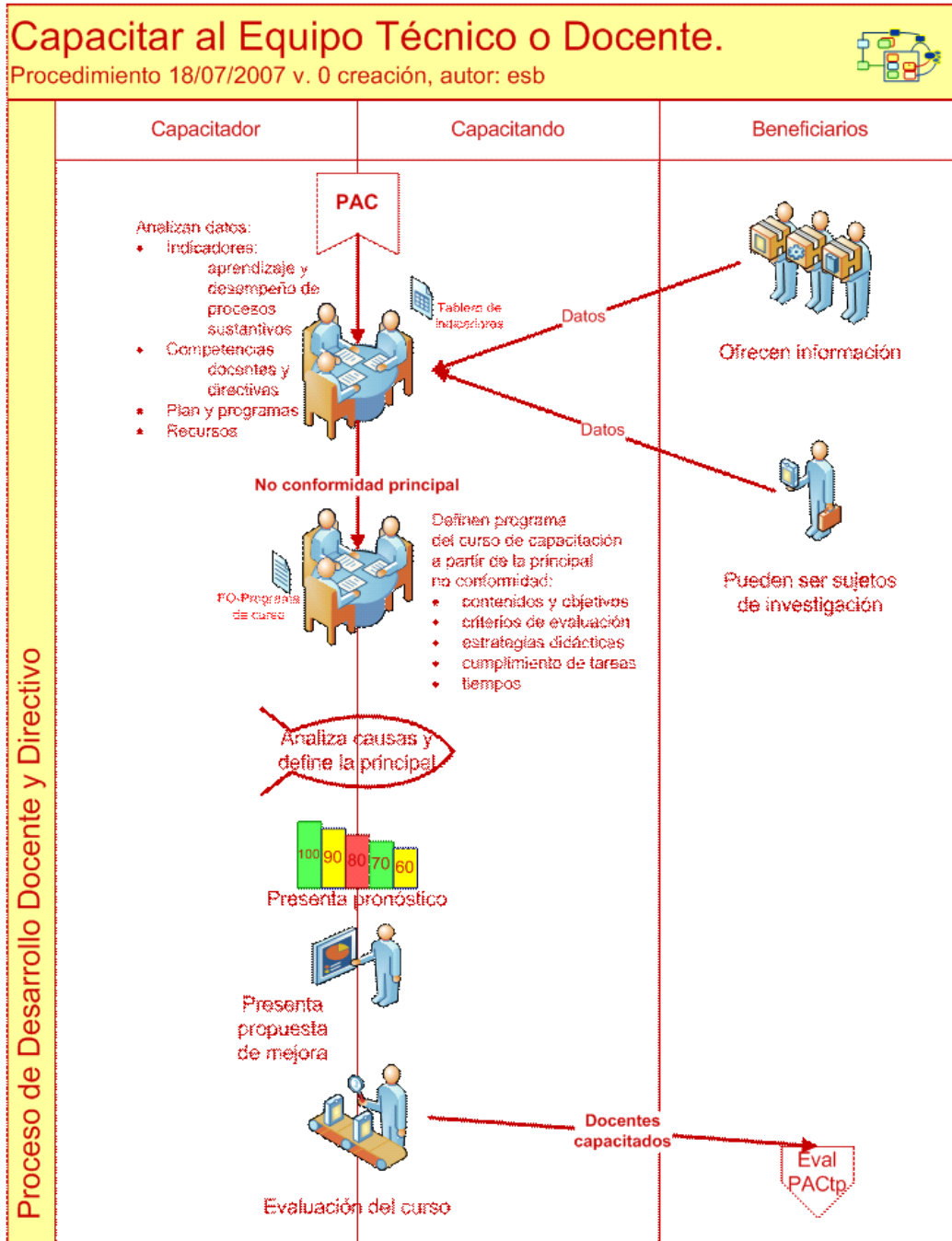


Ilustración 24: Capacitar equipo técnico o docente

Los elementos de entrada para la determinación del problema son los resultados en el aprendizaje del alumnado, en conjunto e individualmente, y los indicadores de desempeño del proceso EA, como pudiera ser la distribución de calificaciones.

En seguida determinan el problema en términos propios de los elementos del proceso, como son los contenidos y objetivos propuestos, los criterios de evaluación, las estrategias o técnicas didácticas aplicadas, la eficacia de las actividades (lograr lo propuesto) y el manejo del tiempo, entre otros. Todo ello es procesamiento de información para la determinación del problema. Éste se analiza, se determinan causas y soluciones, tal como se aplica en una UD.

3.4.3 Proceso de diseño y desarrollo curricular

El proceso de diseñar y desarrollar el currículo se lleva a cabo mediante etapas de concreción curricular (Coll C. , 1997). La primera etapa corresponde al currículo nacional y, de acuerdo a las particularidades del medio social de la demanda, como regiones, etnias, y estados, se aplican adecuaciones en un segundo nivel de concreción curricular, sin perder el marco general del currículo nacional. En la escuela se realiza la tercera etapa, mediante la articulación de los contenidos del currículo de su región, etnia y estado, a partir de temas de interés del alumnado (vocero, a su vez, de su propia comunidad), mediante unidades didácticas.

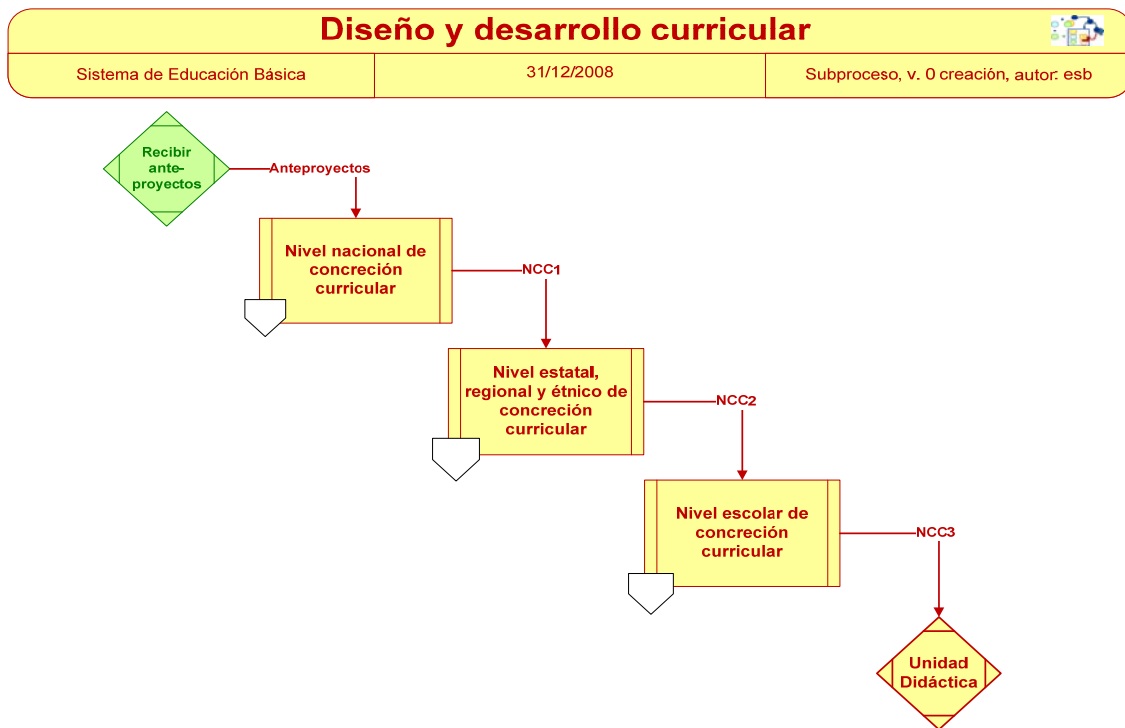


Ilustración 25: Proceso de diseño y desarrollo curricular

Con el fin de ofrecer un currículo que se caracterice por su pertinencia y relevancia, Tyler propone, que para la definición de los objetivos y los contenidos se tome en cuenta la opinión de diferentes “fuentes”, como son las de los “esencialistas” (científicos), los “progresistas” (pedagogos) y los “sociólogos” (Antúnez, 1996).

Se requiere el punto de vista de los esencialistas para garantizar que la definición y despliegue de los contenidos disciplinarios, de la ciencia y la tecnología; que se incluya la comprensión de fondo del concepto como condición para el desarrollo pleno de competencias prácticas que aseguren una adecuada interacción, conocimiento y transformación del medio social y natural.

Coincide César Coll (1997:84-88) con Tyler, que propone un procedimiento para la elaboración de contenidos, con base en el “tratamiento del epítome”; para definir el qué y cuándo de los contenidos educativos, respetando los contenidos disciplinarios pero también en concordancia con el nivel de estudios del alumnado y sus condiciones e intereses particulares.

Es una relación dialéctica la que se debe establecer entre las tres fuentes del currículo definidas por Tyler: la ciencia, la pertinencia social y la orientación pedagógica.

La propuesta siguiente determina cuatro roles. Es claro que no se refiere necesariamente a especialistas en su campo sino que es importante que se jueguen los cuatro roles y, aparentemente, en esa secuencia, sobre todo en el tercer nivel de concreción curricular, dentro de la escuela o grupo. Es evidente que el primer nivel de concreción curricular requiere mayor número de especialistas participantes. En la escuela, cuatro los roles los juegan todos los docentes, en actividades individuales y de equipo.

Concreción curricular.

