

POLÍTICAS E INVESTIGACIÓN PARA LA MEJORA EDUCATIVA

Víctor Manuel Ponce Grima
(coord.)



Red de
Investigadores
Normalistas

Políticas e investigación para la mejora educativa

Víctor Manuel Ponce Grima
(coord.)





Secretaría de Educación
GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO





Políticas e investigación para la mejora educativa
Víctor Manuel Ponce Grima (coord.)
Guadalajara, Jalisco México. 2014

ISBN: 978-607-96125-4-2
Escuela Normal Superior de Jalisco

Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente. Las opiniones vertidas en la obra son responsabilidad de sus autores.

Primera edición, 2014

D.R. © 2014. Escuela Normal Superior de Jalisco. Dirección General de Educación Normal. Secretaría de Educación Jalisco. Lisboa 488, Santa Elena Estadio. CP 44950 Guadalajara, Jalisco

D.R. © 2014 Universidad Pedagógica Nacional. Unidad Ajusco. Carretera al Ajusco 24, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 Ciudad de México, Distrito Federal.

D.R. © 2014. Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio. Secretaría de Educación Jalisco. Secretaría de Educación Jalisco. Prol. Av. Tepeyac No. 6565, Fracc. Haciendas Tepeyac. C.P. 45053, Zapopan, Jalisco.

D.R. © 2014. Universidad de Guadalajara. Av. Juárez N 976, Centro, 44100 Guadalajara, Jalisco.

D.R. © 2014. Gobierno De Jalisco. Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco Dirección de Publicaciones. Av. Prol. Alcalde 1351, Col. Miraflores, C.P. 44270. Guadalajara, Jalisco, México

Impreso y hecho en México

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos	8
Presentación	9
Introducción	11
De los seminarios a los desafíos de las políticas educativas	11
Parte 1. Modelos, desafíos y dilemas de las políticas educativas	24
1. Transformación de la organización y la gestión del sistema Educativo. Roberto Miranda Guerrero	25
2. Cambio organizacional para la implementación de políticas educativas. Miguel Ángel Vértiz Galván	28
3. Dilemas de políticas educativas: mandato o redes y centralidad de la escuela. Víctor Manuel Ponce Grima	39
4. Escuela inclusiva, presupuestos participativos y democracia ¿Trilogía posible? Angélica Macías Morales	46
5. La superación de las políticas neoliberales desde la pedagogía crítica. José Rojas Galván	56
Parte 2 Políticas vinculadas al campo laboral, la formación y el cambio escolar	64
6. Educación y crisis laboral: ¿cuál modelo para el caso de México? Sergio Lorenzo Sandoval Aragón	65
7. La evaluación de la profesionalización de los directivos en México: un tema pendiente en la agenda de la política educativa. Ana Cecilia Valencia Aguirre	71
8. Políticas de formación docente. Conspiración de los políticos Gabriela Flores Talavera	81
9. Trayecto formativo de la supervisión escolar. Teodomiro Pelayo Gómez, Dimna Silvia González Hernández y Carmen García Estrada	92
10. Situación, retos y tareas relacionados con la innovación para el aprendizaje en educación básica. Maribel Paniagua Villarruel	80 97
11. Escuela a tres bandas: experiencia, reflexiones y propuestas. Miguel Ángel Pérez Reynoso	113
12. Participación y gestión para construir ambientes seguros en educación básica. Gilberto Tinajero Díaz	120
13. Gestión pedagógica del director y acompañamiento al equipo docente. Bernabé Bañuelos Ansaldo	131
14. La escuela como centro del sistema: cambio institucional y gobernabilidad. Víctor Manuel Ponce Grima	136
Parte 3. Problemas y desafíos para vincular investigación y políticas	143
15. Vinculación de la investigación con las políticas. El caso del CIIE de la SEJ. Víctor Manuel Ponce Grima	143
Conclusiones generales	162

AGRADECIMIENTOS

Este libro es producto de esfuerzos colectivos sostenidos durante años. La energía que ha animado a los seminarios de la Red de Políticas Educativas se origina en la convicción de que un mundo mejor es posible; de que el sistema suele distribuir los bienes educativos con baja calidad y de una manera bastante inequitativa; y, de que esos problemas pueden ser resueltos sólo si se sustrae a las políticas de los vicios de los que utilizan los recursos públicos para perfeccionar su imagen “pública”. Se tiene la convicción de que la selección de los problemas, de los mejores cursos de acción para su solución y de un buen ejercicio presupuestal, debe pasar por la deliberación pública, transparente, democrática y participativa, y por supuesto, por el conocimiento ilustrado de los investigadores.

Estas convicciones han sido compartidas por investigadores y académicos desde diversos ámbitos de conocimiento interdisciplinario, pero cobijadas por las organizaciones donde participan. Las aportaciones de los académicos que aquí se escriben son síntoma del animado ambiente intelectual que florece en las dependencias de donde provienen. Agradecemos por ello al Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio, a la Unidad Guadalajara de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), al Consejo Estatal Técnico de la Educación, y a todas las dependencias de la Secretaría de Educación Jalisco.

Siempre estuvimos al pendiente de que los debates fueran abiertos a diversos funcionarios de la SEJ, pero también a especialistas externos. Agradezco la generosidad colaborativa de Adrián Acosta Roberto Miranda, Ana Cecilia Valencia, investigadores de la Universidad de Guadalajara. Las aportaciones expertas y críticas de Miguel Ángel Vértiz, de la Unidad Ajusco de la UPN animaron las discusiones y conclusiones finales de la obra.

Agradezco a cada uno de los autores que aparecen en el índice, y que pasaron la prueba de la revisión crítica y los debates, muchos de ellos acalorados. Nos apena que al final no nos haya acompañado Marco Iván Vallejo, académico cuyas reflexiones iluminaron los primeros seminarios. Gracias sinceras a Guillermina Sosa por su esforzada corrección de estilo de la obra y a Rosalva Tovar Varela, que hizo posible que muchas cosas ocurrieran desde los primeros seminarios, hasta la culminación de esta obra colectiva.

Reconozco en particular a Raquel Velázquez Yáñez, por su gentileza y apoyo en todo el proceso editorial; a Erika Alejandra Jáuregui Martínez, por el diseño de interiores; a Mariana C. Gómez Ruiz, por el diseño de la portada. Gracias a Don Fernando Villanueva Villanueva por sus orientaciones de estilo.

En especial a Laura, amor que sostiene mis ideales, avatares y utopías.

Víctor Manuel Ponce Grima

PRESENTACIÓN

Víctor Manuel de la Torre Espinoza

La introducción y los artículos seleccionados nos aportan lecciones acerca de los argumentos, la necesidad y las estrategias y modelos para consolidar los gobiernos educativos que orientan sus acciones por políticas públicas.

Gobernar por políticas es un desafío para los funcionarios de cualquier área responsable de la atención de los servicios públicos. Como se aprecia en los textos de esta obra, se han puesto a prueba diversos modelos teóricos y prácticos con tendencias y posturas indagadas por investigadores. Una de las ideas que se corre a lo largo de la obra es que gobernar por políticas implica diversas cuestiones que deben de tomarse en consideración, de las cuales me permito destacar solo algunas, aunque existen muchas otras lecciones a lo largo de los artículos del libro.

Gobernar por políticas implica la capacidad de negociación y deliberación racional, no sólo con las agencias gubernamentales y sociales, sino también con diversos especialistas en el campo de las políticas, además de los propios beneficiarios de las políticas.

La atención de los problemas sociales y educativos requiere de la participación deliberativa con los sectores sociales a quienes se pretende beneficiar, con las áreas de gobierno que habrán de participar en los cursos de acción de la política, y sobre todo con los especialistas o investigadores. Este diálogo deliberativo nos debe ayudar a definir claramente el problema o el diagnóstico situacional del mismo, a elegir la mejor estrategia posible tanto en términos de procesos como de productos, así como del análisis de costos y beneficios.

Gobernar por políticas implica aprender a motivar y animar la participación y la colaboración. No se puede lograr el éxito de la implementación, si no se involucra la voluntad y la colaboración de los diversos agentes implicados en el curso de la misma. Las políticas por mandato, basadas en la creencia de que es suficiente que se emita una orden de autoridad, para que los de “abajo” las acaten, está probado que no produce resultados.

A partir de esta forma de gobierno se derivan diversas formas de simulación. Cada agente y sus organizaciones poseen sistemas de creencias e intereses que determinan el curso de las políticas. Involucrar implica poner en la mesa de los debates y decisiones estos sistemas de creencias e intereses con respecto al sistema de creencias e intereses de los asuntos públicos que se pretenden atender.

La política pública es ante todo para el bien público, no para el beneficio de los “políticos” que utilizan los recursos públicos para su provecho, la mejora de su imagen o para ganar adeptos para el trampolín político. Esta es la tradición arraigada en nuestro sistema de gobierno y de partidos políticos. Por eso es importante transitar hacia esquemas de mayor transparencia, no sólo en la justificación de los gastos, sino además en los argumentos en torno de los asuntos

que se ha decidido resolver, en las estrategias implementadas, en los procesos y los participantes implicados y en la evaluación de los resultados.

Gobernar por políticas implica involucrar al conocimiento especializado, es decir, al diálogo entre investigación y toma de decisiones. Existen múltiples críticas fundadas en la investigación de que bastantes funcionarios, toman decisiones con base en el sentido “común”, en la improvisación y la búsqueda de resultados inmediatos, de corto plazo, sacrificando el futuro de las siguientes generaciones. También se ha documentado que existen grupos de investigadores a quienes tampoco les interesa aportar conocimiento para la mejora de la toma de decisiones.

Se está produciendo abundante conocimiento en torno de las ciencias de las políticas públicas. Los textos representan un ejemplo del diálogo de la investigación con la toma de decisiones en materia de política. Ayuda tanto a los investigadores a producir conocimiento útil para que los funcionarios tomen mejores decisiones, como a los funcionarios a gobernar por políticas basados en conocimiento.

Por las razones señaladas, es indiscutible la necesidad de este libro, además de las razones que cada lector encuentre a lo largo de esta obra, ayuda a imaginar y animar espacios de encuentro entre investigadores y funcionarios educativos, siempre que estén verdaderamente preocupados por el bienestar y la mejora del ámbito educativo.

INTRODUCCIÓN

DE LOS SEMINARIOS A LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Víctor Manuel Ponce Grima
Escuela Normal Superior de Jalisco
Educativa victorcanek25@hotmail.com

Esta obra está organizada en tres partes. En la primera se incluyen los artículos relativos a los debates teóricos en torno a las tendencias y dilemas de las políticas educativas actuales. En la segunda parte se abordan diversas políticas específicas, o la relación de las políticas con cuestiones particulares, como las laborales, la formación de docentes, supervisores y directivos, y, finalmente, la escuela como unidad del sistema educativo para el cambio, la innovación o la autogestión participativa. En la tercera parte se abordan los problemas y alternativas para la vinculación de la investigación con las políticas.

Los trabajos que se presentan en esta obra son productos de diversos seminarios que el Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa (CIIE) ha organizado del 2006 al 2011, alrededor de la relación entre políticas educativas y la investigación. Han participado investigadores especializados en políticas educativas. En algunos de estos seminarios hemos invitado a autoridades, directivos de niveles, áreas o de programas educativos. Hemos concebido estos encuentros en contextos interdisciplinarios y de mutuo respeto entre “académicos” y “funcionarios”, en el que ambos poseen ciertos tipos de saberes que pueden contribuir tanto a la comprensión de los complejos entramados, como al cambio educativo.

La investigación de las políticas ha producido muchas lecciones de las que conviene destacar, como el acceso teórico y conceptual al campo, así como diversas discusiones en torno a la necesidad de consolidar la cultura y el gobierno por políticas, como acto de gobierno para enfrentar los graves problemas sociales en la que deben involucrarse diversas agencias, entre ellas la propia investigación educativa. Se trata de avanzar en la políticas (políticas educativas) a pesar de los intereses inmediatos, personales de ciertos políticos (politics), que vienen controlando el campo.

En el debate de las políticas se vienen consolidando concepciones y prácticas menos situadas en el mandato, y más en la argumentación, la negociación y la deliberación pública ligadas a nuevos modelos de políticas que combinan procesos de arriba-abajo, como de abajo hacia arriba, así como en redes y comunidades de políticas. En este escenario la investigación juega un papel relevante, tanto como apoyo a las mejores decisiones, como estrategia de diálogo entre el conocimiento y las políticas; al cual hemos denominado “Investigación que acompaña las políticas”, y que se aborda con más detalle en el último capítulo de esta obra.

Primer encuentro con Acosta y Miranda

El primer encuentro ocurrió el 19 de junio de 2007, en el Salón de Usos Múltiples de Oficinas de

la Secretaría de Educación Jalisco. Es memorable este encuentro porque se trató de un primer ensayo de diálogo entre autoridades de la SEJ con dos investigadores de amplio prestigio de la Universidad de Guadalajara: Adrián Acosta y Roberto Miranda. Nos propusieron algunos conceptos y modelos teóricos para acercarnos a las ciencias de las políticas educativas. En esta obra se publica la conferencia de Roberto Miranda, como un gesto de memoria y gratitud de un colega generoso que contribuyó con el arranque de un proyecto de largo alcance. Las repercusiones de su vida, siguen presentes, aunque no esté con nosotros.

Además de lo señalado en el artículo del Dr. Miranda “Transformación e innovación de la organización y la gestión del sistema educativo”, conviene señalar algunas otras afirmaciones que nos compartió en los espacios de diálogo con el auditorio. Afirmó que en las instituciones de educación existe un déficit de confianza de los profesores y alumnos con respecto a las instituciones en las que participan, luego se pregunta ¿Cómo gobernar una institución donde los actores no confían en sus autoridades? y ¿Qué mecanismos se pueden establecer para gobernar en esas circunstancias?

Con respecto al “sistema educativo”, afirma que se trata de una organización débilmente acoplada y con yuxtaposiciones organizacionales. El sistema educativo es una anarquía organizada, fuertemente centralizada, en donde privan y se reproducen reglas patrimonialistas y corporativistas, además de que carece de un sistema claro y pertinente de incentivos. Se pregunta si en ese escenario es posible el cambio. No aporta grandes esperanzas porque muchas políticas han sido infructuosas, además de que existen graves problemas de gobernabilidad y porque para los responsables de las políticas es más importante el interés por lo “político” que enfrentar las consecuencias de las políticas, pues toda política pública implica resolver intereses en conflicto y, por tanto, afectar a unos en beneficio de otros.

Una buena gobernanza implica eficacia y eficiencia en las decisiones, sin embargo, muchas veces se fracasa por los cambios continuos tanto de políticas como de actores. Cada seis años, nuevas políticas para viejos problemas y con nuevos actores.

Por otro lado advierte que se están introduciendo más controles de planeación y evaluación, que no producen más eficacia en los resultados, sino sólo más burocracia, además de que en muchas ocasiones se produce lo contrario de lo que se prevé. Terminó recordando que desde la Colonia cada ley o mandato de las autoridades virreinales terminaba con el enunciado: “acátese y cúmplase”. Ese modelo de gobierno por mandato, ha tenido desde la Colonia la misma respuesta de “Lo acato, pero no lo cumplo”.