Procedimiento 23/07/2007 versión 0 creación, autor: esb

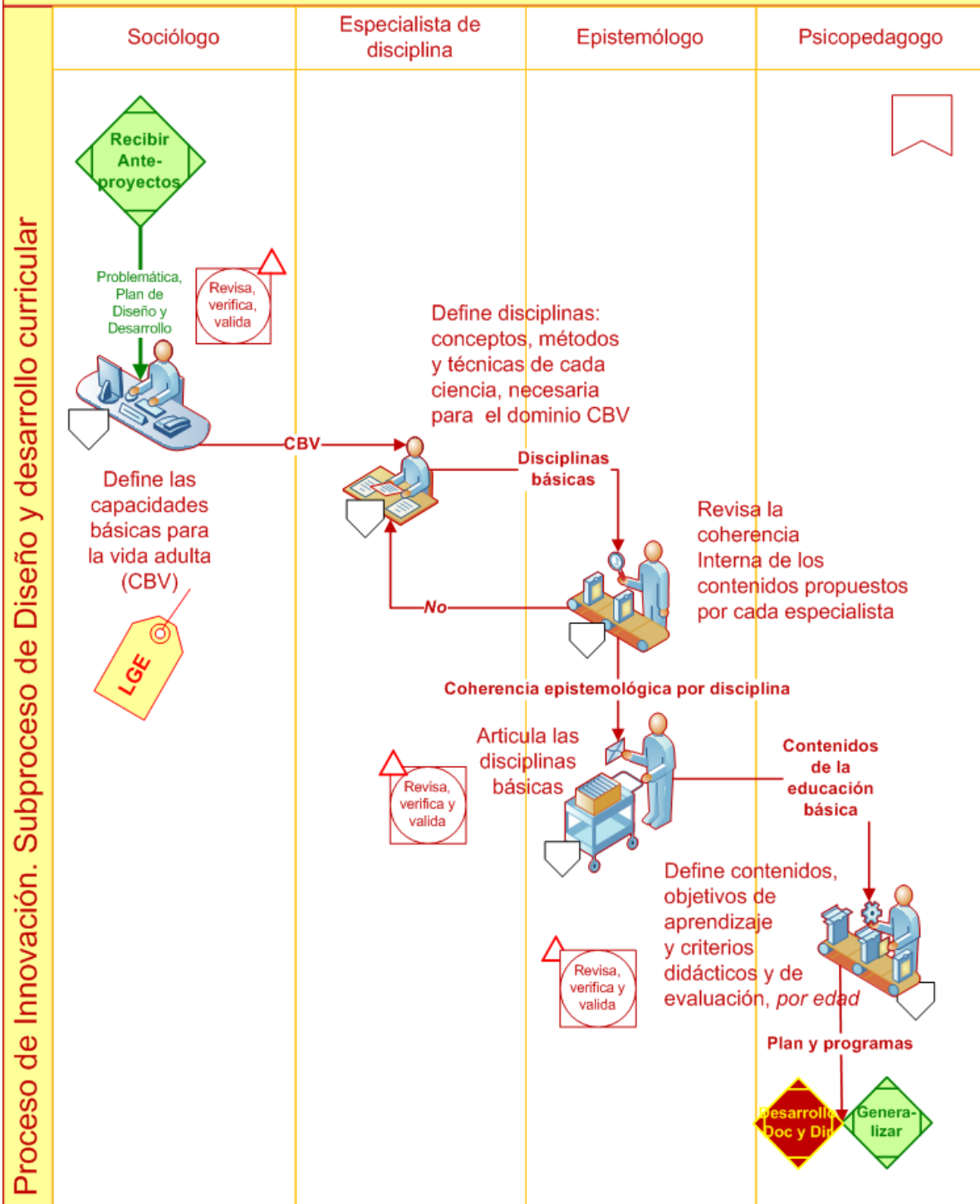


Ilustración 26: procedimiento de concreción curricular

3.4.4 Proceso de desarrollo comunitario

Se ha considerado como un proceso de apoyo de carácter académico a las actividades que realiza el centro escolar con la comunidad de madres y padres de familia como de otros miembros y organizaciones interesadas en el buen desempeño de la escuela. El desarrollo comunitario aplica tanto en la ciudad como en el campo. En el medio urbano, las escuelas de tiempo completo y las actividades extracurriculares que se ofrecen en el periodo vacacional, son propias de este proceso.

Es importante reiterar que este proceso es de apoyo al proceso EA. Está, en este caso, subordinado a las necesidades del proceso EA, como al proyecto escolar. El objetivo es lograr un beneficio mutuo. Ofrecer servicios educativos comunitarios en la escuela como servicios educativos en las organizaciones de la comunidad. El procedimiento sugiere una selección del segmento principal de beneficiarios en función del impacto del servicio en los beneficiarios y del apoyo que puedan recibir de ellos.

Desarrollo Comunitario.

Procedimiento 01/08/2007 versión 0 creación, autor: esb

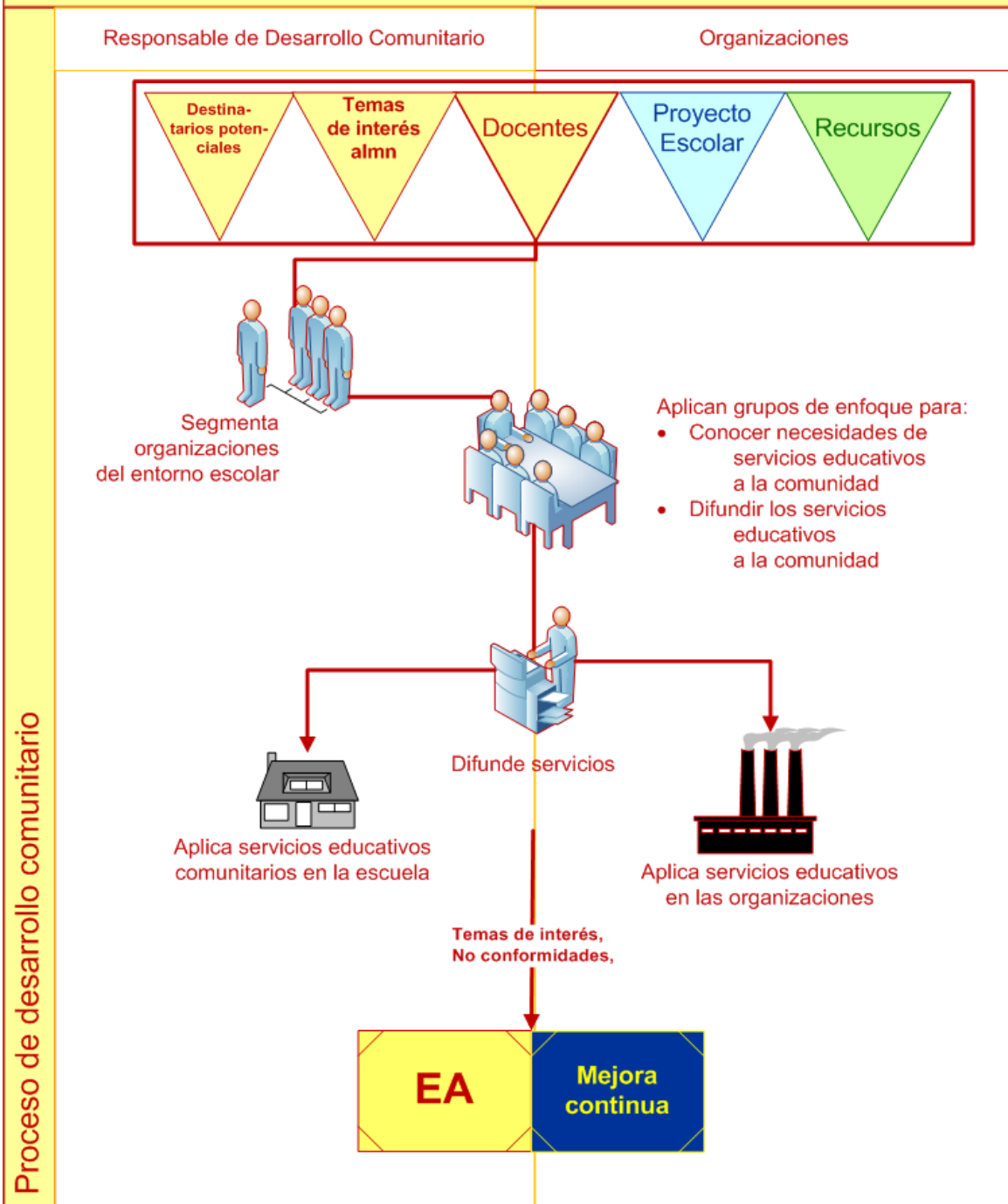


Ilustración 27: Desarrollo comunitario

3.4.5 Proceso de planeación

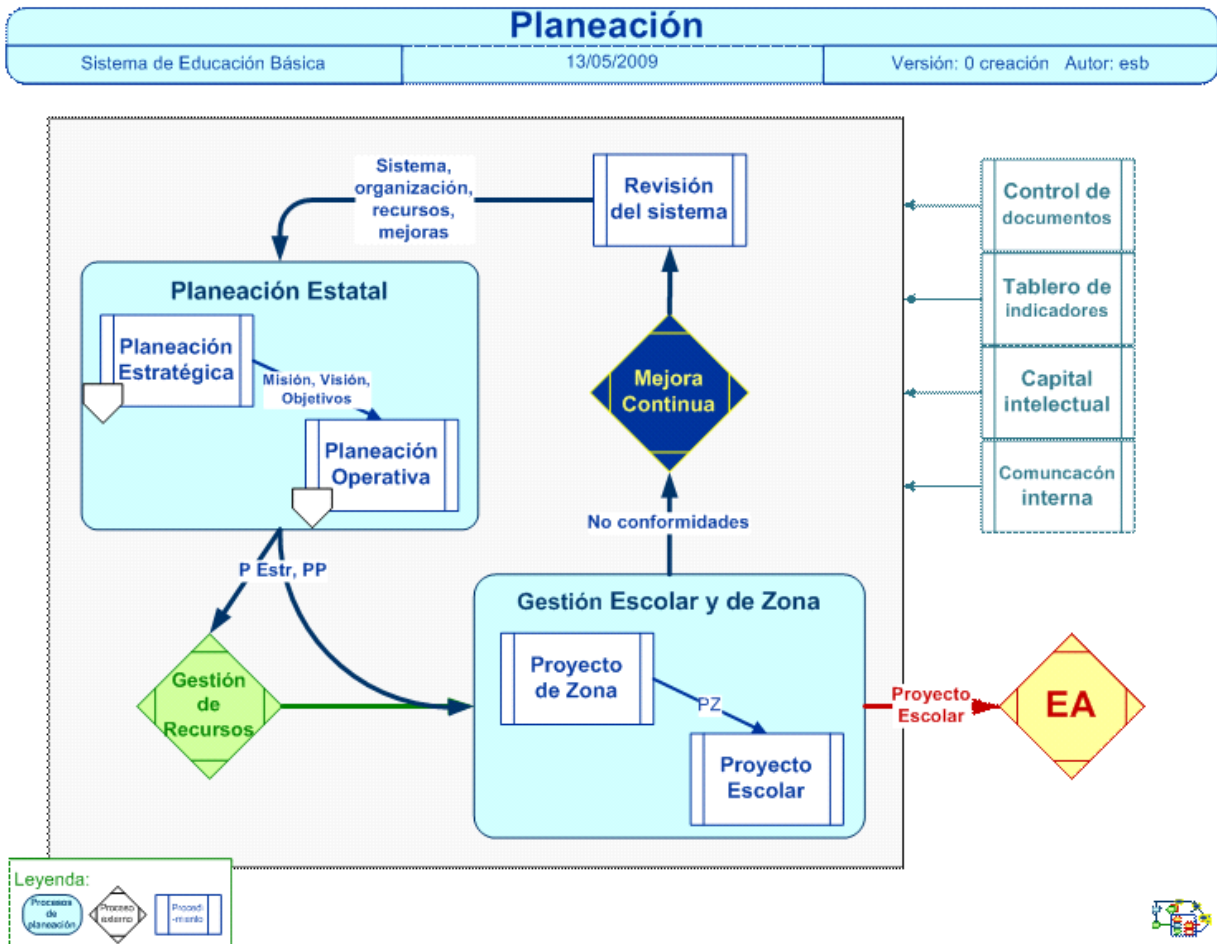


Ilustración 28: Proceso de planeación

El proceso de planeación se conforma por los procesos de planeación estratégica, planeación operativa, el proyecto de zona (y región) y el proyecto escolar. Los dos primeros corresponden a “oficinas centrales”, aunque además de estar vinculados tienen los mismos contenidos; es decir, que en la zona como en la escuela se hace planeación estratégica y operativa anual con base en el mismo procedimiento.

Este proceso tiene además cuatro procedimientos para el control de la documentación del SGEB, la conducción del tablero de indicadores (objetivos), el cálculo del capital intelectual de la organización con base en el desempeño del capital estructural y el capital humano (Edvisson, 2004). Además incluye el

procedimiento de comunicación interna que asegura la socialización de la información para la toma de decisiones en todos los niveles.

El procedimiento de control de documentos permite mantener su integridad y su manejo mediante una red electrónica.

El tablero de indicadores permite, además de consultar por cualquiera hasta los últimos detalles de la operación del SGEB, que todo el personal pueda partir de la misma información y crearse así un criterio propio acerca del desempeño de la institución. Para Pfeffer y Sutton es clave el manejo abierto del tablero de indicadores como herramienta de facultamiento del personal y conversión del saber en acción y nuevo aprendizaje (Pfeffer, 2005).

En seguida se muestra el procedimiento para la elaboración del proyecto escolar o el de zona. Se describen las actividades a desarrollar en una o varias sesiones con los docentes de la escuela o con los directores escolares y asesores técnicos, para el proyecto escolar o de zona respectivamente.

Las sesiones para el diseño del proyecto escolar las coordina el director escolar. El diseño del proyecto de zona lo conduce el supervisor de zona. Así, se describen las actividades que tienen que realizar, como presentar el programa de actividades y dar información de contexto en el tiempo y el espacio, acerca del proyecto que se va a realizar. Generalmente, el proyecto escolar tiene un alcance anual en el marco de un proyecto estratégico de cinco años.

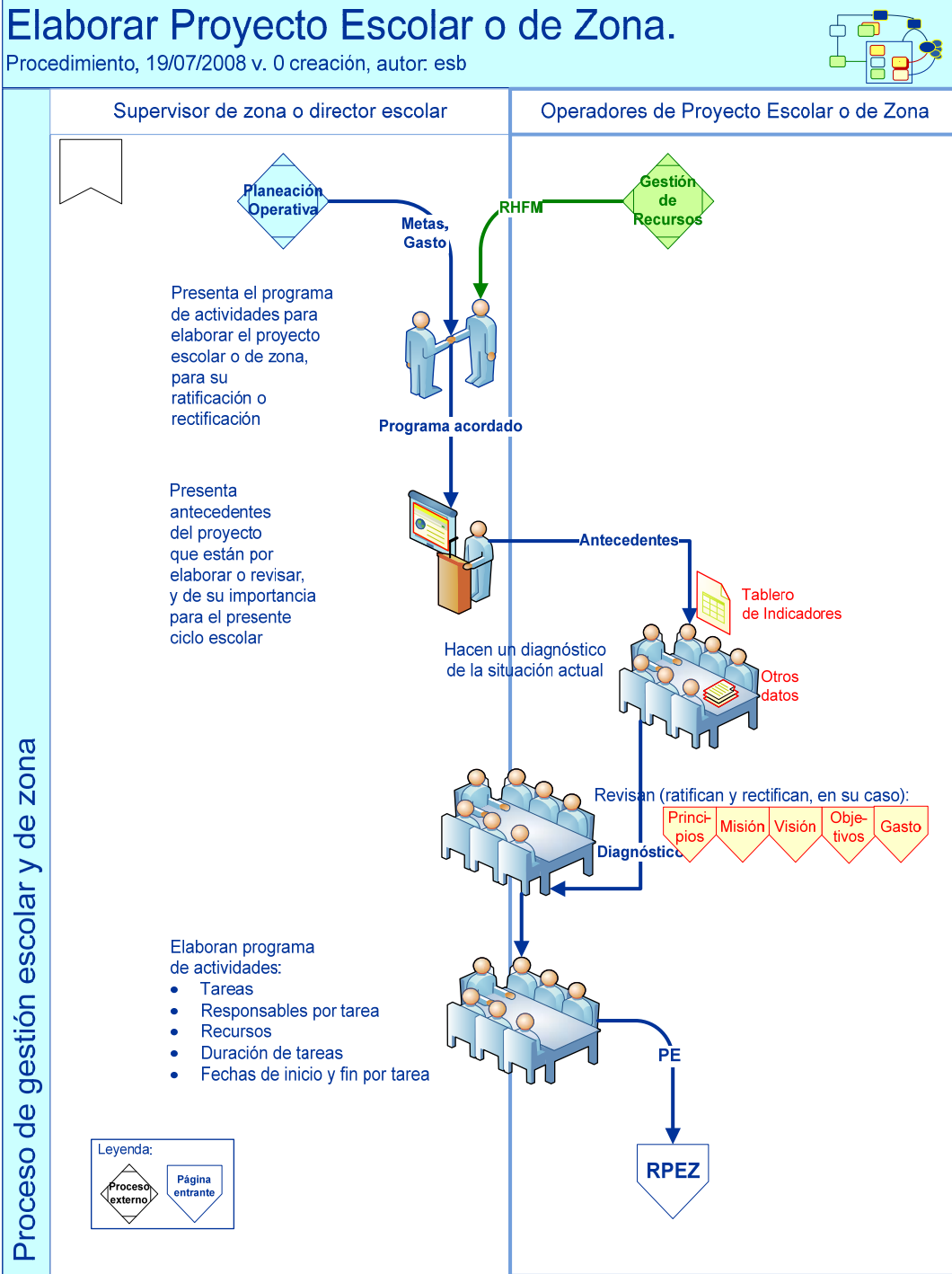


Ilustración 29: Procedimiento para elaborar el proyecto escolar o de zona

3.4.6 Proceso de mejora continua

La documentación digital y gráfica de procesos del SGEB permite que se opere en red el control de no conformidades y de acciones de mejora, como parte del proceso de mejora continua. Las incidencias o no conformidades tienen siempre una derivación a una acción de mejora y ésta, un resultado que también tiene su seguimiento para asegurar su eficacia y eficiencia.

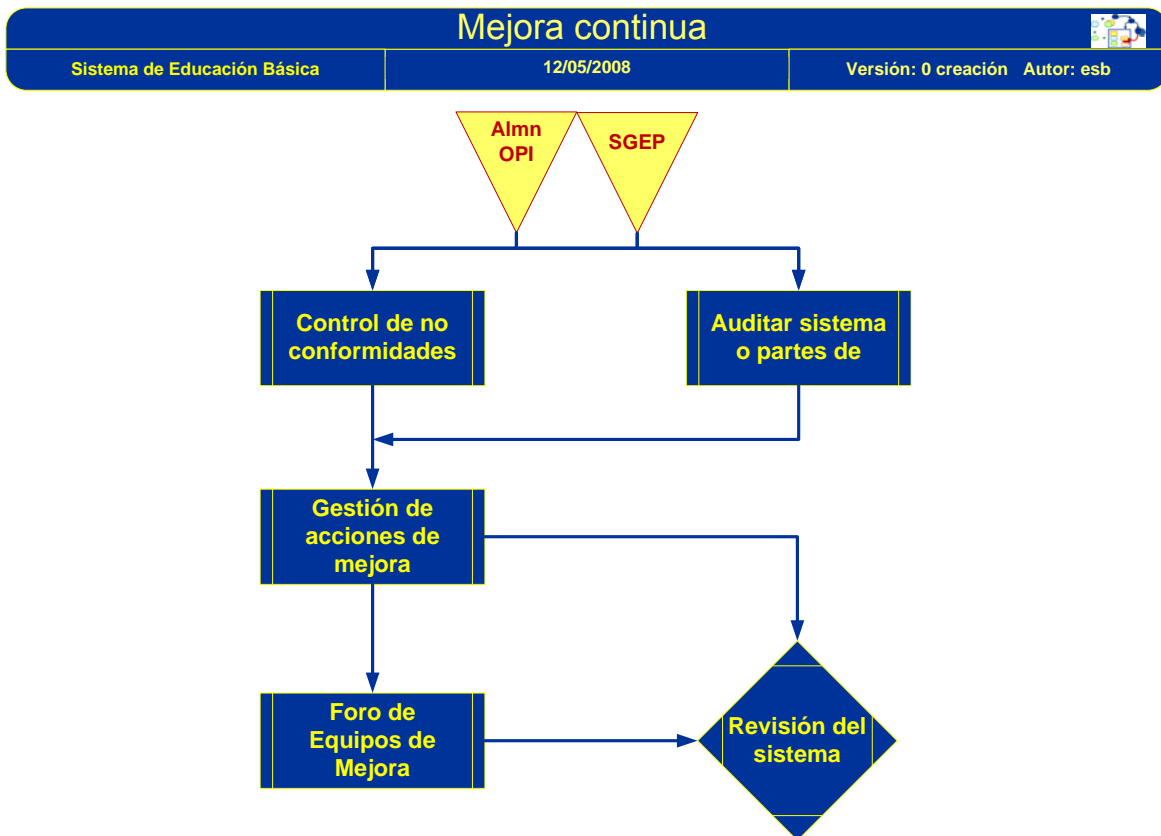


Ilustración 30: Proceso de mejora continua

El control de no conformidades es característico de un SGC que no se encuentra en una organización de cualquier otro tipo. Los procesos se sujetan a medición y seguimiento. En el proceso de producción se controlan las actividades críticas para asegurarse que cumplen los requisitos. En caso en que el producto en alguna de sus fases no cumpla los requisitos, entonces, se dispone de él. El conjunto de

no conformidades son analizadas para determinar sus causas y tomar acciones de mejora.

Las acciones de mejora pueden ser correcciones, acciones correctivas, acciones preventivas y proyectos de mejora. Las correcciones, en su caso, se toman de inmediato. Las acciones correctivas tienen como finalidad eliminar la causa de la no conformidad y asegurarse de su no reiteración. Estas acciones se sustentan en un procedimiento de análisis de no conformidades y formulación de soluciones hasta demostrar su eficacia. Generalmente se aplica en equipo y es lo que da pie al foro de equipos de mejora, en el cual los equipos concursan por demostrar el mejor método de determinación y solución de no conformidades.

El proceso de mejora continua contiene además procedimientos e instrucciones para la realización de auditorías al sistema o a una parte éste; sólo como un apoyo externo para detectar lo que el mismo auto-control haya dejado escapar.

Se propone la aplicación regular de auditorías internas y externas, como una forma para que los mismos agentes de un proceso puedan recibir información de un tercero sobre aspectos no percibidos por ellos mismos, como puntos ciegos. Los hallazgos se convierten en oportunidades para aplicar acciones de mejora.

De la operación del sistema y de los hallazgos de las auditorías se controlan las no conformidades de productos e incidencias del sistema. De ahí se desprenden acciones de mejora.

Los equipos de mejora concursan por en foros ex profeso para fortalecer la aplicación del método de análisis y solución de problemas en equipo y estimular la participación del personal en equipos de mejora.