De la conferencia de Adrián Acosta conviene recordar su preocupación por el origen de las políticas públicas. Aparecen en el contexto de las sociedades modernas, dentro de los procesos de democratización social y política. La preocupación por las políticas es por el ejercicio gubernamental racional orientado a la solución de problemas socialmente relevantes.

Señaló que la paradoja de nuestros tiempos es que nunca como en las últimas décadas se habían elaborado tantas políticas educativas, pero con tan pobres resultados. La hipótesis que ha conducido su investigación de los últimos años reside en que la educación superior (Acosta, 2000 y 2002) ha transitado de procesos de cambios políticos, sin cambios en las políticas. Afirmo que algunos de sus hallazgos también se aplican al resto del sistema educativo nacional, es decir, la existencia de dos ámbitos de problemas de coordinación sistémica, el primero de

gobernanza o de organización y gestión del sistema, el segundo de de gobernabilidad en las políticas.

En el diseño e implementación de políticas (policyprocess), el Gobierno del Estado de Jalisco no había jugado un papel central en el diseño de políticas en educación superior, por el monopolio que había sostenido la UdeG en las décadas anteriores. Sin embargo en los últimos años, se abren nuevas agendas de políticas por el interés y las acciones de gobierno en la participación como nuevo actor en las políticas estatales en educación superior. Esto abre una disputa por la agenda política, por la existencia de una doble agenda: la de la UdeG y la del gobierno estatal. Mientras que ocurre esa contradicción, por la disputa de la agenda, se da un vertiginoso crecimiento de la educación privada en educación superior, pero sin políticas ni controles que aseguren una mínima calidad de la oferta, cuyos efectos es la acreditación de profesionistas sin la formación adecuada.

En la nueva estructura del sistema de educación superior la oferta privada ha crecido sin controles mínimos de calidad. Además se incorporan nuevos actores en las políticas del nivel superior: el Gobierno del Estado, universidades privadas y diversos centros de educación superior, aunque con una arritmia en la participación de estos agentes.

Con relación a la gobernanza se refiere a la capacidad gubernamental para atender las demandas del entorno social, así como de los acuerdos políticos entre los actores que aseguren un buen gobierno. El problema es atribuido a la ausencia de capacidades institucionales, por lo que es urgente promoverlas. El desarrollo de esas capacidades implica aprender a actuar en escenarios complejos y en conflictos de interés, en cuyo curso conviene no perder el rumbo de las decisiones. Los políticos están acostumbrados a evitar los “conflictos”, por temor a la reducción de su capital político, sin embargo toda decisión genera conflictos.

Esa es la razón de que en ocasiones se tienda al inmovilismo o a la lentitud en la toma de decisiones. El problema es tanto de aprendizaje para tomar buenas decisiones, pero también de fuerza de voluntad para no atorarse en la inmovilidad, pues en cada decisión siempre habrá perdedores y ganadores. Gobernar por políticas es un asunto de transacciones, pero también de restricciones.

Finalmente, Acosta aportó algunas esperanzas respecto de cómo es que la investigación educativa debe apoyar tanto la hechura como la implementación de políticas educativas, lo cual demanda tanto de la disposición de unos de gobernar por políticas y de otros de proveer conocimientos confiables para la toma de decisiones.

Foro de políticas, el gobierno de políticas locales en el marco del ANMEB

En el mes de noviembre de 2008 se llevó a cabo el “Foro de Políticas y reformas educativas”. Las discusiones de este foro se centraron en el estudio de los márgenes de responsabilidad y de actuación del gobierno educativo en Jalisco, situado entre dos opuestos, como simple aplicador de las políticas federales¹, o en las atribuciones que como estado soberano debe asumir, en el contexto de los graves y diversos problemas y situaciones locales. Se presentaron diversas

¹ En los márgenes de atribución que la Ley Federal de Educación le otorga a los estados.

intervenciones, una de ellas del Doctor Alberto Arnaut² En adelante se dan a conocer las ideas propuestas por él, así como las reflexiones generadas por otros participantes. Como se verá, se trata principalmente del papel que debería de asumir el gobierno estatal, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 (ANMEB 1992).

De acuerdo con Arnaut (2005)³, la descentralización educativa derivada del ANMEB 1992, fue en realidad una desconcentración administrativa. La SEP sólo dejó a los estados la tarea de administrar los recursos y el personal. Las funciones sustantivas, de orientación y conducción de la educación son funciones centrales de la SEP. Para otros autores, como Gómez (2000) o Zorrilla (2012), la SEP desconcentra las tareas adjetivas, para concentrarse en las tareas sustantivas.

Para Arnaut esa desconcentración si implicó un cambio excepcional, tanto de la federación en su acto de cesión “voluntaria”, como de los estados, que asumen nuevas funciones sumamente complicadas y complejas. Si bien es cierto que la SEP conservó las facultades de diseño y conducción de las políticas y reformas, los gobiernos de los estados se vieron en la obligación de aplicarlas en sus territorios. En el desarrollo de estas funciones se van consolidando nuevas relaciones y funciones, que debieron implicar el desarrollo de nuevas capacidades, sobre todo de las entidades federativas en la implementación de políticas.

En apariencia a los estados se les demandó sólo tareas administrativas, cuando en realidad la “operación” de las políticas y reformas en los estados, implicó funciones de adaptación técnica de las políticas a las condiciones locales y a las peculiaridades de los contenidos de esas políticas, como de los procesos de gobernabilidad y gobernanza en el territorio, y para los diversos agentes a quienes se dirigen. Desde entonces aparece una tensión permanente, entre la SEP que no termina de confiar en la capacidad de los estados para implementar políticas, como de éstos que exigen mayores márgenes de autonomía (Ornelas, 2009).

Las principales políticas de los últimos sexenios se han desprendido del ANMEB (1992). Sin embargo, en términos generales, las políticas y reformas se han implementado en un esquema de arriba hacia abajo. Ese esquema ha reproducido en los estados una concepción ingenua, de que basta el mandato de autoridad para que los estamentos inferiores las lleven a cabo. Todo ello, además de la improvisación de los equipos responsables de operarlas, así como de modelos de actualización en cascada que han generado pobres resultados de las políticas.

Toda reforma trae aparejados procesos de capacitación o de actualización de docentes, pero debido a las estructuras organizativas y temporales (sexenales) con que se cuenta, los gobiernos se ven obligados a operar modelos en cascada (los nuevos significados se transmiten a lo largo de estructuras jerárquico burocráticas) y transmisionistas (con énfasis en la propagación de la información generada en el centro), pero cuyos resultados son exiguos con respecto al cambio en los significados y en las prácticas de los docentes a quienes se dirigen las reformas (Ducoing, 2006; Espinoza y Flores, 2010).

²Comentamos algunas de las aportaciones de Alberto Arnaut en estas notas, para dejar constancia de los debates generados en esa reunión. Las ponencias más relevantes de esa reunión se publican a lo largo de este libro.

³Las ideas completas del Dr. Arnaut pueden consultarse ampliamente en sus obras, particularmente en Arnaut (2005). La gestión del sistema educativo federalizado. En Revista Educare, Nueva época. Número 2. Agosto 2005. Secretaría de Educación Pública – Subsecretaría de Educación Básica. México DF.

Las teorías actuales sobre la implementación de reformas señalan la necesidad de intercambio y negociación de significados. No es la reforma la que cambia a los profesores y la cultura escolar; sino que estos cambian a las reformas (Fullán, 2000 y 2002). Los cambios más difíciles y duraderos implican necesariamente cambios en las creencias de los agentes educativos a quienes se dirigen las reformas (Hargreaves y Fink, 2008).

De acuerdo con Espinoza y Flores (2010), una de las ventajas del proceso de implementación de la reforma de secundarias (2002/2007) en el estado, fue la conformación de un amplio grupo de asesores técnicos vinculados a la Dirección de Secundarias de la SEJ, pues han recibido intensas capacitaciones en México, además de que han continuado con la misma tarea en los últimos años. Esos equipos técnicos tienen entusiasmo por la reforma, sin embargo, también han documentado cómo es que a menor jerarquía en la participación en la reforma y en la capacitación en cascada, menor es el involucramiento y la comprensión de sus contenidos.

Los equipos implementadores de las reformas parten de cero, esto es, las autoridades o responsables técnicos de operarlas, van conformando y preparando los equipos con el personal que se tiene a la mano. En el caso de Jalisco se conformó un equipo de asesores técnicos, organizados por ámbitos curriculares o por asignatura, que fueron aprendiendo los nuevos énfasis curriculares, así como las condiciones para su implementación en las escuelas. Estos cuadros han tenido diversos tipos de capacitación y han desarrollado nuevas competencias, por ejemplo en el dominio de los contenidos de la reforma, modelos de enseñanza, de asesoría y de acompañamiento a los docentes y colectivos escolares. El problema es que estos equipos suelen desaparecer una vez que termina la reforma o con el cambio (sexenal) de las autoridades.

Conviene referir los comentarios del Dr. Arnaut, a propósito del trabajo de Espinoza y Flores (2010). Señaló que uno de los déficits de la organización de los estados es que carecen de equipos responsables y especializados en operar reformas curriculares. El personal de las mesas técnicas de los niveles educativos, quienes operan las reformas, lo mismo que los asesores técnicos (ATP), viven la incertidumbre y amenaza de estar comisionados temporalmente a estas funciones, además de que se les sustrae de los beneficios escalafonarios de carrera magisterial y de otros estímulos. No tienen condiciones normativas que les otorgue protección alguna, sin embargo realizan funciones técnicas muy importantes para el sostenimiento del sistema y la implementación de reformas y políticas.

Arnaud señaló que así como en Jalisco, también en el resto de los estados, existe la amenaza de eliminar estos equipos una vez que culmine cada reforma, y con esto la eliminación del aprendizaje adquirido como individuos y como organización. Por ello sugiere a las autoridades estatales estabilizar normativamente y profesionalizar a estos cuadros.

La estabilización y profesionalización de estos cuadros técnicos tendría las siguientes ventajas: serían los responsables de operar cualquier reforma subsecuente; podrían acompañar a la mejora y transformación de los colectivos escolares, y aportar conocimiento especializado; y se integrarían a la conformación de un sistema educativo abierto, que aprende. Sin embargo, debe fortalecerse la formación especializada de estos cuadros en torno a diversas competencias profesionales, como en el dominio de contenidos especializados en los nuevos enfoques didácticos o pedagógicos, en el dominio de modelos y estrategias para la formación continua de

docentes y colectivos escolares, así como en los modelos y estrategias de evaluación y seguimiento de políticas y reformas educativas.

En el Foro también se expusieron los resultados de una investigación titulada “Un modelo para la construcción de prácticas innovadoras en la educación básica”, coordinada por Luis Felipe Gómez, del ITESO, en la que participaron investigadores de la UdeG-Virtual, UPN Tlaquepaque, UPN Guadalajara y de la SEJ. El modelo propone nuevos procesos o curso de acciones para lograr el cambio: recuperación, problematización, detección y seguimiento del cambio, consolidación de líderes locales, hasta llegar a la autonomía escolar (Gómez, 2009)⁴. Este nuevo enfoque de innovación, no enfatiza los déficits sino las cualidades para el cambio y la innovación, el sentido de la ayuda externa al colectivo escolar centrada en la investigación de los procesos y productos de los docentes y el fortalecimiento de los liderazgos locales (Paniagua y Palos, 2009; y Chan Núñez, 2009; Leal y Arias, 2009).

Recomiendan fortalecer la relación entre los equipos conductores de las reformas con los equipos de investigación, que contribuya a vigilar la implementación de enfoques menos ingenuos de reformas, con énfasis en el intercambio y negociación de significados con los docentes y colectivos, así como en la implementación de modelos no transmisionistas de capacitación y formación continua de docentes y directivos.

Entre las principales recomendaciones para el cambio de las escuelas de educación básica refieren las funciones de los asesores técnicos, como de los límites de las tareas de asesoría en torno a la implementación de las reformas educativas. Uno de los énfasis de la investigación sobre la asesoría reside en el cambio conceptual y de las funciones de las personas que acompañan las escuelas en la implementación de reformas, el cual se desarrolla alrededor de la colaboración. Desde el inicio de los cuatro estudios innovadores se propusieron centrarse en las condiciones para el trabajo colaborativo, entendido como la participación de los colectivos escolares para lograr una meta en común, de tal manera que cada integrante se involucre en todos los aspectos del proyecto para generar ideas, diseñar proyectos y aplicarlos, recolectar datos en los cursos de implementación para luego analizarlos y, por último, escribir las experiencias acumuladas a lo largo de la innovación.

La innovación, señalaron, es muy difícil de operar porque durante las reformas, el docente recibe las cosas hechas por parte de la SEP, sin embargo para su apropiación se requiere que discutan sus creencias (personales y colectivas) con las que cargan las reformas. Por ello se sugirió el acompañamiento inicial de un animador -papel que cubrieron los investigadores- y después un líder que surge del colectivo docente, asesores escolares o algún directivo.

Tomaron en cuenta que las reformas de gran escala suelen ignorar los asuntos de implementación, y olvidan la cultura de las escuelas, las condiciones, situaciones y soluciones micro. Por eso, el reto residió en incorporar la cultura escolar, a través del trabajo colegiado, y la práctica de los colectivos docentes. Se plantearon poner bajo el escrutinio y responsabilidad de los colegas, la práctica de los docentes participantes para explicitar y generar conocimiento pedagógico, y que éste enriquezca las prácticas individuales de sus miembros.

⁴ De esta investigación se produjeron cuatro libros. Uno por cada institución participante. En la obra que coordinó Gómez (2009) se presentan los resúmenes de los cuatro estudios, así como la comparación de los mismos.

Otra de las cuestiones que se trataron fue el poder pasar de los asuntos macro (reforma) a los asuntos micro (escolares), y ver la posibilidad de que los asesores técnico pedagógicos, u otro agente escolar, puedan atender las escuelas, como caso particular. La apuesta debe estar en la escuela, y cada escuela de acuerdo con su cultura deberá manejarse de manera específica. Propuesta contraria a las reformas que suelen aplicarse de manera igual para todos, que desconocen las condiciones de inequidad y diversidad de necesidades, contextos y culturas.

En el foro se discutió que en términos generales las escuelas secundarias carecen de trabajo colegiado; por ello es difícil el cambio, tanto en la mejora de las prácticas colectivas, como en la implementación de las reformas. Otra necesidad apremiante es que la oferta de capacitación de los docentes debe basarse en sus necesidades reales, además de que debe trabajarse en acciones que se sostengan en el tiempo.

La Dirección de Programas de Apoyo Pedagógico asumió posteriormente ese modelo de implementación y acompañamiento escolar. Llevó a cabo actividades de discusión de los resultados de la investigación, entre los directivos y ATP de escuelas secundarias y primarias del Estado. El objetivo central fue que cada escuela aprendiera a diseñar su proyecto de mejora, fortalecer su autonomía y la promoción de cursos de acuerdo con sus necesidades.

Con estas acciones de consolidación de los equipos técnicos responsables de operar reformas y de generación de investigaciones que los acompañen, se pueden fortalecer las capacidades locales para la operación de políticas, que deben ser incluidos en las condiciones para la mejora de la educación.