Control de no conformidades

Procedimiento 28/07/2008 versión 0 creación, autor: esb

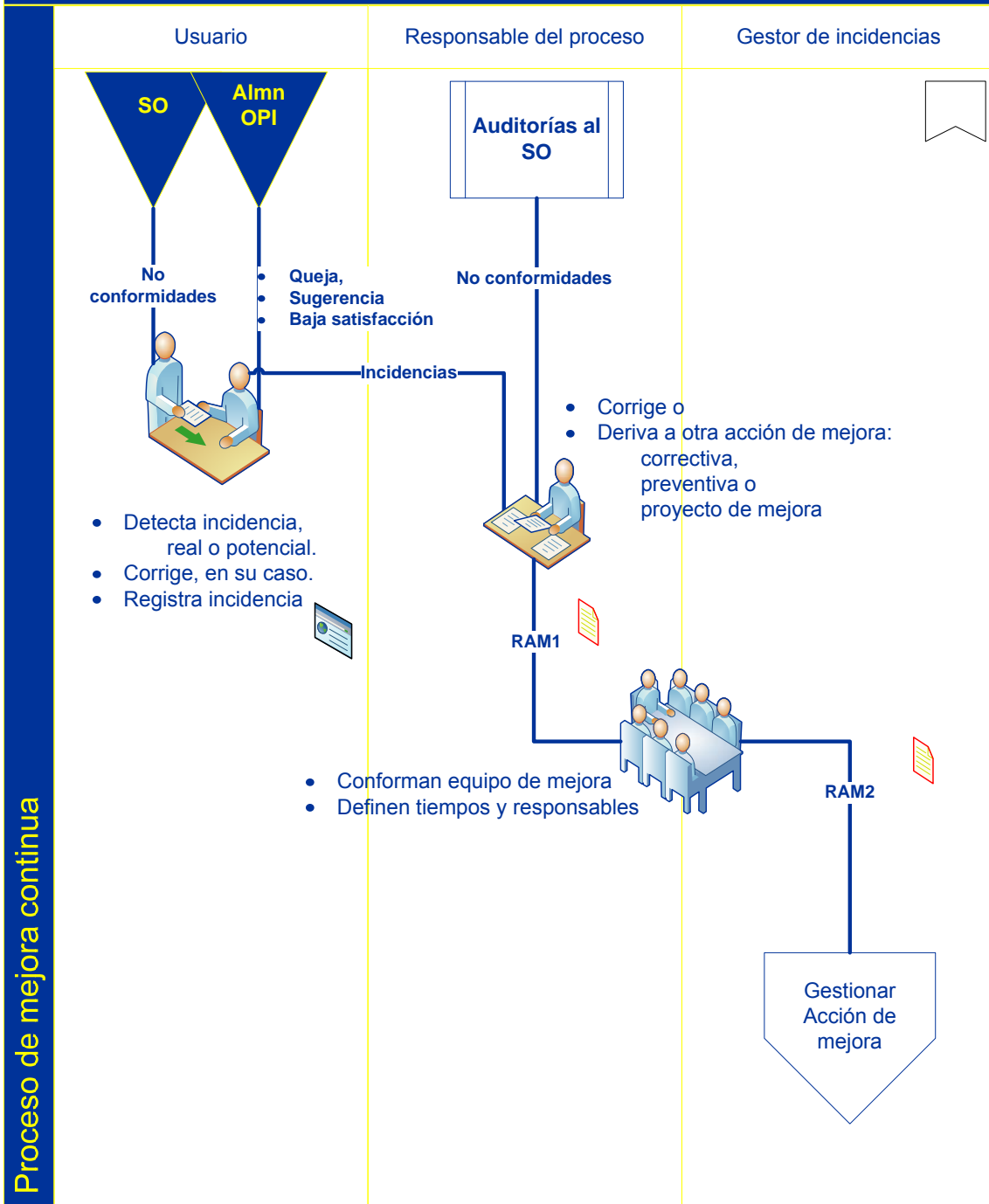


Ilustración 31: Control de no conformidades

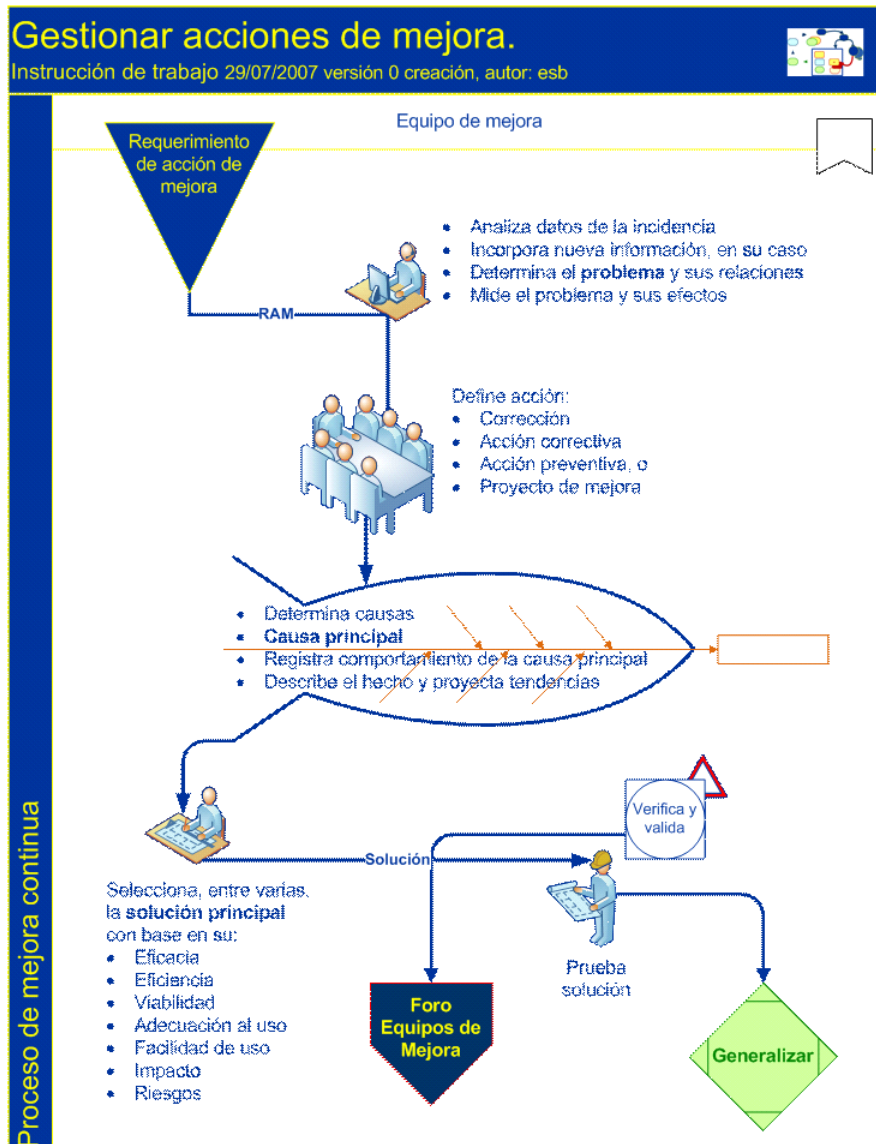


Ilustración 32: Acciones de mejora

3.4.7 Procedimiento de innovación

Este procedimiento forma parte del proceso de gestión de recursos. Por su importancia y su relación con la mejora continua y el capital intelectual, se presenta la siguiente propuesta. La innovación se puede entender como un salto cualitativo de la mejora gradual y sostenida como es el procedimiento de mejora continua (Imai, 1992).

Este procedimiento tiene la cualidad de controlar la inspiración de la almohada o la ocurrencia del jefe nuevo. Sin dejar de tener una fuerte dosis de intuición fincada

en la experiencia, el procedimiento se asegura de su pertinencia en relación con las necesidades del SGEB.

Sujeta a su vez la validez de la innovación a criterios de eficacia, eficiencia, viabilidad, adecuación funcional al uso, impacto y riesgos sociales y ecológicos.

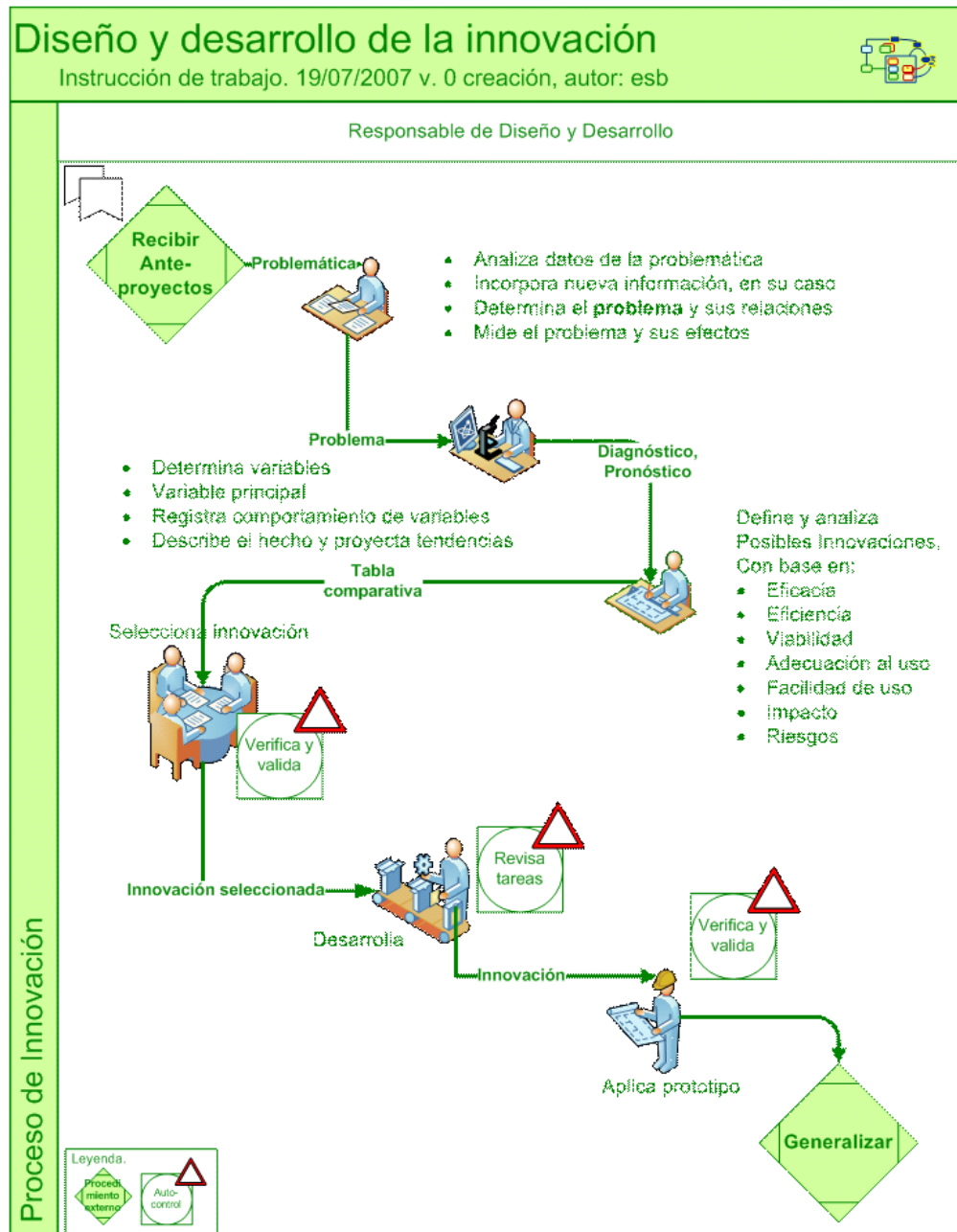


Ilustración 33: Procedimiento de diseño y desarrollo

3.5 Estructura orgánica. Quiénes somos.

La estructura orgánica se presenta en el apartado Quiénes somos. Las autoridades y responsabilidades se han derivado de los papeles que juega cada persona en los procedimientos e instrucciones de trabajo establecidos en el sistema de gestión. El conjunto de papeles conforma las funciones de los perfiles de puesto.