La transformación del sistema en función de las necesidades de la escuela

En el 2011 se afianzó el “Seminario Permanente de Políticas Educativas”, que han cobijado cuatro encuentros en torno a las implicaciones de la transformación del sistema educativo, en función de los requerimientos de la eficacia y la mejora escolar. El objeto de estos seminarios de reflexión se centró en las transformaciones que deben ocurrir en el aparato o el sistema de gobierno educativo, para favorecer el cambio escolar.

Para implementar políticas a favor del cambio escolar se requiere re-organizar al aparato de gobierno educativo. Implica una nueva forma de organización de los aparatos educativos nacional y estatal; contrario al modelo centralista, jerárquicamente burocráticos, criticado incluso desde el ANMEB de 1992, señalado atrás, ampliamente discutido por especialistas nacionales e internacionales (Zorrilla, 2003; Gómez Álvarez, 2000; Arnaut, 2005; Aguerrondo, 2002).

Se han formulado diversos modelos organizativos que favorecen la autonomía y la eficacia de la escuela. En su conjunto proponen reorganizar al sistema educativo, recomponiendo las funciones y las lógicas de articulación de cada una de sus partes; desde las áreas macro o centrales del sistema, meso o de la supervisión y micro, es decir, la dirección y la Asesoría Técnico Pedagógica. No se trata de que cada uno de estos estamentos, dicte las mejores órdenes a las jerarquías subordinadas, sino de fortalecer las capacidades de estas para tomar mejores decisiones, para incidir en la calidad con equidad del servicio educativo (Goodin, 2000) o acerca de cómo pasar de los modelos de capacitación en cascada, transmisionistas, hacia otros en dónde se incluya el desarrollo de la profesionalidad de los docentes y la cultura de los colectivos escolares (Martínez Olivé, 2010).

Otro seminario abordó exclusivamente la educación básica. El supuesto básico de partida consistió en señalar que recibir educación básica de buena calidad para cada jalisciense es un derecho y una garantía personal, y una obligación del estado otorgarla con calidad y de manera equitativa. Lo establece tanto la Constitución Mexicana, como la Ley General de Educación. Para llevar a cabo este compromiso se implementan políticas y reformas educativas tanto desde la federación (Programa Nacional de Educación), como desde el propio Gobierno del Estado de Jalisco (Programa Educación y Deporte para una Vida Digna 2007/2013).

Para cumplir los propósitos de las leyes y de las políticas públicas, pero también desde las iniciativas personales y escolares independientes, se realizan actividades con diversas denominaciones, reformas, programas, proyectos, estrategias o actividades; cada cual con sus propias intenciones, valores y sistemas de creencias.

La Red de políticas, a través de seminarios, se propuso generar espacios de diálogo centrado en el estado actual, las problemáticas, logros, retos, obstáculos y escenarios posibles en torno de las políticas, reformas y experiencias de mejora e innovación en educación básica. Diversas investigaciones han señalado que las políticas federales han tenido poco éxito. Un problema central es de diseño e implementación de políticas jerárquicamente centralizadas, del centro a la periferia.

En los últimos sexenios, en México, las reformas educativas llegan a los estados generalmente en el cuarto año de cada sexenio. Así ocurrió en la Reforma Integral de Educación Secundaria (RIES) cuyo acuerdo se firmó en el 2005, y se implementó de manera apresurada entre 2005 y 2006 (Espinoza y Flores, 2010). El Acuerdo de la actual Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) se firmó en Agosto de 2011, un año cuatro meses antes del término del actual gobierno federal. En ambos casos estas “Reformas” se implementaron de manera apresurada, con mecanismos en cascada, en el formato de mandatos a través de las estructuras jerárquico/burocráticas, como con modelos de formación transmisionistas de los agentes, directivos y docentes (Andere, 2011).

Contra esas tradiciones se han propuesto modelos y reflexiones en torno al cambio desde abajo o al margen de las reformas, es decir, promover la mejora o la innovación desde la escuela o desde otros espacios que no están localizados en el centro del sistema. Transformar al sistema educativo en función de los requerimientos y necesidades de la escuela, de su autonomía y autogestión, se ha planteado tanto por investigadores, como por las políticas federales y estatales. Se trata de un cambio radical en la cultura, en las prácticas y en los mecanismos de relación y de distribución de poderes y responsabilidades, instalados históricamente en las organizaciones educativas.

El desafío del seminario consistió no sólo en caracterizar mejor la política de transformación del sistema educativo en función de las necesidades de mejora sostenible de la escuela, sino además de configurar los cambios que deberían de generarse en la práctica, en la cultura, en las organizaciones, en cada una de las partes y para el conjunto del sistema, así como en sus agentes educativos correspondientes para la implementación de dicha política. Las preguntas que se plantearon se refieren a los cambios que se deben significar desde esa política para las áreas centrales del sistema (coordinaciones, direcciones generales, de los niveles educativos, de los responsables de los programas federales o estatales; incluidas las áreas de formación, planeación, evaluación, administración y las delegaciones regionales); para las áreas meso (jefaturas de sector, supervisión y sus áreas de asesoría técnico pedagógica de zona); y, finalmente, para la gestión de las escuelas y para la formación de los directivos escolares.

Se partió de la necesidad de recoger los debates sobre el devenir de las políticas educativas en el mundo, y particularmente en América Latina. Estos modelos pretenden superar tanto las concepciones lineales de políticas de arriba abajo, promoviendo la participación y la autonomía de la escuela, al mismo tiempo que se reestructura el sistema y los aparatos de gobierno en función de las necesidades escolares.

Uno de los problemas reiterados en América Latina reside tanto en la forma de organización jerárquicamente burocrática, como en los dispositivos de gobierno centralista y por mandato. Para el caso de México, si los estados sufren las políticas centralizadas de la SEP, las regiones y las áreas alejadas a la zona metropolitana de Guadalajara, sufren una doble opresión, la que se genera por el centralismo federal y la generada por las estructuras centrales y meso del sistema educativo estatal. Esta situación sigue ocurriendo a pesar de que desde el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB) de 1992, urgía la autonomía escolar, de los estados y municipios (Ornelas, 2009; Arnaut, 2005).

La investigación ha aportado muchas evidencias de la crisis de los modelos tradicionales de políticas, que han dejado una sensación de políticas educativas poco exitosas; esta “crisis” ha obligado a la imaginación y ensayo de nuevos modelos de políticas (Arnaut, 2004; Ornelas, 2009; Castillo y Azuma, 2009). Han argumentado que el mejor modelo de políticas educativas, reside en transformar al sistema en función del traslado de facultades y rendición de cuentas a las autoridades de las regiones, zonas y centros escolares; responsabilizando, pero también apoyando de manera efectiva, los requerimientos del desarrollo autónomo escolar, a través de los recursos, el acompañamiento y la capacitación desde las necesidades de las escuelas, buscando el equilibrio entre la autonomía, rendición de cuentas y el control de las nuevas facultades otorgadas (Miranda y otros, 2006; Schmelkes, 2010; Martínez Olivé, 2010; Vezub, 2010).

Las investigaciones nacionales e internacionales relativas a las primeras dos olas de reformas

dan cuenta de las enormes dificultades para lograr los propósitos de las políticas. Si bien reconocen la importancia del profesor (primera ola de reformas) y de la gestión escolar (segunda ola), sin embargo destacan que los cambios no han ocurrido ni ocurrirán, si al mismo tiempo no se reforman las formas de gestión y organización del sistema educativo (Tenti, 2004; Castillo y Azuma, 2009; Andrade, et al 2010).

Con respecto de los retos de la política educativa de Jalisco -por ejemplo, abatir los altos índices de reprobación y deserción de secundaria y preparatoria (reto 2)⁵, o mejorar los aprendizajes en todos los niveles educativos (reto 7)- se puede afirmar desde diversos resultados de las investigaciones nacionales (Schmelkes, 2010; Gómez y otros, 2009) o internacionales (Fullan, 2002; Hargreaves y Fink, 2009; Goodin, 2006) que se podrán modificar los resultados efectivamente y de manera sostenida, si se empodera a las escuelas, en la atención de sus problemáticas educativas. La pretensión de buscar soluciones rápidas, desde el centro, que de manera mágica mejoren los indicadores con políticas y estrategias homogéneas es ilusión vana.

Para lograr la autogestión sostenible se hace necesario identificar y potenciar los liderazgos y las capacidades de la escuela para gestionar y animar el cambio; los liderazgos distribuidos en las escuelas, así como las problemáticas y demandas identificadas desde la escuela, deberían ser apoyadas desde los diversos órganos del sistema educativo, pero esto requiere de la transformación del modo en que tradicionalmente se ha ejercido el gobierno educativo. Ese ha sido el debate central de los seminarios de políticas.

Referencias

Acosta Silva, Adrián (coord.). *Ensayos sobre cambio institucional*. Universidad de Guadalajara. CUCEA. Centro de Investigaciones del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas. Guadalajara. 2002.

Aguerrondo, Inés. Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red. UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIEP/UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2002.

Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera reimpresión, Abril. México. 2003.

—, *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Segunda reimpresión. México. 2007.

Andere, Eduardo. “Paren ese currículum” , en *Revista Educación*. México. 2001.

Arnaut, Alberto. “La gestión del sistema educativo federalizado”, en *Revista Educare*. Nueva época. Número 2. Agosto 2005. Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Básica. México. 2005.

—, *Administración educativa federalizada en México (1992-2002)*. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. México. 2004.

⁵ Los retos se refieren al Programa Sectorial de Educación y Deporte para una Vida Digna 2007-2013.

- Castillo, Gloria y Azuma, Alicia. Las reformas y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar. FLACSO. México. 2009.
- Chan, María Luisa. La gestión de la innovación en el marco de las reformas educativas. ITESO, SEJ, COECyTJAL, CONACyT, Guadalajara. 2009.
- Ducoing Watty, Patricia. (coord.). "Sujetos, actores y procesos de formación". Tomo II. Colección La investigación educativa en México 1992-2002. IPN, COMIE. 2006.
- Elizondo. Aurora. La nueva escuela I. Dirección, liderazgo y gestión escolar. Editorial Paidós. México. 2003.
- Fierro Zorrilla, Margarita. Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. 2003.
- Fullan, Michael. Los nuevos significados del cambio en la educación. Octaedro. Barcelona. 2002.
- , La escuela que queremos. Secretaría de Educación Pública. Biblioteca de Maestros. SEP. México. 2000.
- Espinosa Chávez, Felipe, y Flores Manríquez Magdalena. Pedro la hace y Juan la paga. La actualización emergente de los docentes de secundaria 1999-2005. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Educación Jalisco, Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa. Guadalajara. 2010.
- Flores Crespo, Pedro. "Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas", en Perfiles educativos. Vol. 26. Núms. 105-106. México 2004.
- Flores Crespo, Pedro y Mendoza, Dulce. Implementación de políticas. La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basada en coaliciones. Universidad Iberoamericana. México. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Educativo. 2010.
- Fullan, Michel. Los nuevos significados del cambio en la educación. Octaedro Barcelona. 2002.
- , La escuela que queremos. Secretaría de Educación Pública. Biblioteca del Maestro. México. 2000.
- Gather, Mónica. Innovar en el seno de la institución escolar. Editorial Grao. Barcelona. 2004.
- Gómez, Luis Felipe. (coord.). Un modelo para la construcción colaborativa de prácticas innovadoras en la educación básica. ITESO. Guadalajara. 2009.
- Gómez Álvarez, David. Educar en el federalismo. La política de descentralización educativa en México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima. Guadalajara. 2000)
- Goodin, Robert; Rein, Martin and Moran Michael. (Coords.). "The public and policies", en The Oxford handbooks of political science. University press. Oxford. 2006.
- Hargreaves, Andy y Fink, Dean. El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en

centros educativos. Editorial Morata. Ministerio de Educación, política social y deporte. Madrid. 2008.

Klijn, E. "Policy Networks: An Overview", in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F.; (Eds.). Managing Complex Networks. Sage, London. Consultado el 20 de agosto de 2009, en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Leal, Margarita y Arias, José Luis. Práctica docente y tecnología en el aula. ITESO, SEJ, CoetcyjaL, Conacyt. Guadalajara. 2009.

Loyo, Aurora. ¿Hacia dónde orientar las políticas educativas? Alternativas para México 2006. Observatorio Ciudadano de la Educación. Plataforma Educativa. 2006.

Majone, Giandomenico. "La factibilidad de las políticas sociales", en Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio", en el libro del mismo autor El Estudio de las Políticas Públicas., Miguel Ángel Porrúa. 3era. Edición. México. 2000.

Martínez Olivé, Alba. "La construcción política de la profesionalización docente en México", en Andrade, et al. Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional. Buenos Aires. 2010.

—, "En busca de una mejor opción para la formación de las maestras y los maestros en servicio", en Revista Educare, Nueva época. Número 2. Agosto 2005. Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Básica. México. 2005.

Miranda, Francisco, Patrinos, Harry, López, Ángel. Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas. COMIE. México. 2006.

Murillo, Javier y Muñoz, Mercedes. La mejora de la escuela. Un cambio de mirada. Editorial Octaedro y Ministerio de Educación y Deporte; Centro de Investigación y Documentación Educativa. Barcelona. 2002.

Ornelas, Carlos. Política, poder y pupitres. Crítica al "nuevo" federalismo educativo. Editorial Siglo XXI. México. 2009.

—, "La descentralización educativa: Legitimación y poder". Conferencia Foro Educativo 2006.

Paniagua, Maribel y Palos, Úrzula. Narrativas docentes en contextos innovadores. ITESO, SEJ, COETCyJAL, CONACyT. Guadalajara. 2009.

Pardo, María del Carmen. (Coord.) Federalización e innovación educativa en México. El Colegio de México. México. 1999.

Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México. 2007.

Plan Estatal de Desarrollo 2030. Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección de Publicaciones. Guadalajara. 2007.

Poggi, Margarita. (2002). *La formación de directivos de instituciones educativas. Algunos aportes para el diseño de estrategias*. Buenos Aires, Argentina. Editorial IIPE/UNESCO.

Ponce Grima, Víctor Manuel. (2010). *Reflexividad de la práctica en la formación docente. Estudio de caso*. Editorial Amate, Guadalajara, México.

Programa Sectorial # 7. "Educación y Deporte para una Vida Digna 2007-2013". Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección de Publicaciones. Guadalajara. 2007.

Ricoeur, Paul. (2002). *Del texto a la acción. Ensayos sobre hermenéutica II*. Fondo de Cultura Económica, México.

Schmelkes, Sylvia. "Innovación, calidad y equidad educativa. Tradición y cambio en educación", en Cultivar la innovación. Hacia una cultura de la innovación. José Antonio Serrano (Coord.) SEP-COMIE. México. 2010.

Schwartz, Howard y Jacobs Jerry. (2006). *Sociología cualitativa: Método para la reconstrucción de la realidad*. Editorial Trillas, México.

Tedesco, Juan Carlos. "¿Son posibles las políticas de subjetividad?", en Tenti Fanfani Emilio (Comp.). Nuevos temas en la agenda de política educativa. UNESCO. IIPE. Siglo XXI editores. Buenos Aires. 2008.