3.5.1 Puestos por nivel

La estructura articula los diferentes niveles de operación y dirección. Se ha diagramado la estructura orgánica del SGEB, en el que aparecen las direcciones, las zonas de supervisión, las escuelas y las aulas, por las que se puede acceder por hipervínculo.



Ilustración 34: Estructura orgánica

Zona

Sistema de Educación Básica	13/09/2007	Versión: 0 creación Autor: esb
-----------------------------	------------	--------------------------------



Ilustración 35: Estructura orgánica de una supervisión de zona

Escuela

Sistema de Educación Básica	13/09/2007	Versión: 0 creación Autor: esb
-----------------------------	------------	--------------------------------

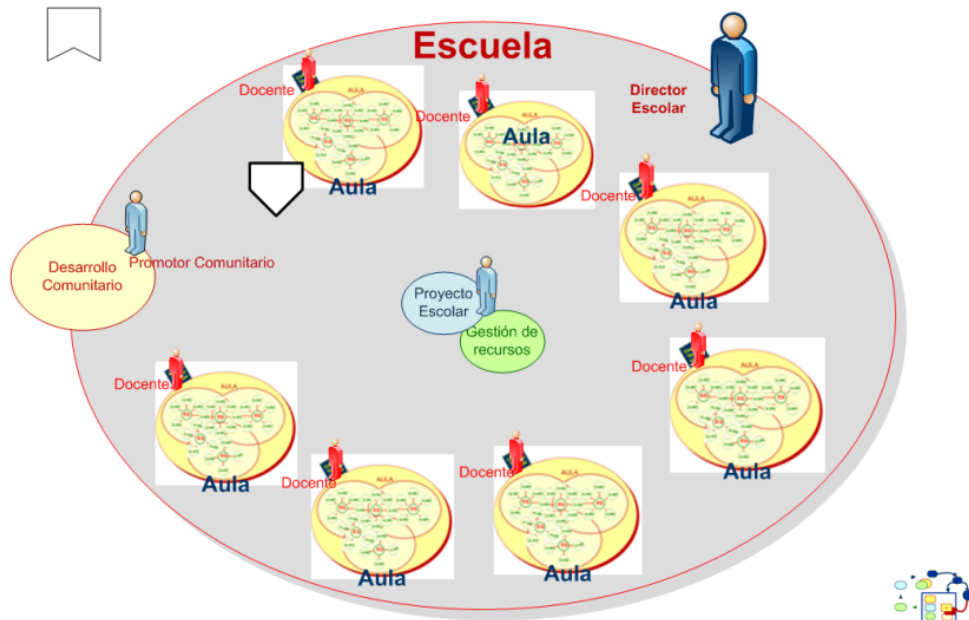


Ilustración 36: Estructura orgánica de una escuela

Aula, Estructura orgánica de

Sistema de Educación Básica

13/09/2007

Versión: 0 creación Autor: esb

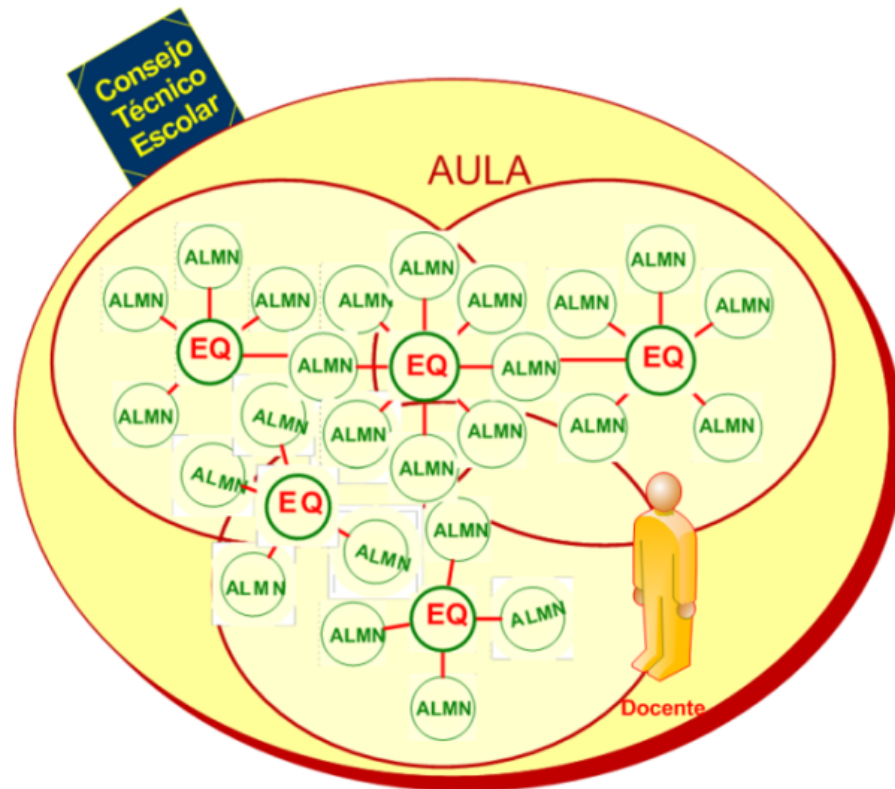


Ilustración 37: Estructura orgánica de un aula

3.5.2 Perfiles de puesto

En la estructura orgánica se muestran las funciones de los puestos. Éstos se derivan de las responsabilidades establecidas en los procedimientos e instrucciones del SGEB. De dichas responsabilidades se derivan las competencias con las que debe contar cada uno de los individuos que ocupen sendos puestos³⁷.

La medición del desempeño mediante las funciones establecidas permite formular contenidos de capacitación relacionados directamente con las necesidades del sistema.

³⁷ Se entiende por competencia “aptitud demostrada para aplicar conocimientos y habilidades”. Aptitud es, a su vez, la “aplicación de conocimientos, habilidades y comportamientos en el desempeño” (IMNC, Gestión de la calidad - Directrices para la formación de personal, 2003).

Todas las competencias de los agentes que se presentan a continuación son las mismas. Cambian por su énfasis, pero todos deben tener aptitudes para conducir sistemas de gestión, tener aptitudes de liderazgo (ascendiente), para el desarrollo y facultamiento del personal, conocimiento y experiencia en los procesos técnico-pedagógicos, en planeación estratégica y operativa, como de la gestión de recursos humanos y materiales. Evidentemente, las competencias que debe dominar el docente aluden a lo pedagógico, al desarrollo y facultamiento del personal como del correspondiente liderazgo. Serán distintas las competencias con las que debe contar el responsable de la gestión de recursos, pero aún éste debe tener claros los criterios y objetivos de los procesos académicos.

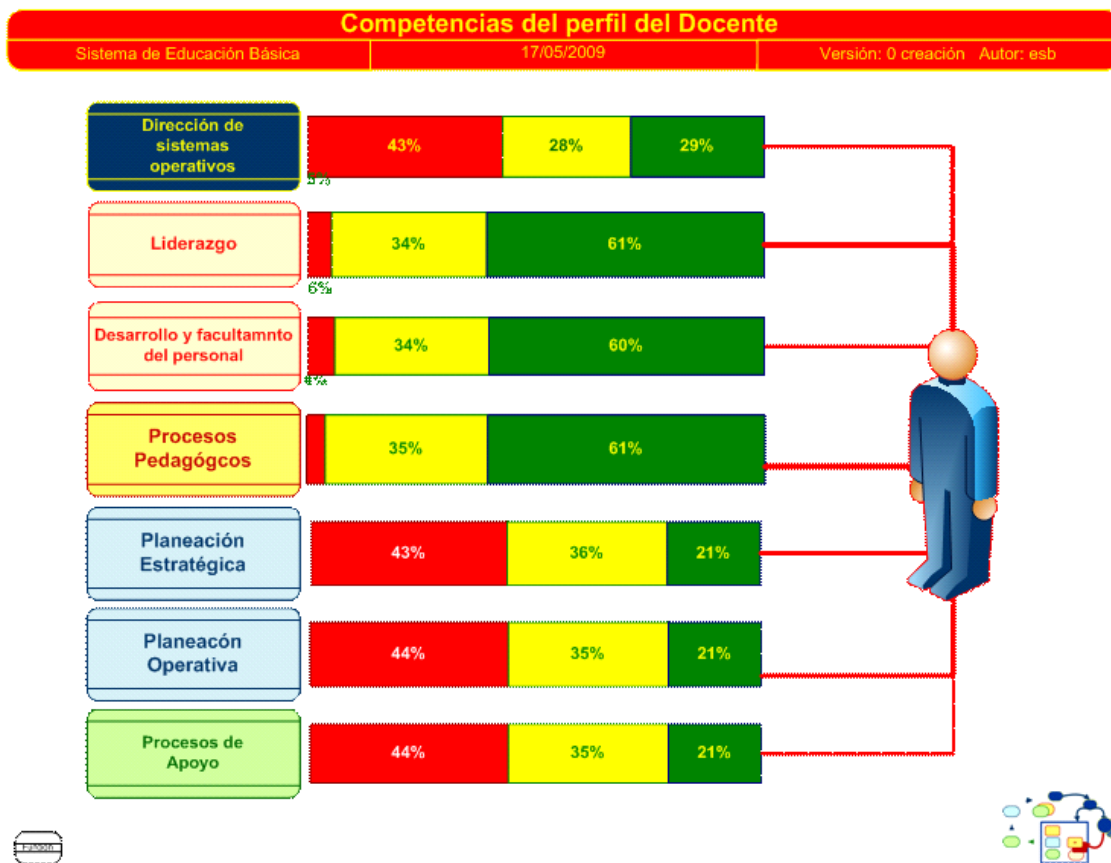


Ilustración 38: Competencias del perfil docente

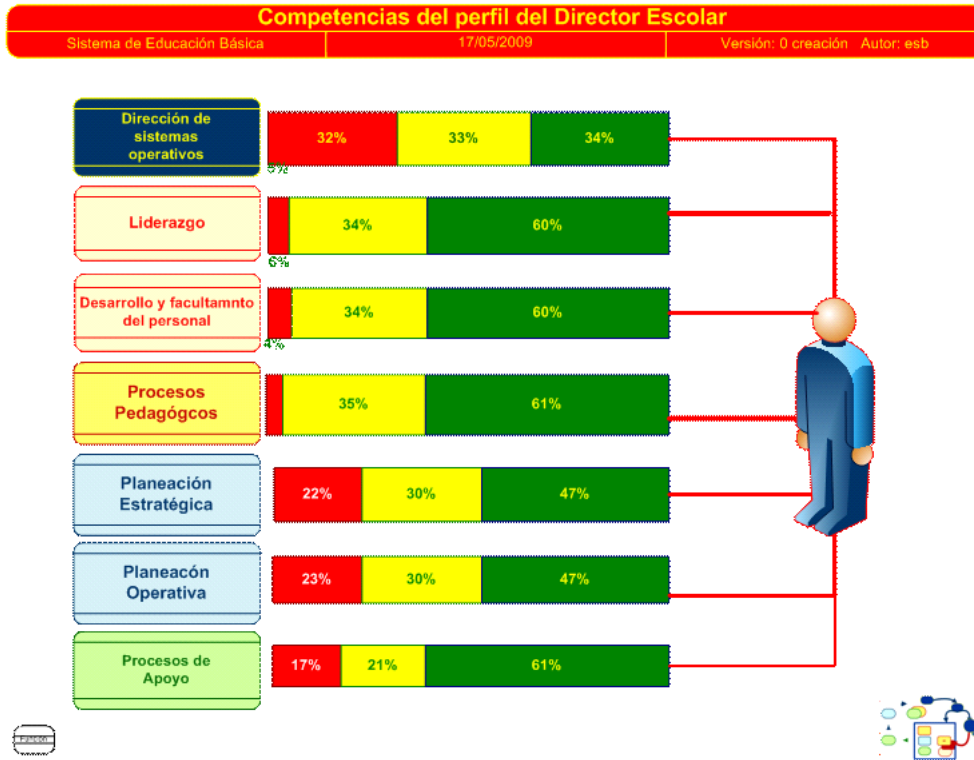


Ilustración 39: Competencias del perfil del director escolar

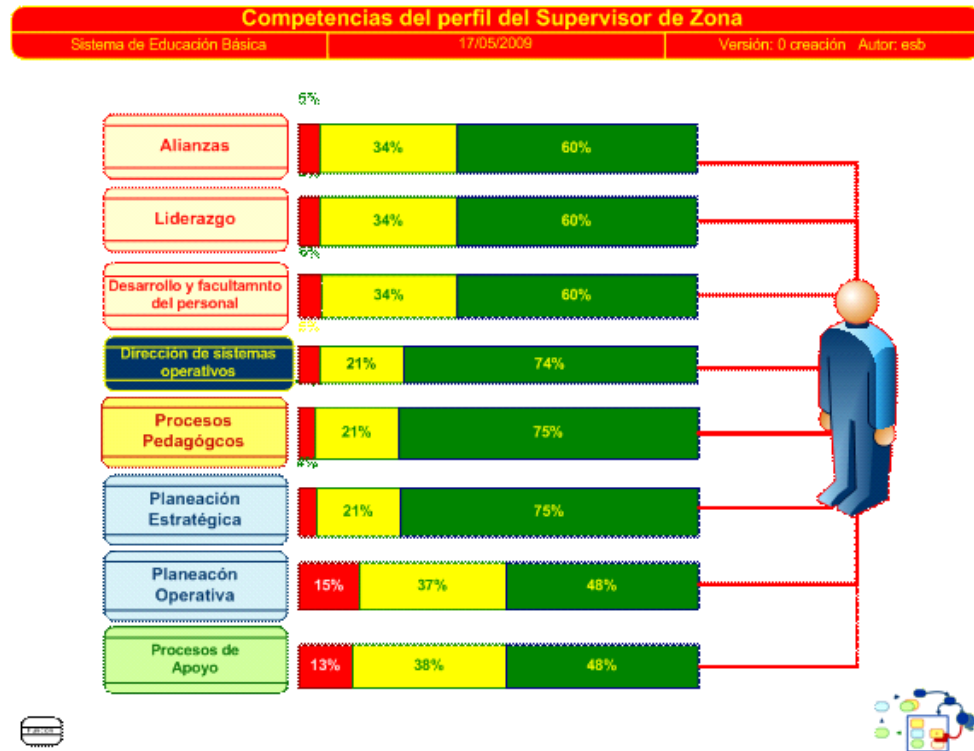


Ilustración 40: Competencias del perfil del supervisor de zona

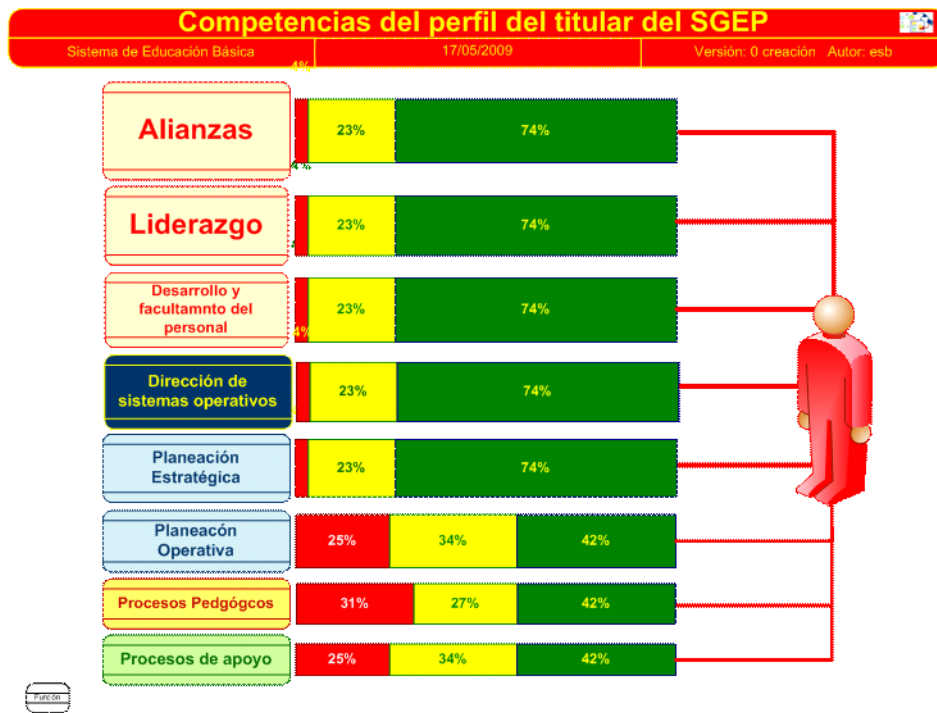


Ilustración 41: Competencias del perfil del titular del SGEB

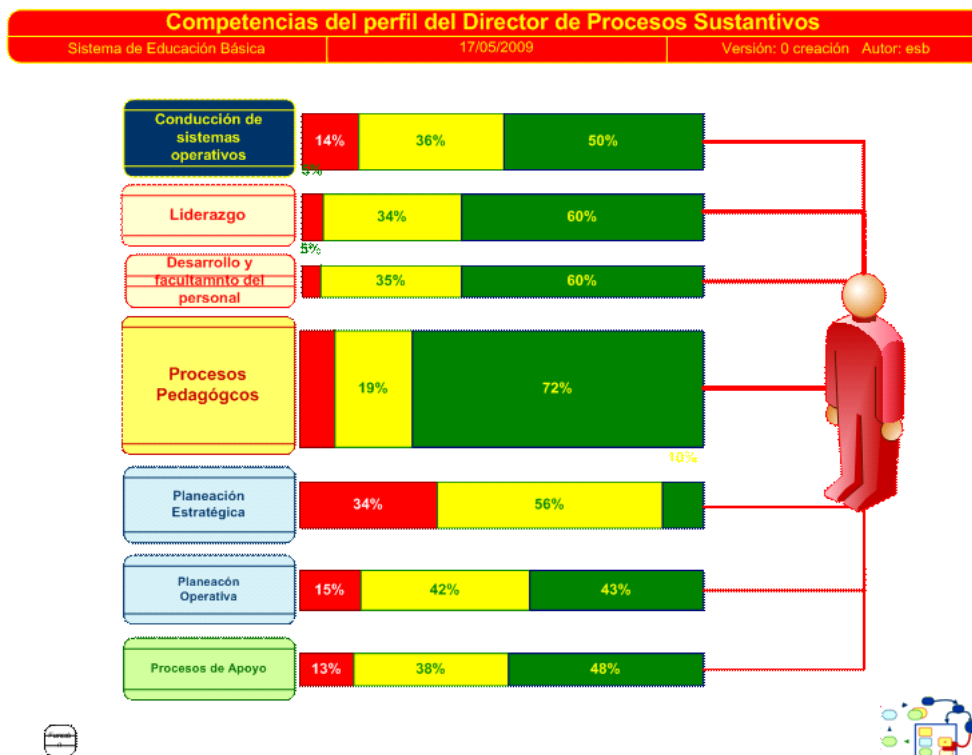


Ilustración 42: Competencias del perfil del titular de los procesos sustantivos

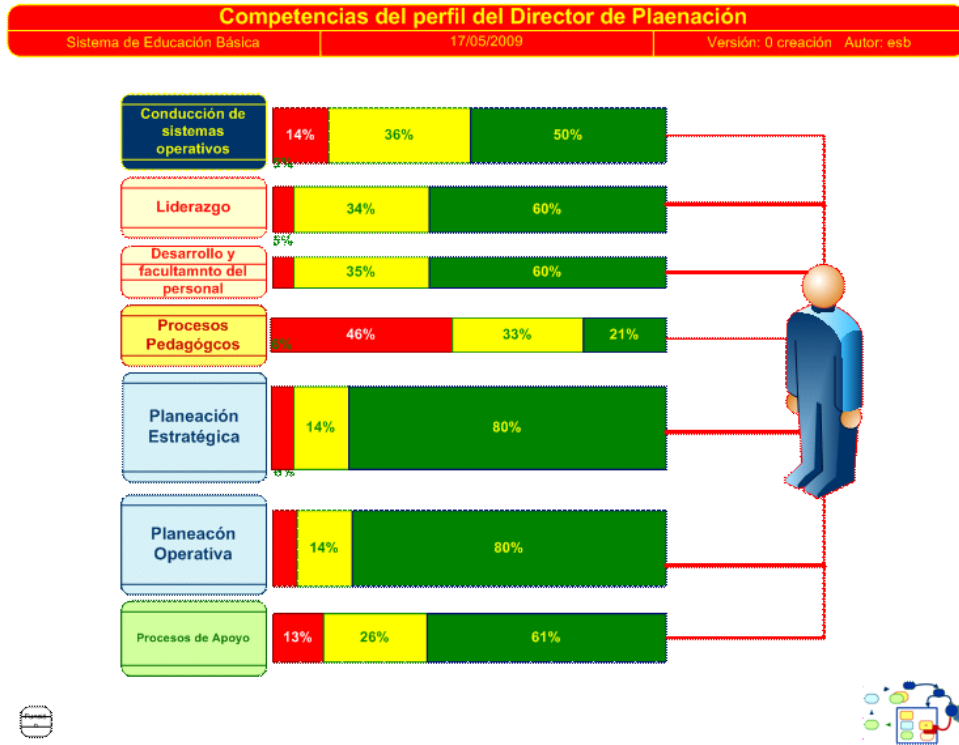


Ilustración 43: Competencias del perfil del titular de planeación

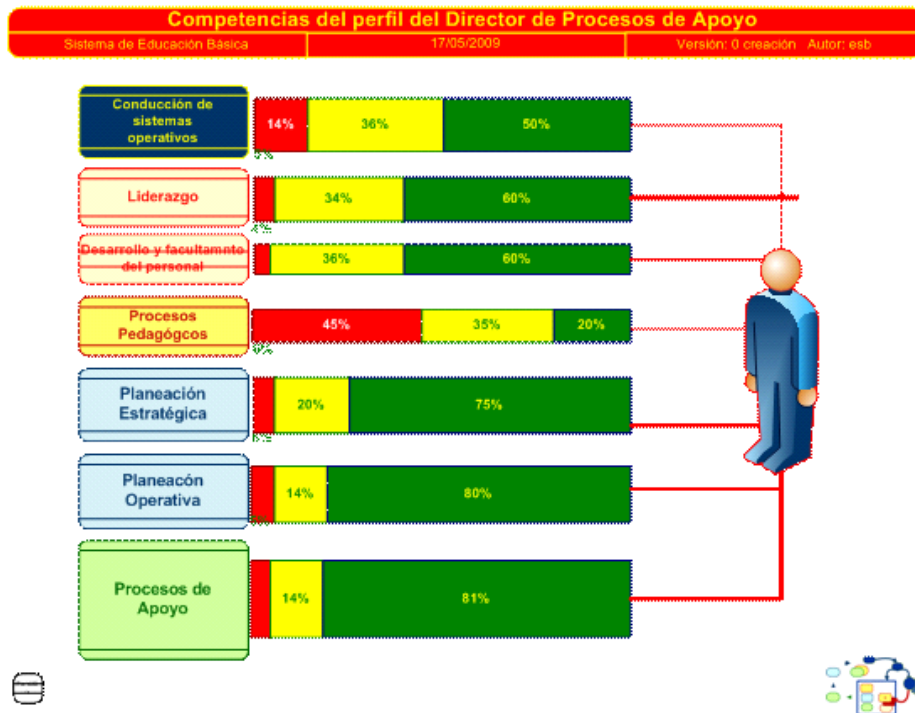


Ilustración 44: Competencias del perfil del titular de proceso de apoyo

3.6 Glosario

El glosario del Manual parte del marco normativo y los principios del SGEB. De éstos se desprendieron términos que fueron registrándose como palabras clave para de ahí armar el glosario, organizado a su vez por tipos de procesos (sustantivos, de apoyo, estratégicos). De este glosario se derivó un mapa curricular.

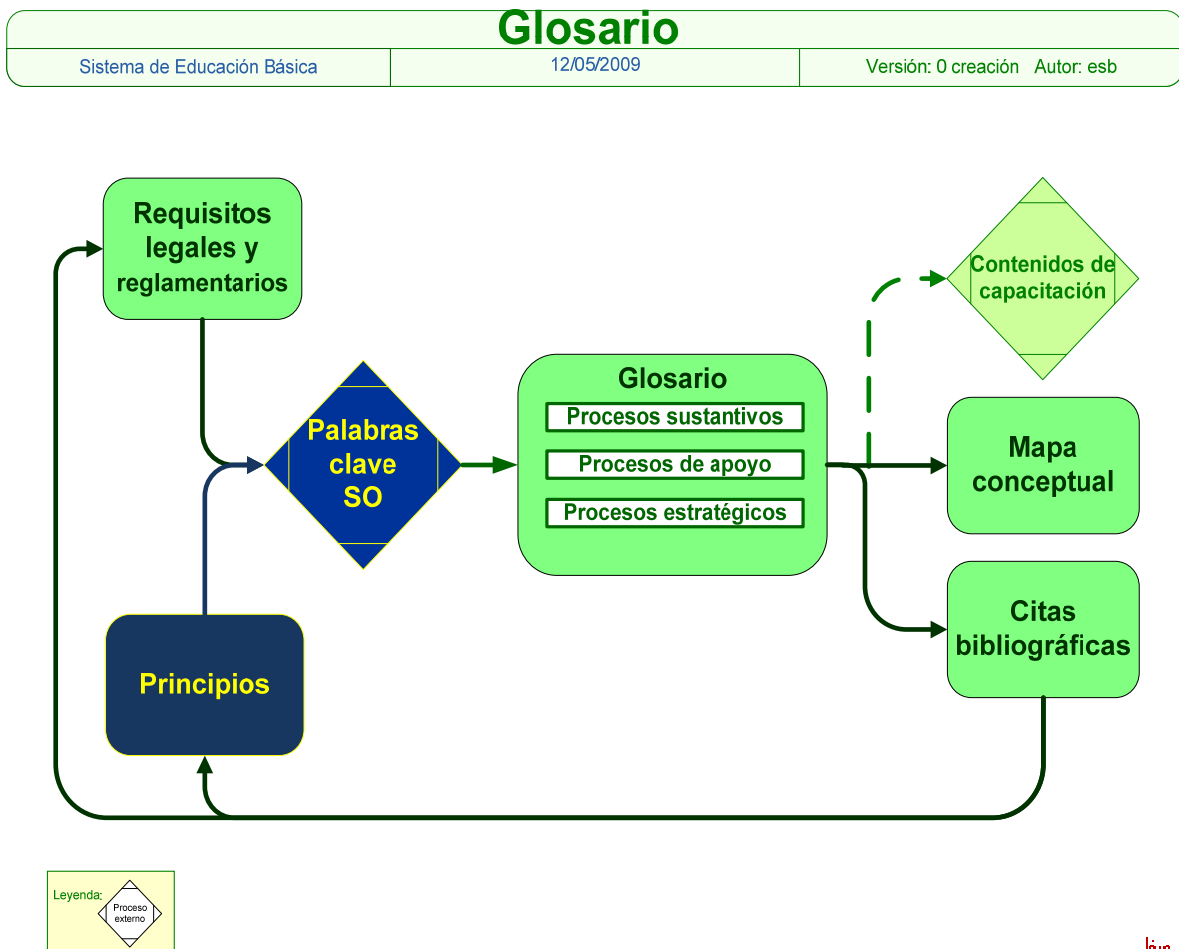


Ilustración 45: Glosario

4. Perspectivas de la propuesta de SGEB

Hemos señalado la necesidad que tiene la educación básica de nuestro país de un sistema de gestión explícito, que favorezca el enfoque al beneficiario, el liderazgo democrático, el facultamiento del personal, el enfoque sistémico de procesos, el control para la mejora continua y la innovación, como el desarrollo de la capacidad de adaptación activa a las condiciones cambiantes del medio social.

Hemos también evaluado la capacidad del sistema de gestión actual de la educación básica actual, del que pocas posibilidades hemos visto para lograr sus objetivos; entre otros factores, por la ausencia formal de un sistema de gestión y mejora de procesos.

La evaluación del sistema de gestión actual de la educación básica nos llevó al análisis de las posibilidades reales que tienen las organizaciones de nuestro país en general de aplicar consecuentemente los principios de un sistema de gestión de la calidad. Caímos en la cuenta de los límites que tiene un sistema de gestión para aplicarse en un sistema social como el mexicano, capitalista monopolista de estado de la era de la información mundial (Castells, 1999).

Hemos observado las virtudes y limitaciones de la actual teoría de la gestión de la calidad. Primordialmente, para los países capitalistas, la imposibilidad material para satisfacer las necesidades de los beneficiarios, antes que asegurar el incremento de la ganancia —basada en la reducción del valor entregado al beneficiario y el aumento del mismo generado por los trabajadores (Marx, 1946).

En segundo lugar, en el capitalismo es muy difícil que una organización pueda democratizar el sistema de gestión y facultar al personal en la planeación, control y mejora de los servicios y procesos (Martín M., 2007).

Tercero, su límite epistemológico positivista, que con ingenuidad parte del supuesto acceso a los hechos objetivos, mediante la medición de indicadores operacionales definidos por las partes (Gortari de, 1972).

Cuarto, la subjetividad implicada en la operación de un sistema de gestión no se limita al comportamiento explícito, sino a toda la psique de cada individuo, de cada grupo y de la organización en su conjunto. Son comportamientos que responden a una tarea explícita desde las posibilidades y “tareas” implícitas del aparato psíquico (en gran parte inconsciente, siempre pulsional) en cada uno de estos niveles; cualitativamente diferentes, que muestran un comportamiento e intenciones propias, pero que se constituyen por sus individualidades. Su contradicción principal es el manejo de los estados emocionales que “se niegan” a encausarse en favor de la tarea (Bion, 1972) (Pichon-Rivière, 1983).