Tenti Fanfani, Emilio y otros. Gobernabilidad de los sistemas educativos en América. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2004.

Vezub, Lea Fernanda. El desarrollo profesional docente centrado en la escuela: concepciones, políticas y experiencias. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO. Buenos Aires. 2010.

Zorrilla, Margarita. (2003) Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tendencias y perspectivas.

PARTE 1. MODELOS, DESAFÍOS Y DILEMAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

En esta primera parte se abordan los artículos relativos a los debates teóricos sobre los modelos, tendencias y desafíos de las políticas educativas. El eje que articula estos trabajos es el sistema o la estructura del gobierno de las políticas educativas. El problema son las políticas, claro, pero el mayor problema es la gobernabilidad y la gobernanza de las políticas. Como señala Eduardo Andere, el problema no es tanto la receta (las políticas), sino el buen cocinero (los políticos o quienes implementan las políticas).

En el primer texto se comparte la conferencia que Roberto Miranda dictó en el primer foro de políticas. Como se planteó en la introducción nos compartió sus reflexiones en torno a la “Transformación e innovación de la organización y la gestión del sistema educativo”. El segundo artículo es la conferencia de Miguel Ángel Vértiz Galván en torno a “La teoría del cambio organizacional aplicable a la implementación de políticas educativas en México”; apunta la idea de que implementar políticas de manera adecuada implica intervenir en el cambio de las organizaciones participantes en el curso de acción de las políticas. El tercer artículo de Víctor Manuel Ponce Grima, debate los dilemas del diseño e implementación de políticas, o siguen el esquema actual que continúa apuntando hacia su fracaso o se siguen modelos más pertinentes “Dilemas de las políticas educativas: por mandato o por redes y centralidad de la escuela”. En el cuarto artículo Angélica Macías Morales, propone ahondar en la democratización de las políticas mediante la introducción de “Escuela inclusiva” que puedan intervenir en “Presupuestos participativos”. El último trabajo de esta parte, de José Rojas Galván nos sitúa en el contexto neoliberal que determina los límites de las políticas educativas y de lo educativo. La mayoría de la población está marginada de los bienes básicos para una vida con dignidad, pero además, de los bienes públicos como el educativo. Rojas nos propone apoyar y fortalecer las iniciativas de las poblaciones marginadas, para que su voz sea escuchada, para que su lucha social les sustraiga de la exclusión y la condenación neoliberal.

Dentro del diálogo de los textos aparece al final una idea común. Si no cambia la forma de organización de nuestros aparatos de gobierno educativo, porque apremia más el interés patrimonialista e inmediato de los políticos, podemos seguir perdiendo el tiempo hablándoles a los sordos, o bien podremos apoyar las iniciativas de las escuelas y de las comunidades, con el propósito de fortalecer sus capacidades autogestivas para el cambio sostenible a fin de producir bienes educativos vinculados a sus situaciones inciertas y complejas. De cualquier manera los modelos educativos más exitosos caminan en esta dirección.

1. TRANSFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO. ROBERTO MIRANDA GUERRERO⁶

Hablaré de dos relaciones que existen en los conceptos que componen la frase que se me ha propuesto y que ha motivado esta charla: Transformación e innovación de la organización y la gestión del Sistema Educativo. Las cuestiones que guían las dos relaciones seleccionadas son: ¿qué relación existe entre la política y la transformación del sistema educativo? ¿Cómo comprender la innovación en la organización del sistema educativo? Estas preguntas las responderé utilizando un discurso muy general. Espero que en el debate podamos bajar a ras de suelo.

Transformación de la gestión del sistema educativo

En efecto, la gestión de la educación ha cambiado en los últimos veinte años en el país: la idea de la gerencia educativa lo muestra. Lo que no está claro es si podemos hablar de una transformación de la gestión de algo que desde mi punto de vista no es fácil definir: el sistema educativo. Existe una configuración de instituciones educativas que difícilmente pueden componer algo llamado sistema educativo. Estas unidades están escasamente vinculadas, tienen estructuras débilmente acopladas y se han desarrollado a partir de los años sesenta, aproximadamente, de manera incremental, yuxtaponiéndose a partir de una diversidad muy compleja de normas formales e informales. Para ejemplificar, podemos señalar cualquier nivel educativo, pero particularmente donde esto se ha embotado es en el sistema medio y medio superior: aquí la escuela no es la unidad mínima del “sistema”, la célula “autopoyética” del “sistema”.

Así, lo que tenemos es la reproducción de una configuración de la anarquía organizada a partir de ciertas reglas formales, excesivamente centralizadas, y normas informales que impiden una gestión racional a partir de las necesidades académicas y culturales de los agentes de las instituciones. Las reglas informales se reproducen mediante mecanismos creados por la gobernabilidad corporativa, principalmente sindical en los niveles básicos, y patrimonial en los superiores desde, por lo menos, el sexenio de López Mateos.

Lo que he señalado parece una contradicción, pues la reproducción es una de las características centrales de todo sistema, sin embargo, puede existir crecimiento de las unidades de manera anárquica, como Adrián lo ha mostrado para el nivel superior. A esto, podría añadir que uno de los problemas radica en saber si es posible administrar y hacer una planeación del cambio. Como conjetura, creo que los esfuerzos de planificación, por lo menos desde el famoso plan de los once años, han sido infructuosos, y que tal vez, las estrategias han derivado en efectos no deseados e imprevistos que han generado zonas de incertidumbre aprovechadas por las prácticas afines a la gobernabilidad corporativa y patrimonialista.

Desde los años de la administración del Presidente Salinas, esta situación ha sido particularmente desastrosa, porque las estrategias de cambio se plantearon de manera centralista y dentro de un contexto más general de crisis fiscal, y de políticas de retraimiento del Estado y amplificación de las reglas del mercado.

⁶ Este texto es producto de las notas tomadas de la conferencia impartida por el Dr. Miranda el martes 19 de junio de 2007, en el. Salón de Usos Múltiples de las instalaciones de la SEJ. Avenida Central 615. Zapopan Jalisco.

Los instrumentos de planificación, establecidos formalmente por el gobierno de Miguel de la Madrid, estaban fuertemente asociados a la gobernabilidad corporativa y autoritaria del régimen. Estos instrumentos son impotentes en un contexto donde las políticas públicas sectoriales tienen que negociarse y donde existen múltiples objetivos, donde se juegan intereses y se establecen variadas arenas de conflicto y zonas de lucha de representación. No es de extrañar que los ejercicios de planificación de la presente y anterior administración, se caractericen por la convocatoria al debate público propia de la “planeación democrática”, y por el diseño efectivo de programas a cargo de especialistas y consultores. Sin embargo, sólo se cumple formalmente con la letra de la Constitución.

Dicho sea de paso, es necesaria una reforma constitucional en este sentido. Empero, entretanto esto no suceda, debería existir sentido común en la organización de la planeación, ¿cuántas horas/hombre se gastan en hacer proyectos y planes? ¿Cuántos recursos materiales y financieros se utilizan en la planificación del ministerio, de las secretarías, de las instituciones y de las escuelas?

Finalmente, el modo de planificar que se ha seguido no puede arribar a buen puerto, lo cual se debe en gran medida, si mi conjetura es correcta, porque cuando se efectúa el ejercicio de planeación se está pensando que tenemos un sistema fuertemente acoplado en sus partes y con reglas de interacción efectivas que guían la acción de los agentes educativos, principalmente los académicos y las autoridades en todos los niveles educativos.

Asimismo, por razones de hacienda pública y por consideraciones técnicas de la planeación, desde hace dos sexenios se ha pensado que el problema no radica en la anarquía organizada de las estructuras educativas que impiden el cambio, sino en los objetivos y en los resultados de los programas y acciones de la planeación. Entonces se afirmó que deberíamos pasar a un nivel más alto, a la evaluación de las políticas y de los resultados del sistema. La idea de evaluar para mejorar, puede ser útil si se parte no de los resultados o del cumplimiento de los objetivos de la política, sino del análisis de los procesos de resistencia de las estructuras y de las unidades que permitan reconstruir el sistema educativo. O por lo menos algunos subsistemas. Como ejemplo, tomemos el nivel superior, aún cuando se introducen mecanismos de evaluación, como señaló recientemente José Blanco, estos no hacen sino reforzar el “modelo napoleónico”, que se supone estamos transformando desde los años setenta.

Además, la evaluación y el monitoreo de las políticas generan costos excesivos. A los gastos financieros, humanos y materiales de la planificación, debemos sumarle los gastos de monitoreo de las políticas, y los gastos de la evaluación. El efecto directo de esto ha sido el crecimiento, en todos los niveles educativos y en las mismas instituciones, de la burocracia y del número de diversos “consejeros del Príncipe y sus Cortes”.

Innovación de la organización del Sistema Educativo

Así como se ha desplegado en el discurso y en la práctica la idea de la evaluación, que en gran medida ha recaído en las instituciones y en los agentes de la educación: docentes y alumnos, también se ha tomado de las tecnologías el término de innovación. En efecto, todo proceso de cambio implica una reorganización técnica distinta de los sistemas o la incorporación de nuevos medios y procedimientos que economicen esfuerzos y aumenten la eficacia, la eficiencia y la funcionalidad de los mismos, es decir, para la transformación de la gestión educativa es necesaria la innovación.

No obstante la simple y costosa introducción de tecnologías no implica que se establezcan nuevos vínculos educativos ni nuevas formas de gestión. Recordemos que existen experiencias que muestran que la incorporación de tecnologías, sin procesos de democratización, terminó por ampliarle las hileras de dientes al autoritarismo. La puesta en marcha de sistemas de informatización, en lugar de reducir los costos de transacción, de elevar la eficiencia y mejorar las funciones educativas, puede elevar los mecanismos de control y reducir la autonomía de las partes de las estructuras educativas. Además, en un contexto de dependencia tecnológica, puede distraer recursos económicos destinados a la educación, a favor de las empresas intermediarias de tecnología.

Así, las innovaciones en la organización de las estructuras educativas desde mi punto de vista tienen que ir más allá del isomorfismo tecnológico. Se debe de pensar que las innovaciones son algo más que comprar computadoras. Se debe de pensar que las innovaciones no se importan con el propósito de ser convidados de piedra en el banquete de la sociedad del conocimiento, sino para ser agentes activos en el neo-capitalismo. Las posibilidades de innovación deben emerger de diagnósticos rigurosos de los entornos donde están establecidas las escuelas y las instituciones más necesitadas de medios modernos de gestión. Deben permitir reducir la burocracia y los costos de monitoreo de las políticas, particularmente las de evaluación.

Finalmente, deben diferenciarse las innovaciones de la gestión de las innovaciones en la práctica educativa. Las primeras podrían apuntar a la rendición de cuentas a la sociedad principalmente de los recursos financieros y materiales; y las segundas deberían de fincarse en algo importante, la confianza: no existe mejor innovación que la que los docentes, académicos e investigadores realizan todos los días. Allí en la práctica pedagógica, y allí en la de creación y conservación del conocimiento es dónde podemos observar las verdaderas transformaciones educativas. En la creatividad, en el empeño y en el esfuerzo; en suma, en el cerebro, en el nervio y en las manos de los profesores están en potencia las innovaciones educativas. En efecto, esto me lleva al problema del sistema de incentivos de las estructuras educativas, y al de la formación, la capacitación y la actualización de los profesores, y que parece ha ocasionado, entre muchos, el fenómeno del credencialismo, pero estos son otros asuntos, que aunque ligados a lo dicho aquí, no los puedo tratar. Muchas Gracias.

2. CAMBIO ORGANIZACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS. MIGUEL ÁNGEL VÉRTIZ GALVÁN⁷

Introducción

La visión dominante en México para el diseño e implementación de políticas públicas en educación, supone el funcionamiento del sistema educativo semejante al de una maquinaria organizacional⁸, que considera al conjunto de actores, estructuras, procesos y decisiones como piezas de un engranaje que al modificar su diseño, automáticamente cambiará su funcionamiento. Esta visión resulta útil para la valoración *ceterisparibus* de acciones para la intervención gubernamental mediante alternativas en las organizaciones de educación, sin embargo, en la fase de implementación de políticas pasa por alto el conjunto de interacciones que al interior de las organizaciones educativas afectarán el resultado, pues no considera a los docentes como individuos que poseen emociones, intereses, identidad y que como colectivo en una organización educativa, manifiestan interacciones sociopolíticas en torno al poder y la cultura, que tanto individualmente como en su conjunto, generan percepciones y consideraciones sobre la legitimidad, funcionamiento, estructuración del poder y por lo tanto, consecuencias en los resultados de las políticas educativas. Es decir, bajo la actual visión de la política educativa, se pasa por alto las diversas reacciones al interior de las organizaciones educativas que pueden desincentivar o promover el éxito de los objetivos de la política. Siendo los complejos mecanismos de interacción en las escuelas, objeto de estudio propios del análisis organizacional y poco utilizados para la implementación de política educativa, no son aprovechados como conocimientos valiosos en una verdadera gestión del cambio al interior de las escuelas que permita mejoras verdaderas en las organizaciones educativas, por el contrario, los limitados resultados alcanzados en los últimos años, han generado un desprestigio creciente de los responsables de las políticas educativas, del sistema educativo nacional y de la función docente.

La reflexión conjunta de implementadores y estudiosos de la educación en México, con una visión reivindicadora de las organizaciones educativas y los docentes como unidad de análisis de la política educativa, podrá subsanar estas omisiones gubernamentales para construir una visión de la política que incorpore los conocimientos sobre el cambio organizacional del sistema educativo en la implementación de políticas y desarrollar así una nueva gestión dirigida al cambio benéfico de la educación en México.

Para ello, la construcción de una aproximación conceptual o marco teórico que recupere al docente como unidades de análisis y a la organización educativa como el espacio sociopolítico de la implementación de las políticas educativas, permitirá avanzar en el estudio y la reflexión de los procesos de cambio organizacional necesarios para su implementación en México .

⁷ Doctor en educación. Experto en Políticas públicas y educativas. Coordinador del Cuerpo Académico Políticas Públicas y Educación. UPN Ajusco.

⁸ V. Morgan, Gareth (1986) Imágenes de la Organización, Alfa-Omega, México.

Una reflexión clásica en el enfoque de políticas públicas hecha por Elmor⁹, señala la importancia de la teoría de la organización para el análisis de las acciones factibles destinadas a la implementación de políticas, pues es en las organizaciones donde los actores realizan las acciones directas para que las políticas se lleven a cabo. Desprendido de la teoría de la organización, podemos inferir que toda acción de política educativa que busca modificar los procesos, prácticas o formas de hacer las cosas en las organizaciones educativas, generará algún cambio organizacional, sin embargo, este puede ser completamente inesperado e inclusive contrario a los fines buscados. March y Olsen¹⁰ señalan que los cambios en las organizaciones nunca pueden ser completamente controlados, si a esto se le agrega la ausencia total de mecanismos explícitos dirigidos a la gestión del cambio, la posibilidad de que el resultado se apegue al esperado parece bastante baja.

En las siguientes páginas desarrollaré algunos postulados de la teoría de la organización aplicables al estudio de la implementación de políticas educativas a través de la gestión del cambio en las organizaciones de educación con la intención de aportar en la reflexión sobre la importancia del cambio organizacional para la implementación de políticas educativas en México.