Las condiciones de ambigüedad de la tarea de la organización —como la falta de un sistema de gestión explícito— es generador de paranoiagénesis, de estados regresivos que impiden su cumplimiento y que les lleva a la recurrencia de acciones de control neurótico como la burocratización y el control corporativo (Kernberg, 1999).

Como el control corporativo y corrupto que aplica el comité ejecutivo del SNTE, con un gobierno ilegítimo que ha dejado la educación básica en manos del sindicato, que en estos tres años ha mostrado desdén e improvisación (Cambio, 2009), con resultados cada vez peores (Carvallo, 2009). En estas condiciones, con este gobierno, las perspectivas de la educación básica son poco promisorias.

El movimiento democrático del magisterio ha venido haciendo esfuerzos por definir un proyecto alternativo para la educación básica (CNTE, 2009). El trabajo que se ha venido realizando por los trabajadores de la educación, al menos desde los setenta, responde a la visión que han defendido nuestros próceres desde la revolución de independencia. A este esfuerzo quisiera sumarse la presente

propuesta. Con toda humildad pero con la firme intención de hacer realidad la calidad de la educación pública.

Es imposible implantar por decreto un sistema de gestión de la educación básica (SGEB). Hay una enorme brecha entre el saber qué hacer y el lograr construirlo y operarlo. Su aplicación se enfrenta, al menos, a los siguientes obstáculos:

- la complejidad y magnitud de la organización y el sistema de gestión (y el enfoque del problema limitado al desempeño de escuela por escuela),
- las inercias de la administración tradicional —discrecional, fiscalizadora, corrupta—,
- enfoque de administración por funciones y por resultados, no por procesos,
- baja y anacrónica aptitud del personal, particularmente de mandos medios y superiores,
- control sindical corporativo,
- la democracia burguesa y las fuerzas de la reacción.

La aplicación regular del SGEB requiere del conocimiento, aptitud y convencimiento pleno de todos los trabajadores. Su construcción se despliega día a día escuela por escuela, supervisión por supervisión, pero también, mediante la organización y el trabajo nacionales. Este esfuerzo habrá de lograrse en el país a la par de la construcción de la democracia popular.

Los trabajadores de la educación no sólo protestamos por el pésimo desempeño del gobierno, también le decimos que sabemos qué es una buena educación y cómo es que debe operar una entidad nacional a su cargo.

Según hemos podido observar, además de tener claro el proyecto de educación básica alternativo, sus constructores habrán de pertrecharse de las herramientas teóricas y técnicas de los agentes de cambio, de los profesionales en el cambio social planificado, en el manejo de la resistencia y la construcción colectiva de sistemas de gestión (Lippit, 1958), (Pichon-Rivière, 1983), (Davis, 2003).

La gran mayoría de los trabajadores de la educación, como del alumnado, sus familias y comunidades, comparte la necesidad de una educación básica efectiva y de calidad, con instalaciones, equipo, materiales y, sobre todo, docentes aptos; apoyados profesionalmente por el personal directivo, como por cada uno de los compañeros de las entidades de la educación básica. La resistencia se encuentra entre quienes no pueden transparentar los procesos por intereses ajenos a la educación.