Importancia de la gestión del cambio organizacional para la implementación de políticas

Las políticas públicas en educación, como instrumentos de regulación y desarrollo educativo del Estado, tienen una incidencia sobre los procesos institucionales y los mecanismos de interacción social de los diferentes actores al interior de las organizaciones de educación en México. Estas afectan los procesos y normas para la acción, sin embargo tanto su diseño como su estrategia de implementación asumen que los actores involucrados en los procesos de las políticas, son más o menos autónomo y desestructurados¹¹ en sus vínculos con las organizaciones de educación por una parte, y por otra parte, que el conjunto de las organizaciones del sistema educativo pertenecientes a la estructura gubernamental, se constituyen como un sólo actor monolítico del Estado o del gobierno en el mejor de los casos.

Lo anterior es resultado de una visión particular de la realidad social y de la estructura del sistema de educación pública en México, que asume al sistema educativo como una gigantesca estructura organizacional del Estado, donde opera una burocracia especializada en educación. Visto así, la estructura y la burocracia son entendidas como parte de un mismo ente organizacional descentralizado en unidades más específicas, donde en la base de la estructura se encuentran las escuelas y los docentes. Todo esto ha llevado a las políticas públicas implementadas en el sistema educativo a operar bajo una lógica instrumental, es decir, que se asume al sistema educativo como un medio para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, por lo cual los efectos redistributivos derivados de su implementación a través de esta estructura burocrática, son evaluados sólo desde los actores externos a las escuelas por asumir que los internos forman parte del instrumento gubernamental.

⁹ Elmore, Richard (2001) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, McMillan, México, pp. 185-249.

¹⁰ March y Olsen (1999) Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política, FCE, México.

¹¹ Cf. Ramírez Macías, José (2000) "Teoría de la organización: metáforas y escuelas", en Arellano Gault, Cabrero Mendoza y Arturo del Castillo (coord.) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, Porrúa/CIDE, México, pp.21-76.

Un cambio de visión, bajo el cual se considere a las escuelas como organizaciones con diversos grados de autonomía y a los docentes como miembros de éstas en permanente interacción, podrá mostrar que las consecuencias en los procesos y la interacción derivadas de la implementación de las políticas públicas, generan efectos redistributivos entre los docentes, quienes desarrollan estrategias compensatorias con base en los diversos espacios de negociación que obtienen a partir de su interacción, acotada por los procesos institucionales específicos de las escuelas como organizaciones. Lo anterior destaca la necesidad de un cambio necesario de la visión de implementación de las políticas, así como de la gestión del cambio organizacional en las escuelas como elemento sustantivo para el éxito en los resultados esperados por las políticas. Advirtiéndose que el reconocimiento de que las políticas públicas en educación modifican los arreglos institucionales al interior de las organizaciones educativas y con ello generan cambios en los procesos organizacionales, no debe llevar a la falacia de que es posible generar cambios en las organizaciones educativas consistentes con determinados objetivos al instrumentar políticas públicas; es necesario asumir que la complejidad de la interacción social al interior de las escuelas puede generar un cambio no esperado, derivado de la ausencia de una metodología de gestión del cambio que se aproxime desde la potencialización de los procesos institucionales de cambio existentes y considere las limitaciones de los procesos institucionales de estabilidad necesarios para garantizar la certidumbre mínima para que la interacción social ocurra.¹²

El Estado como categoría organizacional de las políticas públicas

El cambio de visión también debe reconocer la importancia de la naturaleza organizacional del Estado, en contraposición a la visión de Estado monolítico y omnisciente, que permita entender la necesidad de la gestión del cambio organizacional para la implementación de las políticas públicas. Lo anterior implica el desarrollo conceptual para comprender al conjunto de las organizaciones que constituyen la expresión concreta del Estado, si bien interrelacionadas, también independientes en sus dinámicas e interacciones internas y sus formas de vinculación con el exterior.

El Estado, desde una perspectiva pluralista ortodoxa es una arena de negociación totalmente neutral donde los diversos actores o grupos de la sociedad pugnan por introducir sus intereses en las políticas públicas.¹³ Al introducir la perspectiva institucional queda claro que el Estado lleva a la conformación no sólo de instituciones que regulan la interacción de los diferentes actores en la sociedad, sino también de las organizaciones gubernamentales y privadas, las cuales no pueden verse con una actuación neutral, sino que ellas y los individuos que las integran también interactúan con el resto de la sociedad con base en intereses propios y de percepciones autónomas, formadas desde el seno de estas organizaciones y sobre su propia actuación. El Estado, por tanto, debe ser visto como un conjunto de actores y organizaciones autónomos; como una categoría conceptual compuesta por organizaciones dirigidas por individuos que toman decisiones con intereses propios y a partir de las percepciones que tienen de la situación y problemas de la sociedad.

Desde esta última perspectiva¹⁴ se proponen los siguientes argumentos para considerar al

¹² V. North, Douglas (1999) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México.

¹³ V. Garson, G. David. (1986). "From Policy Science to Policy Analysis", in Dunn, William N. (ed.), Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods, Jai Press, Greenwich, pp. 3-22.

¹⁴ Skocpol, Theda. (1985). "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research", in Skocpol, Evans and Dietrich (Eds.), Bringing the State back in, Cambridge University press, Cambridge, pp. 1-37.

Estado como un conjunto de actores inmersos en estructuras organizacionales autónomas en la sociedad:

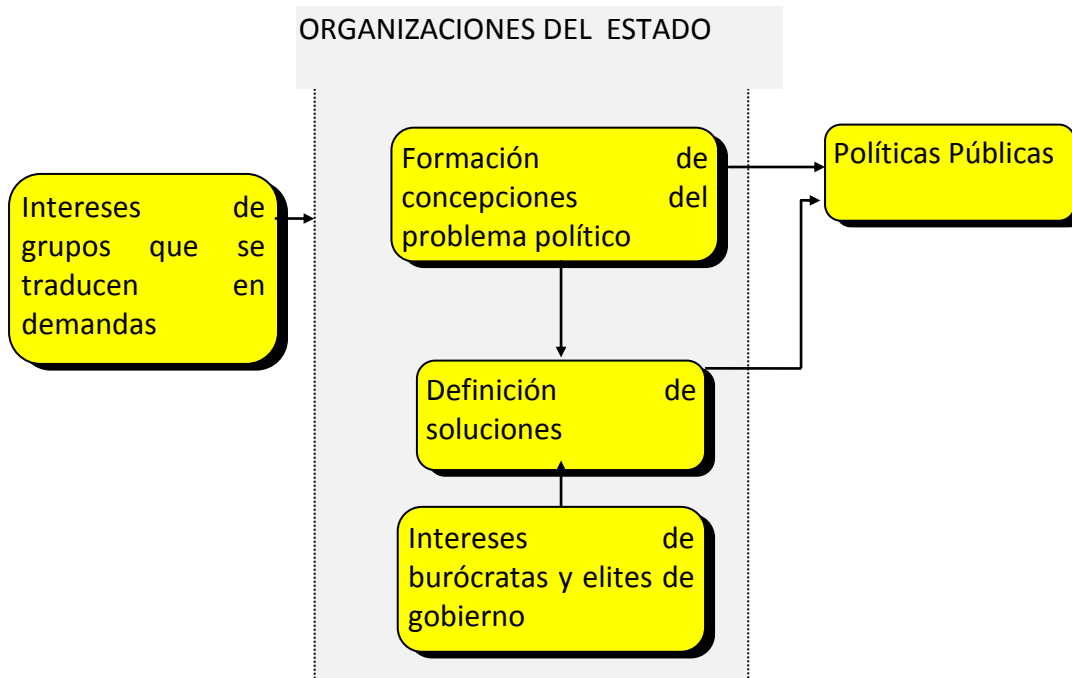
I. Las organizaciones del Estado afectan y participan en la interacción social. Porque toman decisiones independientes a los fines de los grupos de interés político estatal, y estas instancias participan no sólo en la dirección, sino también en la reestructuración de la sociedad y la política a partir de la implementación de políticas públicas, como consecuencia de un proceso político, no porque sean producto del poder y el conflicto, sino porque quienes las realizan lo hacen en nombre de otros.¹⁵

II. Las organizaciones del Estado son autónomas. Porque los participantes en la formulación e implementación de políticas son élites de gobierno y administradores que están envueltos en espacios para la acción política que cambia en el tiempo y no responden a intereses específicos de grupos sociales, aunque estos últimos pueden infiltrar sus demandas en las acciones del gobierno. Pero es a través de los procesos de las organizaciones del Estado como se definen qué problemas son importantes y las formas de su solución, otorgando prerrogativas a los grupos sociales en la medida que resultan coherentes a la racionalidad del Estado. Por otra parte, las organizaciones del Estado no sólo tienen capacidades propias sino que pueden alcanzar sus propios objetivos porque gozan de recursos para ejercer sus funciones.

Fundamentado en las dos características anteriores, las organizaciones y actores de la sociedad presionan de diferentes formas a las organizaciones del gobierno para introducir sus demandas en las acciones de éste gobierno, por tanto, es fácil de inferir que las demandas de aquellos actores más fuertes y mejor organizados sean las que más se toman en cuenta por los que toman decisiones gubernamentales. Aunque estos responden a sus propios intereses y concepciones de la realidad social, siempre otorgan prerrogativas a las demandas de los más fuertes. La explicación sobre el funcionamiento del Estado, de acuerdo con los argumentos antes presentados se sintetiza en la figura siguiente.

¹⁵ Ibid., p.11

Figura 1. El Estado Como Actor Autónomo



Fuente: Vértiz Galván, Miguel Ángel, “El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica”, en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, año 2000, CIDE, México.

A través de este proceso el Estado estructura las interrelaciones entre la sociedad afectando los intereses de diversos grupos, incluyendo a los actores de las organizaciones encargadas de la implementación. Por ello, la búsqueda de mejores situaciones para cada grupo debe validarse social y políticamente a través de las políticas públicas. La influencia de los grupos dependerá de su capacidad de organización, dirección, presión, etc. Por otra parte, las acciones que toman las organizaciones del gobierno que responden a sus propios intereses, generalmente afectan a los intereses de los grupos sociales.

Desde esta visión, la tradición que han asumido las organizaciones del sistema educativo nacional en la implementación de políticas educativas, ha ignorado su naturaleza como organizaciones independientes con sujetos al interior que tienen sus propios intereses y objetivos que buscan introducir, interactuando con el conjunto de actores y organizaciones. Así esta tradición asume al sistema educativo nacional de forma instrumental, es decir, como parte integrante de una maquinaria gubernamental que opera conforme a los objetivos e intereses generales de los diseñadores de políticas públicas. Introducir el debate sobre la importancia del aspecto organizacional del gobierno y en consecuencia de la importancia de la gestión organizacional para la implementación de políticas públicas, no sólo ha sido un tema retrasado, sino ignorado por muchos académicos en los campos de políticas públicas para la educación. Sin embargo el reconocimiento del fenómeno organizacional en los efectos de la implementación, y la necesidad de introducir una gestión del cambio en estas organizaciones para que las políticas públicas puedan ser más exitosas en su implementación, parece un aspecto urgente de atención.

Vinculación conceptual entre las políticas públicas y el cambio organizacional

Lo que en la literatura institucional se conoce como marcos institucionales,¹⁶ pueden constituirse en una categoría analítica que permita vincular a las políticas públicas con el cambio organizacional.¹⁷ El marco institucional está constituido, básicamente por tres conceptos:

- a) Las instituciones y las reglas formales, dentro de las cuales se incluye al diseño formal de las políticas públicas, desde su aspecto normativo, pero excluyendo al proceso decisorio, pues este debe entenderse como un proceso de interacción social sujeto a un marco institucional;
- b) Las limitaciones e instituciones informales, que incluyen los procedimientos entendidos por los sujetos de la interacción. Estos procedimientos han evolucionado socialmente y son interiorizados y asumidos por todos; incluyen las tradiciones, ritos, mitos, símbolos y costumbres, hasta los códigos de comportamiento y principios de convivencia. De ahí se desprenden muchos arreglos informales que ocurren dentro de una organización particular, o un centro escolar específico, como puede ser la distribución de tareas diferentes a la docencia, la forma de resolver la actividad de un grupo cuando su profesor se incapacita, etc. y;
- c) Lo que conocemos como enforcement,¹⁸ que se refiere a los mecanismos mediante los cuales se induce a los actores de la interacción social al cumplimiento de las reglas formales o al apego de las limitaciones informales en un arreglo institucional determinado, como las sanciones, castigos o exclusión social, lo que no quiere decir que la existencia de enforcement implique que todos cumplan con las reglas formales y las limitaciones informales.

Los cambios en el diseño de las políticas públicas implican un cambio en las reglas formales y algunos mecanismos de enforcement del marco institucional. El logro de los objetivos de ésta implica algún grado de cambio en las organizaciones educativas. Este puede ser pequeño o radical, pero lo relevante es la certidumbre en el resultado, por ello entre más profundo es el cambio buscado en las organizaciones educativas, más relevancia toma la gestión del cambio. Pero el debate existente respecto a la capacidad para gestionar un cambio en las organizaciones, sugiere que en realidad se tienen limitaciones, por ello es imperante contar con una metodología clara que permita gestionar el cambio en las organizaciones educativas, para así alcanzar un mayor grado de efectividad en los resultados de las políticas públicas, que considere la complejidad que implican las organizaciones educativas como unidad de análisis, y los procesos asociados en que concurren los diversos actores políticos y sociales.

Una aproximación para una metodología de análisis con los elementos propuestos, nos refiere a dos campos relacionados entre sí, las políticas públicas por una parte, y el sistema educativo por la otra. Las primeras entendidas como las acciones concretas del gobierno que, por la vía de la intervención o por la regulación, inciden en la interacción de los actores involucrados en la educación pública;¹⁹ el segundo, entendido como el conjunto de redes de organizaciones que

¹⁶ V. Nort, Douglas (1999), Op. Cit.

¹⁷ V. Vértiz Galván (2007), "Una propuesta de análisis de las políticas educativas, la gestión del cambio y una revisión de su articulación con las políticas públicas de disminución de la pobreza en México", en Fuentes Amaya, Silvia (coord.) Perspectivas analíticas de la política educativa", Paidós/UPN, México, pp. 63-88.

¹⁸ Término en inglés que no tiene equivalencia directa en el español, aunque con frecuencia es traducido como sanción, sin embargo es impreciso, pues el equivalente a sanción en inglés es punishment. El Fondo de Cultura Económica ha utilizado la frase "cumplimiento obligatorio" para traducir el término, que parece aportar una mejor comprensión en nuestro idioma.

¹⁹ V. Lahera Parada, Eugenio (2002) Introducción a las políticas públicas, FCE, México, pp. 13-18.

frecuentemente se convierte en instrumento de implementación de acciones y de políticas públicas de diferentes tipos, en una combinación sumamente compleja de personas, oportunidades de elección, de problemas y soluciones.²⁰

Para la comprensión del fenómeno descrito, es necesario un conjunto de categorías de análisis que permitan interpretar y describir la realidad y los mecanismos de interacción social. La idea del cambio, en sí misma es compleja a nivel de los mecanismos de interacción de los individuos y al interior de las organizaciones, pues la interpretación de los efectos del cambio con referencia a su posición personal y a los referentes existentes sobre lo que se consideran acciones legítimas en educación pública, como conjunto de creencias de los individuos, debe ser reconocido como multisignificante. Por ello los sistemas de legitimidad, que desde las perspectivas positivistas de la historia eran hegemónicos, ahora debemos partir del conjunto de creencias de los individuos sobre lo que es legítimo y sus motivaciones. Entonces un cambio organizacional no será igualmente viable para un conjunto diferenciado de restricciones informales, códigos, símbolos y procedimientos compartidos, sobre lo que sustentan sus creencias y que refiere a lo legítimo como deseable y aceptable, como ejemplo particular, mientras para muchos grupos de profesores es legítimo en diferentes grados que el gobierno aplique una evaluación estandarizada a los docentes, sabemos que para al menos los grupos de profesores de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Tlaxcala no lo es.

Teniendo diferentes grados de legitimidad acciones particulares, si la estrategia en vez de centrarse a ultranza en la implantación de procesos independientemente del resultado se centra en los objetivos, éstos pueden ser perfectamente gestionados por los miembros de la organización, por ello el prerrequisito de la legitimidad del cambio es condicionante de los resultados, sin embargo esto no es suficiente. Partiendo de un conjunto de creencias que pueden converger, aunque no hay ninguna razón para asegurar que sean compartidas por todos los individuos en una organización; debemos partir de procesos de construcción de significado para los individuos. Por ello los sistemas de legitimidad se constituyen como ejes discursivos con suficiente ambigüedad que permitan la multisignificancia necesaria para la agregación de las creencias individuales. La dificultad radica entonces no en describir el mecanismo, sino en encontrar una categoría de análisis que permita la interpretación de estos sistemas multisignificantes y permita su descripción en conjunto de elementos que lo constituyen. Para ello, la escuela de políticas pública nos ofrece las categorías de agenda pública y agenda gubernamental.

Por otra parte, en esta conceptualización resulta relevante encontrar las categorías que permitan interpretar al sistema educativo, para ello podemos utilizar dos categorías adicionales, que tienen la ventaja de ser transdisciplinarias. La primera de ellas es la organización, a partir del cual el sistema educativo puede ser entendido como un conjunto de organizaciones de diferentes características, con fines también distintos, pero que comparten el hecho de pertenecer a un campo organizacional a través del cual pueden ser implementados cualquier componente educativo de la agenda gubernamental, asumiendo de antemano que las organizaciones son un fenómeno complejo y paradójico que pueden comprenderse de muchas maneras diferentes.²¹ Los estudios sobre la organización que se desarrollan para entender estas entidades sociales omnipresentes comprenden un enfoque transdisciplinario

²⁰ V. March, James G. y Johan P. Olsen (1997), Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política, FCE, México.

²¹ V. Morgan, Gareth (1996), Imágenes de la organización, Alfaomega, México

respecto de la epistemología y los métodos que apuntalan la investigación en cada uno de sus temas.²²

En cuanto a las agendas pública y gubernamental, se parte de la concepción de la agenda como conjunto de asuntos a ser atendidos. La aportación teórica del enfoque de políticas públicas lo propone como conjunto de asuntos que emergen de la sociedad y son discutidos en los espacios públicos,²³ con ello podemos distinguir las fuentes de legitimidad de la educación pública, desde los asuntos que en el campo de la educación se discuten públicamente, así como el concepto de agenda gubernamental, como el conjunto de asuntos que el gobierno ha tomado para actuar en consecuencia. Las agendas pública y de gobierno, mantienen un componente educativo que se expresa como el conjunto de acciones gubernamentales que en su articulación con el conjunto de las políticas públicas, incide en el sistema educativo nacional, como una articulación de asuntos públicos concurrentes que se problematizan con la educación. Por lo anterior, debemos reparar en que el binomio políticas públicas y sistema educativo, implica una amplia gama de objetivos y asuntos públicos. Analizar entonces a las políticas públicas en educación, implica una gama amplia de políticas con diversos objetivos, que deberían estar en principio articulados. El eje de articulación debería ser el sistema educativo, pues es en él donde recaen y se instrumentan las diversas acciones de políticas educativas.

Es posible recuperar las categorías de agenda pública y de agenda gubernamental, pero ello nos obliga resolver el acotamiento del campo educativo, lo cual implica diferenciarse con un objeto de estudio más complejo y que no pueda ser comprendido por la definición de una política pública. Debemos partir que muchos de los asuntos públicos y gubernamentales, por su grado de definición, pueden contener componentes educativos, si de forma genérica definimos a los componentes como el conjunto de acciones alternativas para atender un asunto público, que se aglutinan en torno a su identificación al mismo sistema especializado de lo público (sistema educativo, sistema de salud, etc.), el componente educativo, tanto de la agenda pública como de la gubernamental, nos permite identificar objetivamente las expectativas que sobre la educación pública se tienen socialmente, y que también es la objetivación del sistema de legitimidad para el sistema educativo, independientemente del estudio historiográfico necesario para la comprensión del proceso de transformación social que permita identificar plenamente el presente y el devenir de la legitimidad política y sus mitos o fuentes fundantes.²⁴

Los mecanismos que operan ante un cambio institucional que es asumido contrario o inconsistente con el sistema de legitimidad social, genera efectos en la interacción social de los miembros de la organización, y de éstos con la autoridad rectora de la política pública,²⁵ que generan en efecto algún cambio organizacional, pero cuyas consecuencias pueden ser contrarias a los objetivos de la política pública y con un resultado que no es predecible.

²² Pfeiffer, Jeffrey (1982), *Organizations and organization theory*, Pitman, Marshfiel, Massachusetts.

²³ Aguilar Villanueva, Luis (1996) *Asuntos públicos y agenda de gobierno*, Antología de políticas públicas Tomo IV, Porrúa, México.

²⁴ V. Vértiz Galván, Miguel A. (2007) "La política educativa como medio de cambio en los sistemas y organizaciones educativas. Una revisión historiográfica" en Pedraza Cuellar, David et all (Coord.) *Las políticas educativas en México*. Sociedad y conocimiento, Pomares/UPN, México, pp. 203-228.

²⁵ V. Ídem.

En el extremo radical de la completa ilegitimidad, la resistencia potencial de los individuos dentro de la organización que consideran los objetivos contrarios a los referentes de legitimidad para la educación pública es parecido al dilema del prisionero con n participantes²⁶ miembros de la organización educativa. No todos los individuos opondrán resistencia abierta, aún estando de acuerdo con la ilegitimidad de los objetivos, pues aplica la estrategia del free raider,²⁷ especialmente al comienzo, pero la adhesión de miembros de la sociedad con intereses en las organizaciones educativas a la resistencia, y que al ser ajenos a la organización no pueden ser sujetos de incentivos selectivos por parte de la autoridad rectora de la educación pública, implica la aplicación de incentivos selectivos para aquellos miembros de la organización que cooperen con las acciones que son contrarias a los objetivos ilegítimos de la educación pública, y la motivación de estos grupos externos puede explicarse por cambios que benefician los elementos que son de alta valoración para los individuos externos que obtiene bienestar de las externalidades de la educación.²⁸ También lo puede explicar el altruismo o las motivaciones no racionales como el cumplimiento del deber o el sentido de la justicia.²⁹ En estos casos la adaptación de los objetivos a las fuentes de legitimidad es necesaria, por ello una propuesta de gestión del cambio para la implementación de políticas públicas, debe anticiparse y constituir una base discursiva en los objetivos, que incorpore los conceptos multisignificantes que dan legitimidad, a través de la argumentación.³⁰

Reflexión final: Campo de dominio del cambio organizacional en las políticas públicas

La propuesta del presente ensayo, es centrar la visión de la implementación de las políticas públicas desde la gestión del cambio organizacional, de tal forma que se vislumbre una estrategia intermedia entre el debate del determinismo que supone un cambio instrumental de las organizaciones educativas desde las políticas públicas y el voluntarismo que niega la posibilidad de orientar los resultados derivados de los cambios del marco institucional, lo cual implica una visión centrada en el control parcial de los resultados a través de la gestión del cambio en estas organizaciones. Lo anterior implica el reconocimiento y la identificación de los procesos institucionales de cambio y los procesos institucionales de estabilidad en las organizaciones como referentes principales. Así mismo, orientar la implementación en los objetivos buscados, desplazando las prácticas vigentes que se centran en los procesos y la negociación con los actores para su implantación, desviando la atención de los resultados, inclusive, como es frecuente, al nivel de implantar procesos negociados de tal forma que los resultados son completamente irrelevantes.

Aceptar la propuesta alternativa de conceptualizar al Estado y al sistema educativo como un conjunto de organizaciones y actores que interactúan dentro de un marco institucional, con intereses propios y de grupo legitimados por los discursos suficientemente ambiguos para incorporar las fuentes multisignificantes para la educación pública, supone la problematización de la política educativa con la gestión del cambio organizacional. Implica una modificación del marco institucional sobre el cual las organizaciones y actores de gobierno interactúan.

²⁶ V. Kreps, David M. (1994) Teoría de juegos y modelación económica, FCE, México. p.43.

²⁷ Esperar a que los demás realicen el trabajo que desprende beneficios al colectivo del cual no puede ser excluido ningún miembro, para así disfrutar de los beneficios sin ninguna aportación.

²⁸ El beneficio que obtienen todos los miembros de la sociedad por el hecho de que exista la educación pública.

²⁹ V. Elster, Jon (1993), Psicología política, Gedisa, Barcelona.

³⁰ V. Majone, Giandoménico (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México.

Para convertir esta problematización en un conjunto de conceptos que permitan interpretar el fenómeno organizacional de la política educativa, es necesario incorporar un conjunto de categorías, entre las que pueden rescatarse la agenda pública y la organización.

La agenda pública, como conjunto de asuntos que se discuten en la sociedad, contiene definiciones sobre las fuentes multisignificantes de legitimidad para la educación y el sistema educativo. También es posible identificar el componente educativo de cada uno de los asuntos de la agenda como el conjunto de soluciones legítimas que involucran al sistema educativo como vía de implementación de políticas. La categoría de organización, permite conceptualizar a las unidades de análisis del sistema educativo, donde se realiza la interacción de los actores de la educación y se verifican los efectos de las políticas educativas.

Finalmente, el presente ensayo permite plantear una hipótesis de investigación sobre la problematización planteada, la cual puede enunciarse como: “las políticas públicas en educación generan cambios en el marco institucional sobre el que interactúan las organizaciones educativas y sus actores, por lo que se experimentan cambios en las interacciones sociales que suceden al interior de estas organizaciones educativas, principalmente por la reivindicación de los efectos redistributivos, propiciando un cambio organizacional”. Planteada esta hipótesis, también se infiere la necesidad de una metodología para la gestión del cambio organizacional que complemente los procesos de implementación de políticas educativas.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis. Antología de políticas públicas. Porrúa. México.

Coase, R. H. “The Problem of Social Cost”, in The Journal of Law & Economics, Vol. 3, October, pp. 1-44. 1996.

Elmore, Richard. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. McMillan. México. 2001.

Elster, Jon. Psicología política. Gedisa. Barcelona. 1993.

Garson, G. David. “From Policy Science to Policy Analysis”, in Dunn, William N. (ed.), Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods. Jai Press, Greenwich. 1986.

Kreps, David M. Teoría de juegos y modelación económica. FCE. México. 1994. Lahera Parada, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. FCE. México. 2002).

Majone, Giandoménico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE. México. 1997.

March, James G. y Johan P. Olsen. Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política. FCE. México. 1997.

Meyer, John W. y Brian Rowan. “Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como

mito y ceremonia”, en ezuDiMaggio, Paul J. y Walter W. ezuPowell (Cord.). El nuevo institucionalismo de análisis organizacional. FCE. México. 1999.

Morgan, Gareth. Imágenes de la organización, Alfaomega. México. 1996.

North, Duglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. México. 1999.

Pfeffer, Jeffrey. Organizations and organization theory. Pitman Marshfiel. Massachocets. 1982.

Przerworski, Adam. “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agente-principal”, en Economía informal, No. 3. 1997.

Ramírez Macías, José de J. “Teoría de la organización: metáforas y escuelas”, en Arellano Gault, Cabrero Mendoza y Arturo del Castillo (coord.) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. Porrúa/CIDE. México. 2000.

Simon, Herbert. El comportamiento administrativo. Aguilar. Madrid. 1972.

Skocpol, Theda. “Bringing the State back in Strategies of analysis in current research”, in Skocpol, Evans and Dietrich (Eds.), Bringing the State back in. Cambridge Universitypress. Cambridge. 1985.

3. DILEMAS DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: MANDATO O REDES Y CENTRALIDAD DE LA ESCUELA.

VÍCTOR MANUEL PONCE GRIMA³¹

En este apartado se proponen los debates sobre el devenir de las políticas educativas, en el mundo y, particularmente en América Latina. Estos concurren en nuevos modelos que pretenden superar las concepciones lineales de las políticas, de arriba debajo, pero ahora centradas en la participación y la autonomía de la escuela, al mismo tiempo que se reestructura el sistema y los aparatos de gobierno en función de las necesidades escolares; y que paralelamente se replantean el papel y los sistemas de formación de los docentes.

De las políticas por mandato a la gobernabilidad de políticas en red

Las políticas, en su acepción de policies, se han ido perfeccionando como ciencia y como práctica. En *The Oxford handbooks of publicpolicy*, publicado por la Universidad de Oxford (Moran, Rein and Goodin 2006) pueden tomarse algunas lecciones fundamentales, para comprender los cambios principales.

En primer lugar las políticas públicas aparecen en los gobiernos del primer mundo, principalmente en Estados Unidos, durante la segunda guerra mundial, ligada, a la concepción de gobierno por mandato. Para Moran, Rein and Goodin (2006: 3) en ese contexto “Gobernar es una aserción de la voluntad, una tentativa de ejercer el control para conformar al mundo”. Señalan que los estudios de la política pública se constituyeron en herramienta al servicio, como criadas, de esa ambición de control del mundo. El modelo es el gobierno por mandato, emparentado con el modelo top/down.

Las ciencias de la política o policies proporcionaron tanto dispositivos como confianza sin límites en torno a la posibilidad de controlar y monitorear los cambios nacionales y mundiales. Los problemas de políticas se resolvían con dispositivos técnicos, la eficacia del cálculo racional y el discurso de la modernización del acto de gobierno.

Sin embargo, al paso del tiempo y de la investigación, desde los setentas, los científicos sociales han ido destacando los límites de las concepciones políticas modernistas y de la administración fundados en las teorías técnicas del control racional.

Una de las lecciones de los científicos de la posguerra es que la hechura de políticas es antes que otra cosa una cuestión de persuasión. Los formuladores de políticas solo pueden sostener políticas si se respaldan en la capacidad y en la fuerza de la persuasión. Esta lección ha ocurrido aún en las estructuras militares de gobierno, como en los gobiernos más antidemocráticos.