Trabajos citados

- Antúñez, S. L. (1996). *Del proyecto educativo a la programación de aula*.
Barcelona: Graó.
- Berger, C. y. (2001). *Descripción gráfica de los procesos*. Madrid: AENOR.
- Bion, W. (1972). *experiencia en grupos*. Buenos Aires: Paidós.
- Bohoslavsky, R. (1998). *Orientación vocacional. Una estrategia clínica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2006). Estudio introductorio. En B. Bozeman, *La Gestión Pública. Su situación actual* (págs. 37-44). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara, G. (2008). *Otra educación es posible*. México: Siglo XXI editores.
- Cambio, E. (2009). Debate: los libros de texto 2009. *Cero en Conducta* .
- Carnoy, M. e. (1986). *Economía política del financiamiento educativo. En países en desarrollo*. México: Gernika.
- Carvalho, N. M. (05 de 10 de 2009). Privadas, las mejores escuelas de Enlace. *El Universal*
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. México: Siglo veintiuno editores.
- CGEIB. (2007). <http://eib.sep.gob.mx>.
- Chauvel, A.-M. (2006). *Herramientas para control estadístico de procesos y análisis de riesgos*. México: Qualigramex.
- CNTE. (2009). *Foro nacional de educación alternativo*. México: Coordinadora nacional de trabajadores de la educación.
- Coll, C. (1997). *Psicología y currículo*. México: Paidós.
- Coll, C. (1997). *Psicología y currículum*. México: Paidós.
- Coll, e. a. (2005). *La mala educación en tiempos de la derecha*. México: UPN Porrúa.
- CONAFE. (2007). www.conafe.gob.mx.
- CONAFE. (1999). *Guía del maestro multigrado*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.

-
- CONAFE. (2000). *Memoria de la gestión 1995-2000*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Davis, K. y. (2003). *Comportamiento Humano en el Trabajo*. México: McGraw-Hill.
- Dor, J. (2006). *Introducción a la lectura de Lacan. El inconsciente estructurado como lenguaje*. Barcelona: Gedisa.
- Edvisson, L. y. (2004). *El capital intelectual. Cómo identificar y calcular el valor inexplorado de los recursos intangibles*. Bogotá: Norma.
- Fayol, H. (1961). *Administración industrial y gerencial*. México: Herrero Hermanos.
- Filosofía, D. d. (1975). *Metodología del conocimiento científico*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- González, F. G. (1996). *Diseño y desarrollo de unidades didácticas*. Madrid: Escuela española.
- González, M. (2000). *La función despliegue de la calidad (QFD)*. México: McGrawHill.
- Gortari de, E. (1972). *Introducción a la lógica dialéctica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guevara, G. (1992). *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Hamel, G. y. (2008). *El futuro de la administración*. Bogotá: Norma.
- Hammer, M. y. (1994). *Reingeniería*. Bogotá: Norma.
- Harris, M. (1980).
- Híjar, P. G. (2005). *Pensamiento Estratégico. Un marco conceptual aplicado a los negocios*. México: s/d.
- Hirata, R. (2005). *El nuevo movimiento de trabajo en equipo en México*. Chihuahua: Primer Foro de la Calidad del Conafe.
- Imai, M. (1992). *Kaizen. La clave de la ventaja competitiva japonesa*. México: Continental.
- IMNC. (2003). *Directrices para la documentación de sistemas de gestión de la calidad. ISO 10013:2001*. México: Instituto mexicano de normalización y certificación.
- IMNC. (2003). *Gestión de la calidad - Directrices para la formación de personal*. México: Instituto mexicano de normalización y certificación, a. c.

- IMNC. (2008). *Sistema de gestión de la calidad - Fundamentos y vocabulario. ISO 9000 2005*. México: Instituto mexicano de normalización y certificación, a. c.
- IMNC. (2001). *Sistema de gestión de la calidad - Recomendaciones para la mejora continua. ISO 9004*. México: Instituto mexicano de normalización y certificación.
- IMNC. (2008). *Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos ISO 9001*. México: Instituto mexicano de normalización y certificación, a. c.
- INNE. (2009). *Sistema de indicadores*. México: Instituto nacional para la evaluación educativa.
- Kaplan, R. y. (2002). *Cuadro de mando integral (The balance scorecard)*. Barcelona: Gestión 2000.
- Kernberg, O. (1999). *Ideología, conflicto y liderazgo en grupos y organizaciones*. Barcelona: Paidós.
- Kettl, D. (2006). En busca de claves de la gestión pública. Diferentes modos de cortar una cebolla. En B. Bozeman, *La gestión pública. Su situación actual*. (págs. 100-116). México: Fondo de Cultura Económica.
- Kotler, P. y. (1992). *Mercadotecnia social. Estrategias para cambiar el comportamiento social*. México: Diana.
- Lenin, V. I. (1979). El imperialismo, fase superior del capitalismo. En V. I. Lenin, *La lucha de los pueblos de las colonias y países dependientes contra el imperialismo* (págs. 171-222). Mosú: Progreso.
- Lippit, R. (1958). *La dinámica del cambio planificado*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lorenzer, A. (1976). *Bases para una teoría de la socialización*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Martín M., Q. (2007). *Organización y dirección de centros educativos innovadores*. Madrid: McGrawHill.
- Martínez. (2006). *Indicadores*. México: INEE.
- Martínez, A. (2008). Profesioanlizar a los docentes sin formación inicial. *PRONAP de México. Una propuesta dual*. París: Centro internacional de estudios pedagógicos.
- Marx, C. (1946). *El capital. Vol I*. México: Fondo de cultura económica.

-
- Méndez, Á. (2008). Cultura de la calidad. *Cultura de la calidad*. México.
- Milward, H. P. (2006). ¿Qué es el "estado hueco"? En B. Bozeman, *Gestión pública. Su situación actual* (págs. 411-428). México: fondo de Cultura Económica.
- Moreno, M. (2004). *La enseñanza de la Gestión de la Calidad en la carrera de Ingeniería Industrial*. La Habana.
- Moreno, M. (2004). *La enseñanza de la Gestión de la Calidad en la carrera de Ingeniería Industrial*. La Habana.
- Observatorio, c. d. (mayo, 2009). Alianza para la calidad educativa. México: Observatorio ciudadano de la educación.
- Observatorio, c. d. (2008). Comentarios al PNE 1, 2 y 3. *Observatorio Ciudadano en la Educación* .
- Observatorio, c. d. (mayo, 2008). El programa escuelas de calidad. Resultados y retos. *El programa escuelas de calidad. Resultados y retos*. México: Observatorio ciudadano de la educación.
- Observatorio, c. d. (julio, 2008). La nueva alianza para la calidad educativa. *La nueva alianza para la calidad educativa*. México: Observatorio ciudadano de la educación.
- Observatorio, c. d. (mayo, 2009). Segundo informe de gobierno: en educación predominaron los silencios. *Segundo informe de gobierno: en educación predominaron los silencios*. México: Observatorio ciudadano de la educación.
- OCDE. (2008). *Tardará México al menos 10 años para subir en las pruebas educativas*. México: La Jornada.
- OCDE, A. K. (19 de 09 de 2007). Recomendación OCDE privatizar la educación media superior. *La Jornada* .
- Pfeffer, J. y. (2005). *La brecha entre el saber y el hacer. Cómo las compañías inteligentes transforman el conocimiento en acción*. Buenos Aires: Granica.
- Pichon-Rivière, E. (1978).
- Pichon-Rivière, E. (1983). *El proceso grupal. Del psicoanálisis a la psicología social (I)*. México: Nueva Visión.

- PNC. (2009). *Modelo nacional para la calidad total*. México: Premio nacional de calidad.
- Raphael, R. (2007). *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta.
- Rodríguez, H. (2004). *Epistemología y calidad educativa. Principio filosófico, conceptos y lógica valorativa*. México: Dríada.
- Schmelkes, S. (1995). *Hacia una mejora calidad de nuestras escuelas*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Schvarstein, L. (2000). *Psicología social de las organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Smirnov, A. e. (1969). *Psicología*. México: Grijalbo.
- SNTE. (2007). Un nuevo modelo educativo par el México del siglo XXI. *Conclusiones y propuestas del IV congreso nacional de educación y del segundo encuentro nacional de padres de familia y maestros* (pág. 23). México: Sindicato nacional de trabajadores de la educación.
- Taylor, F. (1961). *Teoría de la Administración Científica*. México: Herrero Hermanos.
- Vera, R. (1990). *Experiencias de formación investigación de ducadores polivalentes*. Pátzcuaro: OREALC-CREFAL.
- Vidal, J. G. (1992). *El proyecto educativo de centro*. Madrid: EOS.
- Vygotsky, L. S. (1995). *Pensamiento y lenguaje*. Montevideo: Fausto.
- Weber, M. (2005). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1: Componente de capacitación de docentes y directivos de programas compensatorios del Conafe 2000 (CONAFE, Memoria de la gestión 1995-2000, 2000) ...	XI
Ilustración 2: Círculo de mejora continua	13
Ilustración 3: Mejora Continua PNC	13
Ilustración 4: Brecha entre la mejora y los resultados en una organización tradicional.	39
Ilustración 5: Camino a la cultura de calidad.	40
Ilustración 6: Comunidades de aprendizaje.	41
Ilustración 7: cultura organizacional.	42
Ilustración 8: Dinámica institucional según Kenberg.	43
Ilustración 9: Evaluación de competencias 2005	62
Ilustración 10: Manual.....	112
Ilustración 11: Principios	113
Ilustración 12: Misión y Visión	115
Ilustración 13: Objetivos	117
Ilustración 14: Sistema de Gestión	118
Ilustración 15: Proceso de Enseñanza Aprendizaje	120
Ilustración 16: Instrucción de trabajo: Plan anual de enseñanza	121
Ilustración 17: Planeación, ejecución y evaluación de una unidad didáctica.....	122
Ilustración 18: Procedimiento de planeación de una Unidad Didáctica.....	123
Ilustración 19: Detectar temas de interés y procedimientos previos.....	124
Ilustración 20: Ejecutar plan E-A.....	125
Ilustración 21: Evaluar una Unidad didáctica.....	127
Ilustración 22: Evaluar plan anual de enseñanza.....	129
Ilustración 23: Proceso de desarrollo docente y directivo.....	130
Ilustración 24: Capacitar equipo técnico o docente	131
Ilustración 25: Proceso de diseño y desarrollo curricular.....	132
Ilustración 26: procedimiento de concreción curricular	134
Ilustración 27: Desarrollo comunitario.....	136
Ilustración 28: Proceso de planeación	137
Ilustración 29: Procedimiento para elaborar el proyecto escolar o de zona	139
Ilustración 30: Proceso de mejora continua	140
Ilustración 31: Control de no conformidades.....	142
Ilustración 32: Acciones de mejora.....	143
Ilustración 33: Procedimiento de diseño y desarrollo	144
Ilustración 35: Estructura orgánica	145
Ilustración 36: Estructura orgánica de una supervisión de zona	146
Ilustración 37: Estructura orgánica de una escuela	146
Ilustración 38: Estructura orgánica de un aula.....	147
Ilustración 39: Competencias del perfil docente.....	148
Ilustración 40: Competencias del perfil del director escolar	149
Ilustración 41: Competencias del perfil del supervisor de zona.....	149
Ilustración 42: Competencias del perfil del titular del SGEB	150
Ilustración 43: Competencias del perfil del titular de los procesos sustantivos.....	150
Ilustración 44: Competencias del perfil del titular de planeación.....	151
Ilustración 45: Competencias del perfil del titular de proceso de apoyo.....	151
Ilustración 46: Glosario.....	152