Para que políticas puedan constituirse en políticas públicas sostenibles, para que los mandatos puedan ser llevados a la práctica, se requiere de la persuasión desarrollada a lo largo de la hechura de la política, en cada uno de los estamentos, sobre los subordinados, quienes deberán

³¹ Doctor en Educación. Tesis Reflexividad de la Práctica Educativa. Coordinador de Investigación de la Escuela Normal Superior de Jalisco. Asesor de investigación de la Dirección General de Educación Normal. Socio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Investigador de las líneas de formación y políticas educativas. Autor de tres libros y coautor de 6. Ha publicado más de 50 artículos especializados.

de implementar las políticas transmitidas por sus superiores.

Los nuevos estudios reclaman la persuasión, que trae junto a sí el cuidado por la reflexión, la autoconciencia de la cultura en torno de las políticas, la argumentación, la negociación y el atento cuidado al lenguaje utilizado para comunicar las acciones políticas.

El analista se mueve entre dos aguas, entre la argumentación racional para tomar normativamente la mejor de las decisiones y frente al interés del político, a quien sirve, interesado en utilizar el poder sólo al servicio de su propio interés.

La argumentación y la negociación o el consenso ocupan la hechura de la política, junto con el despliegue de una democracia deliberativa que reflexiona en las decisiones y preferencias. A pesar de esas contradicciones y conflictos, es posible identificar la racionalidad de las decisiones, aún cuando se enmascara en argumentos retóricos. Pero lo más importante es avanzar en la consolidación de espacios para la deliberación pública, para afilar las decisiones, los modos de comunicación y la evaluación de esas decisiones.

De los primeros esfuerzos académicos en materia de política se puede seguir confiando en la racionalidad y en la argumentación; pero debe al mismo tiempo aprender a actuar en la complejidad de la persuasión y la negociación, de múltiples perspectivas y puntos de vista. Así, si por un lado puede confiar en el valor de la argumentación y la racionalidad en la toma de decisiones, por el otro, debe fortalecerse la negociación, lo cual implica valorar el problema (objeto de la política) desde las diferentes perspectivas que aportan las diversas poblaciones (sujetos de las políticas).

En este sentido “la reflexividad es el corazón tanto del consejo” (negociación) como de la decisión (argumentación). Así, cada política opera con sus propias reglas, con agendas diferenciadas, y en diferentes horarios; cada cual responde a diferentes presiones y urgencias, con sus propias normas, lenguaje y ética.

Los tomadores de decisión, sienten, por un lado la urgencia de actuar sin retraso, mientras que por otro lado, se acumulan fuerzas en la dirección de mayor descentralización basada en la persuasión. La persuasión avanza a pesar de los obstáculos autoritarios, y se instala en los nuevos modelos de gobierno en red.

Moran, Rein and Goodin (2006) argumentan desde el estado de las discusiones en materia de políticas que siempre hubo límites al modelo de gobierno por mandato. En estos momentos, señalan “el gobierno es cada vez menos una tarea que se ejecuta a través de estructuras de autoridad jerárquicas, y cada vez más una cuestión de negociación de procesos de descentralización de alianzas dinámicas”, es decir, que “la imagen dominante actual es la gobernanza en red, en las que los actores de los nodos centrales de las redes no se dedican a dictar las órdenes a los demás, sino a promover la autonomía y la eficacia de los otros nodos, a través de la persuasión y la negociación” (39).

El desarrollo de las teorías en materia de políticas públicas ha propuesto nuevos modos prácticos de resolver las limitaciones de las concepciones de gobierno de políticas por mandato, al mismo tiempo ha debatido los problemas teóricos acerca de si el problema es de diseño o de implementación. La coincidencia abunda en el planteamiento de que el problema es tanto de diseño como de implementación, es decir, que a pesar de que los límites de las políticas se manifiestan en la fase de implementación, en realidad el error residía desde el diseño. El gobierno por mandato no fracasa sólo en la implementación, sino desde la hechura, no

participativa, pues solo involucra a las altas esferas de gobierno. El gobierno en redes de políticas supone la participación, la negociación y la persuasión desde el diseño de políticas (Parsons, 2007; Aguilar, 2003; Flores Crespo, 2010).

Sin embargo, desde hace años apareció el interés emergente por la organización. La inquietud surge de los estudios sobre la implementación de políticas, pues las evaluaciones de políticas mostraban de manera reiterada programas fallidos. El foco sobre la implementación se constituyó en un interesante asunto de organización en la implementación de políticas (Goodin, Rein and Moran, 2006).

El análisis de las organizaciones en la implementación pudo poner en claro que durante la implementación, se conformaban interacciones complejas entre múltiples organizaciones, cuyos resultados fueron políticas inefectivas. Si en un principio el gobierno ejerció políticas de modo aislado, pronto se dio cuenta de que en los procesos de implementación influyen de manera significativa diversas organizaciones. Los analistas de políticas han creado diversos modelos de estudio de las relaciones “interorganizacionales” (Klijn, 2009).

Finalmente, conviene destacar que las políticas implican factores culturales e interpretativos. El argumento principal de Bobrow (2006) consiste en señalar la existencia de diversos complejos de nociones que dificultan la hechura y la implementación de políticas; cada uno, desde los que las diseñan, los implementadores, las poblaciones objeto, cada uno sostiene un sistema de creencias divergente. Se apoya en Geertz cuando afirma que “Esas nociones afectan”, discriminando lo que para cada uno es “relevante, importante o deseable”. Esas “nociones” consisten en información, diversos materiales de trabajo, reglas o condiciones institucionales, habilidades o juicios normativos.

Cada agente de políticas “cargan los dados” con respeto a los indicadores, situaciones centrales, definición de categorías, juicios de causa y de efecto, repertorios estratégicos, y criterios de éxito. Las nociones se traducen finalmente en acciones o reacciones que activan hacia un lado u otro las políticas públicas (Bobrow, 2006: 573/574). Ese mismo fenómeno ha sido estudiado también por Elmore (1985), quien afirma que la ruta y los resultados de la política dependen significativamente de los marcos culturales de interpretación de los actores y agencias participantes.

El analista de políticas deberá de estar alerta al lenguaje usado por los agentes de políticas, sobre todo en sus discursos y en las categorías; pero también a la observación del comportamiento y de las señales empleadas en las acciones y las interacciones de los agentes y las organizaciones participantes.

Hacia una política centrada en la escuela

Como se señaló atrás, la investigación ha aportado muchas evidencias de la crisis de los modelos tradicionales de políticas, que se manifiestan en el diseño, pero sobre todo en la implementación. Los resultados en materia educativa han dejado una sensación de políticas educativas poco exitosas. Esta “crisis” ha obligado a la imaginación y ensayo de nuevos modelos de políticas educativas (Arnaut 2005, Ornelas, 2009; Castillo y Azuma, 2009).

La investigación relativa a las políticas educativas de la región latinoamericana muestra una enorme confianza, voluntad y esfuerzos de los gobiernos de las últimas décadas por

transformar y mejorar la calidad educativa y los sistemas educativos nacionales, pero además han detectado la existencia de tendencias o modelos de políticas transnacionales, denominados como “olas de reformas”. En los setentas las políticas y reformas educativas estaban centradas en la idea de que el eje del cambio debería ocurrir en el aula, y su consecuente responsabilización y culpabilización del profesor; con todo y exceso de cursos talleres y cursos de capacitación en las lógicas transmisionistas (Castillo y Azuma, 2009).

Posteriormente, con base en la evaluación de la etapa anterior, se reconoció el notable papel de la institución escolar que determina las prácticas docentes y el aprendizaje. En esta segunda ola de reformas implementadas en la década pasada, se pasó a nuevas políticas denominada como gestión centrada en la escuela (GCE), junto con políticas de descentralización y autonomía a favor de los estados, departamentos, los municipios y las escuelas.

Las investigaciones nacionales e internacionales relativas a las primeras dos olas de reformas dieron cuenta de las enormes dificultades para lograr los propósitos de las políticas. Si bien reconocen la importancia del profesor y de la gestión escolar, sin embargo destacan que los cambios no ocurrieron ni ocurrirán, si al mismo tiempo no se reformaban las formas de gestión y organización del sistema educativo (Tenti, 2004; Andrade, et al 2010; Castillo y Azuma, 2009).

Las formas de gestión por mandato y las formas de organización jerárquicas y burocratizadas en que operan los aparatos de gobierno educativos, empezaron a fracasar; en muchos casos, incluso se convirtieron en lastres del cambio, incluidas las áreas macro (áreas centrales), como las organizaciones meso del sistema (supervisión e inspección escolar) (Aguerrondo, 2002; Aguerrondo, en Castillo y Azuma, 2009).

Con respecto de las políticas de descentralización y autonomía practicadas en la región, algunas investigaciones mostraron que no en pocos casos la calidad de la educación descendió en las zonas geográficas “beneficiadas” por la descentralización, debido a que los órganos a los que se les dotaba de más capacidades, carecían de la pericia y la preparación suficiente para hacerse cargo de las nuevas tareas de conducción de políticas locales (Aguerrondo, 2003; Tenti, 2004).

La tercera ola de reformas surge para resolver las limitaciones de la Gestión Centrada en la Escuela (GCE) (segunda ola), principalmente debido a las fuertes resistencias centralistas y autoritarias, a las incapacidades de los gobiernos locales para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades. La tercera ola de reformas en curso, se propone transformar al sistema en función del traslado de facultades y rendición de cuentas a las autoridades de las regiones, zonas y centros escolares; responsabilizando, pero también apoyando de manera efectiva, los requerimientos del desarrollo autónomo escolar, a través de recursos, acompañamiento y capacitación.

En el momento actual, tercera ola de reformas, se enfatiza la necesidad de identificar y fortalecer los liderazgos del cambio de los diversos agentes educativos, sean directivos, profesores, padres de familia e incluso estudiantes. Estos liderazgos se potencializan cuando se les acompaña en la formación de competencias para la atención de sus problemáticas educativas. Los cambios generados dentro de la escuela no ocurren, si al mismo tiempo los dispositivos de apoyo y acompañamiento técnico pedagógico y de formación continua, no se acomodan a las necesidades emanadas por los propios centros escolares (Andrade, 2010; Martínez, 2010).

Desde las recomendaciones de las investigaciones nacionales (Schmelkes, 2009) o internacionales (Fullan, 2002; Hargreaves y Fink, 2009, y las demás señaladas atrás), se puede establecer que los indicadores educativos de la escuela, solo se podrán modificar efectivamente y de manera sostenida, si se empodera a las escuelas, en la atención de sus problemáticas educativas. La pretensión de buscar soluciones rápidas, homogéneas, desde el centro, que de manera “mágica” mejoren los indicadores es ilusión vana. En esto coinciden los especialistas nacionales e internacionales.

El desafío implica un cambio de paradigma basado en el reconocimiento y el fortalecimiento de las capacidades y las potencialidades, para la auto gestión y el liderazgo escolar sostenible del cambio; así como de las condiciones para que las agencias fuera de la escuela apoyen, y no obstaculicen, los cambios promovidos desde dentro de las escuelas. Se trata de que las escuelas y sus organizaciones aprendan a gestionar de manera sostenida su mejora continua.

Conviene apoyar a las escuelas en la planificación del cambio, fortalecer la capacidad para la toma de decisiones a lo largo del proceso, desde el diseño del diagnóstico situacional, la selección y definición de un problema relevante, la construcción de estrategias y cursos de acción adecuados y en la construcción y seguimiento de criterios e indicadores de evaluación.

Uno de los problemas reiterados en América Latina reside tanto en la forma de organización jerárquicamente burocrática, como en los dispositivos de gobierno centralista y autoritario. Por eso, para el caso de México, si los estados sufren las políticas centralizadas de la SEP, las regiones y áreas alejadas a la zona metropolitana de Guadalajara, sufren una doble opresión, por el centralismo federal y por el centralismo de la capital del estado. Esta situación opera a pesar de que desde el ANMEB de 1992, ahondaba en la urgencia de la autonomía escolar, de los estados y municipios (Ornelas, 2009; Arnaut, 2004 y 2005).

Para lograr la autogestión sostenible es necesario identificar y potenciar los liderazgos y las capacidades internas –de la escuela- para gestionar y animar el cambio; y desde fuera de la escuela, las acciones del sistema para la asesoría y el acompañamiento favorable al cambio. En última instancia se trata de que las escuelas y sus organizaciones regionales aprendan a gestionar de manera sostenida su mejora continua; conocer las potencialidades del cambio en las regiones y las escuelas es mirar hacia mejores futuros educativos.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis. La implementación de las Políticas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera reimpresión. Abril. México. 2003.

Andrade, Dalila, José Bordón, Cavarozzi, Marcelo, et al. Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2010.

Agüerrondo, Inés. Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red. UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2002.

Arnaut, Alberto. “La gestión del sistema educativo federalizado”. en Revista Educare, Nueva época. Número 2. Agosto 2005. Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación

Básica. México.

—, Administración educativa federalizada en México (1992-2002). Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México. México. 2004.

Bobrow, Davis. "Social and cultural factors: constraining and enabling", en Moran Michael, Rein Martin and Goodin Robert. The Oxford handbooks of public policy. Oxford University Press. Oxford-Nueva York. 2006.

Castillo, Gloria y Azuma, Alicia. Las reformas y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar. FLACSO. México. 2009.

Elmore, Richard F. y Cols. "Introducción: El cambio de la estructura en las escuelas" y "IX". Conclusión: Hacia la transformación de la enseñanza pública", en La reestructuración de las escuelas. FCE. México. 1999.

Flores-Crespo, Pedro y Mendoza, Dulce. Implementación de políticas. La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basado en coaliciones. Universidad Iberoamericana. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Educativo. INIDE. México. 2010.

Fullan, Michael. Los nuevos significados del cambio en la educación. Octaedro. Barcelona. 2002.

—, La escuela que queremos. Secretaría de Educación Pública. Biblioteca de Maestros. SEP. México. 2000.

Goodin, Robert; Rein, Martín and Morán Michael. (Coords). "The public and policies". The Oxford handbooks of political science. University Press. Oxford. 2006.

Hargreaves, Andy y Fink, Dean. El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros educativos. Ministerio de Educación, política social y deporte. Editorial Morata. Madrid. 2009.

Klijn, E. "Policy Networks: An Overview", in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (Eds.). Managing Complex Networks. Sage, London. Consultado el 20 de agosto de 2009 En <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Martínez Olivé, Alba. "La construcción política de la profesionalización docente en México", en Andrade, et al. Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2010.

Ornelas, Carlos. Política, poder y pupitres. Crítica al "nuevo" federalismo educativo. Editorial Siglo XXI. México. 2009.

Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México. 2007.

Schmelkes, Sylvia. "Innovación, calidad y equidad educativa. Tradición y cambio en educación",

Políticas e investigación para la mejora educativa
en Cultivar la innovación. Hacia una cultura de la innovación. José Antonio Serrano (coord.).
SEP-COMIE. México. 2009.

Tenti Fanfani, Emilio y otros. Gobernabilidad de los sistemas educativos en América. Instituto
Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires.
2004.

4. ESCUELA INCLUSIVA, PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y DEMOCRACIA ¿TRILOGÍA POSIBLE? ANGÉLICA MACÍAS MORALES³²

La escuela inclusiva es a la vez un microcosmos y un camino hacia la sociedad inclusive. Barton

El objetivo del presente trabajo es aportar elementos de reflexión en relación a los presupuestos participativos, (PP), como herramienta que potencia la participación ciudadana. Así como debatir a la luz de la razón, los retos que representa la implementación de experiencias participativas y la impronta necesidad de incluir nuevos espacios en la dinámica de su implementación, para el caso que nos ocupa: la escuela.

Por lo tanto el objeto de estudio del presente, es el presupuesto participativo, asumido como la construcción de un espacio donde la ciudadanía puede decidir cómo gestionar asuntos económicos y financieros ligados a su comunidad escolar.

Se admite el reconocimiento *a priori* de principios básicos que deberán dirigir las experiencias para consolidar una buena democracia participativa, como lo son: la auto-reglamentación, la universalidad y la vinculación.

Se parte del supuesto de que la herramienta que constituye: los presupuestos participativos, permite no sólo el fortalecimiento de las organizaciones sociales como de los liderazgos comunitarios y de la administración local, sino además, una estrategia para legitimar y ganar en la población credibilidad de la gestión. Ya que se admite que la democracia debe evolucionar y crecer en sus expresiones mínimas y que, por lo tanto, requiere de una población que participe en los temas cotidianos que le afectan, por lo que se debe capacitar a ciudadanos para ejercer su papel como actores protagonistas en el espacio público, en este caso, desde la escuela como espacio donde la ciudadanía puede decidir cómo gestionar asuntos económicos y financieros ligados a una localidad específica, poniendo en juego sus propios fines, contradicciones, límites y desafíos para lograrlos.

Se privilegia la figura del ciudadano como identidad básica, ya que este aporta conocimientos y recursos a su ciudad, entendida ésta, como la gran comunidad que incluye a todos los grupos.

Como antecedente básico se citan prácticas concretas de aplicación de la democracia participativa que constituyen un anhelo básico para democratizar. Por ello se considera importante mencionar algunas de las experiencias que se han realizado en el mundo y en México alrededor de los presupuestos participativos, ya que se admite, que siendo una experiencia vinculada a las ciencias sociales, permanentemente está siendo aplicado en contextos y realidades diversas, sistematizada y teorizada desde distintos ángulos.

Caruso (2004) señala en su estudio diagnóstico, que las experiencias de gobiernos locales que se han desarrollado en los últimos 15 años, han sido desde los más diversos enfoques, ya que

³² Obtuvo estudios de Maestría en Gestión y Políticas de Educación Superior, Actualmente es Coordinadora académica de la Maestría en Intervención Socioeducativa, de la Secretaría de Educación Jalisco. Participa en Redes nacionales de investigación Educativa e internacionales en Políticas de la educación superior. Actualmente realiza investigaciones educativas y sociales.

“se ha buscado el fortalecimiento de la acción ciudadana y del tejido social, para aportar a su empoderamiento como ciudadano- sujeto y al mismo tiempo mejorar y transformar las costumbres políticas de la gestión municipal” (p.1)

Sin embargo, se acepta que éstos se tornarán necesariamente en resultados, si no se olvida que las percepciones de la ciudadanía constituyen la piedra angular del éxito de una innovación participativa.

La experiencia matriz, más antigua y trascendente al parecer se localiza en la Prefectura de Porto Alegre en Brasil, bajo la gestión de Luis Ignacio da Silva, Lula, en 1989. Y desde entonces, los presupuestos participativos constituyen *per se*: “una estrategia de democratización del proceso de toma de decisiones con relación al presupuesto local, mediante la participación de las comunidades en la concepción y formulación de una propuesta autónoma del presupuesto, la cual es luego presentada a la administración para su aprobación” (Caruso, 2004, p.2)

Esta experiencia constituye un modelo a seguir para los municipios de todo el mundo, ya que es un intento de democratizar el presupuesto al permitir la intervención de los pobladores organizados en la definición del dónde y cómo invertir los dineros públicos, se ha consolidado un proceso de constante realimentación y cualificación tanto de los funcionarios públicos como de los pobladores. Éste conlleva la intención de que sea la propia comunidad organizada social y políticamente, según se trate, la que apropiándose de experiencias y conocimientos diversos, defina la forma de construir su propia opción participativa de manera incluyente.

Sin embargo, Caruso (2004) advierte que los problemas de participación no han sido resueltos del todo en las distintas experiencias internacionales y nacionales que documenta su estudio diagnóstico, ya que aun en las más exitosas, se han encontrado numerosas dificultades, como es el caso de -Porto Alegre y Sao Paul- Brasil, -Sucre- Bolivia, - Marie de Bobigny- Paris, Francia, -Barranquilla- Colombia y en -Cuquio, Jalisco- México respectivamente, así como los realizados por Herzeberg, Sintomer, Allegretti y Rocke, (2010), entre otros. Por lo que se advierte la necesidad de que los procesos participativos sean concebidos como complejos y diversos, frente a los cuales, necesariamente se requiere de una actitud investigativa y educativa, junto con la apertura de aprender de la realimentación de las experiencias.

Cabe mencionar, que el caso nacional que se cita en el mencionado estudio: municipio de Cuquio, Jalisco, constituyó para este autor, una experiencia singular de gestión democrática y participativa en el ayuntamiento democrático, durante 1992- 1995, ya que se ubicó en la perspectiva de generar procesos de autonomía territorial y desarrollo local con la intencionalidad de cambio político, a través de la construcción de una “nueva ética del poder”, refiriéndose a ésta, como

La democratización y transparencia en el ejercicio de gobierno, en el uso de los recursos y en la intencionalidad política, con la orientación de los principios de libertad de acción y defensa de proyectos e intereses en torno al bien común, honestidad, equidad, respeto, tolerancia y apertura (Caruso,2004, p. 12)

De manera que, el eje central y conductor de ésta fue la idea de construcción de poder local, en el sentido de generar autonomía, autogestión y cogobierno. Ya que se concibió como un proceso permanente de creación y desarrollo que implica la transferencia de poder con la mediación de la participación, que apunta hacia la toma de decisiones a través del principio de

corresponsabilidad ciudadana en la transformación del municipio, y que dirige los esfuerzos hacia la apertura de nuevos ámbitos de participación, como para la fundación de una nueva ciudadanía, la cual pasa por la democratización de las relaciones sociales, y por lo tanto por la disputa estratégica del desarrollo y de las políticas públicas.

Ante el contexto actual que viven nuestras escuelas, donde hay menos margen que nunca para equivocarse en la formulación de implementación de un plan estratégico, se cree que desde el enfoque de la administración estratégica, definida por Fred (2008) como “el arte y ciencia de formular implementar y evaluar decisiones multifuncionales que le permitan a una organización lograr sus objetivos” (p. 5), es posible elaborar propuestas con sustento de investigación como dispositivo intelectual con enfoque cualitativo en torno al problema, que ponderen las condiciones, situaciones y necesidades del sector vulnerable que se trate, bajo una óptica científica desde lo social para el caso: la propuesta de implementación de los presupuestos participativos.

Es evidente, que las asimetrías de poder que gobiernan la sociedad, tienden a reproducirse casi naturalmente dentro de los espacios de participación, si no son desafiadas con eficacia. De manera que, dicha meta requiere de una “articulación de diversos actores sociales en torno a un proyecto común, sobre un mínimo consensual, que busca revertir la tradición de exclusión política y segregación social” (Caruso, 2004 p.16)

El propósito mayor de la presente, es el de reflexionar sobre las buenas y malas prácticas, y aportar en lo posible, elementos acerca del cómo se debe desarrollar de forma progresiva esta herramienta, sobre el cambio de ámbito de la cultura (los modos de pensar y de hablar sobre la diversidad en las escuelas y la cultura participativa), de las políticas escolares (las normativas, sistemas de gestión y rutinas de todo rango que rigen la vida de la escuela), y de las prácticas cotidianas.

De ello resulta, la estructura de la presente, misma que se plantea en tres partes: En la primera se describe el marco normativo que justifica el interés de este estudio. En la segunda parte, se establecen elementos teóricos conceptuales que constituyen la escuela inclusiva, como forma de aminorar la exclusión social y aumentar el nivel de participación ciudadana, desde el espacio escolar. En la tercera y última parte, se describen los elementos mínimos a considerar a priori, a la elaboración de este instrumento, con sustento de investigación, bajo una óptica científica desde lo social, para el caso: la propuesta de implementación de los presupuestos participativos como herramienta de participación de la comunidad desde el espacio escolar, para que dinamice el tejido social, es decir:

Dar voz y voto a todos y todas las habitantes desafiando los habituales fenómenos de concentración del poder dentro de la sociedad, favoreciendo un mecanismo permanente de agregación y desagregación de los individuos en torno a necesidades y propuestas específicas en el tiempo. (Allegretti, 2011, p.27)

Para este estudio, democratizar la democracia, implica el objetivo más incluyente de un presupuesto participativo, ya que añadiéndole la perspectiva holística de reformar la sociedad que opere sobre las instituciones políticas y sociales, se traduciría en una equidistancia y respeto mutuo.

Se inicia este primer apartado, con la declaración de la UNESCO (2005), que indica la necesidad

de reflexión sobre las sociedades del conocimiento y su edificación, a través de esfuerzos concretos de los países para que sistematicen su investigación en el sentido de la búsqueda de mejores condiciones de la educación, ya que se admite, que ésta permite replantear el propio concepto de desarrollo, y de la búsqueda de las libertades elementales o “substanciales”, es decir, no sólo las jurídicas, sino las empíricamente comprobables, mismas que son a la vez, el fin y el medio principal para lograrlo, como:

El acceso —en especial, de las niñas y las mujeres— a la educación, el mercado de trabajo, la salud y los productos, así como la participación en las decisiones políticas, la igualdad de acceso a la información y derecho a la seguridad colectiva. (UNESCO, 2005, p. 20)

Así como la nueva concepción del conocimiento que, lejos de ser un factor de exclusión como pudo ocurrir en el pasado, favorezca la plena participación de todos. Como lo advierte Ponce (2009), “la investigación es una condición para contar con un adecuado aparato de políticas públicas, tanto en el diseño como su implementación, para apoyar la construcción de una sociedad mejor” (p.2)

Ya que el lograr una mayor justicia en la distribución de los recursos, implica en la implementación de los presupuestos participativos, la “intensificación de los objetivos que hacen visibles las diferencias sociales y económicas presentes, en un territorio para generar políticas de inversión más justas” (Allegretti, 2011, p. 32).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por otra parte, señala la importancia de los aspectos de la calidad educativa tales como: la cobertura, equidad, eficiencia, eficacia y pertenencia, que deben ir acorde al desarrollo de los alumnos, de las necesidades de la sociedad y del entorno internacional, al afirmar que:

Una educación de calidad debe formar al alumno en las competencias que demanda la sociedad y el mercado de trabajo., formarlos en valores para evitar que caigan en peligros como las drogas y la delincuencia y la cultura de la violencia. Finalmente una política de igualdad de oportunidades, permite a los ciudadanos insertarse en la vida económica y social. (PND, 2007, p.142)

El Programa Sectorial de Educación de la Secretaría de Educación Pública, SEP 2007-2012, en el objetivo 6 propone:

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas. (SEP, 2007, p. 6)

El cual compromete entre otras actividades la de impulsar la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas y el intercambio permanente entre los distintos actores del sistema.

De tal manera que el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco, con visión 2030, también establece que la ciencia y la tecnología y el desarrollo de Jalisco estarán en estrecha vinculación con éste último.

También el Plan Estatal de Desarrollo, en el ámbito 4. Desarrollo Social, en el objetivo

estratégico 4.3 acerca del desarrollo social, se compromete a “incrementar el capital intelectual de Jalisco a través del fortalecimiento de la investigación tecnológica, el desarrollo de la cultura innovadora y emprendedora, especialmente en niños y jóvenes” (PED, 2006-2012, p. 168)

Mientras que en la Secretaría de Educación Jalisco, se establecen a la vez, lineamientos en materia de investigación educativa, enunciados en el Plan Maestro de Investigación Educativa (PMIE), el cual se propone “articular y coordinar las actividades de los investigadores a favor de las prioridades del sistema educativo y promover el mejor uso del conocimiento producido, en ambos casos para la mejora educativa” (PMIE, 2003, p. 32)

Se enfatiza que la idea de una concepción más integral de sociedad donde el aspecto social sea más relevante que el económico, retomada de la UNESCO (2005), que señala que la sociedad del conocimiento, trate que la producción y uso del conocimiento contenga una dimensión cultural y de transformación social, desde una perspectiva desarrolladora e incluyente.

Finalmente, en esta primera parte se concluye que para lograr esta meta, se requiere revisar las diversas dimensiones que contienen las comunidades respecto de su cultura, por lo que se admite que este concepto es complejo y dinámico. Se propone el redescubrir el territorio en el que habitan los actores del proceso del contexto escolar, que tiene que ver con la necesidad de conocer a profundidad la localidad en la que se vive. A decir de Allegretti (2011), “la ciudadanía de un lugar tiene un conocimiento construido, en general, por sus mapas afectivos, mapas que responden a los lugares que se frecuentan habitualmente y que limita la visión global del lugar en el que se habita” (p. 34).

En esta *segunda parte*, se admite la existencia de la creciente diversidad de la sociedad actual y su progresiva complejidad, que demanda un análisis mayor y una reflexión más profunda acerca del papel de la institución escolar y la educación en este nuevo contexto.

Por lo que se busca, que los miembros que conforman comunidad educativa que traten de desarrollar una educación inclusiva en las aulas, estén convencidos de que este tipo de educación proporcionará una mayor calidad educativa, y que a través de ésta, podrán hacerle frente al déficit presente de respeto a la pluralidad y la multiculturalidad que muestra la actual sociedad. De hecho Barrio (2009), señala que estos estudios, han sido demandados en el nivel nacional e internacional, ya que comparte la visión de la UNESCO (2005), las políticas educativas y tratados de más de 190 países que han reconocido como derecho humano este tipo de educación.

La educación inclusiva es una filosofía y un plan de amplio espectro capaz de aglutinar a toda la comunidad educativa en una línea de actuación común, por lo que se asume como: “El gran proyecto que trata de construir una educación que rechace cualquier tipo de exclusión educativa y que potencie la participación ciudadana y el aprendizaje educativo” (Barrio, 2009, p.13)

Desde la visión de Susinos (2005), constituye a la vez, un modelo teórico y práctico, de alcance mundial que defiende la necesidad de promover el cambio en las escuelas de forma que éstas se conviertan en espacios en las que todos puedan participar y sean recibidos como miembros valiosos de las mismas.

Este concepto, es un proceso que llegó con la idea de participación, por lo que Barrio (2009), enfatiza que éste rechaza cualquier tipo de exclusión educativa y reclama el aprendizaje de

igualdad.

Esta visión admite la diversidad en el ser humano, como compleja y múltiple por lo que la esfera que compone el microcosmos educativo, se constituye per se, en un espacio privilegiado donde confluyen diferencias ligadas a destrezas, y a la capacidad, a los estilos y ritmos de aprendizaje y a los intereses y motivaciones diversas.

La escuela inclusiva para Barrio (2009), se construye con la “colaboración de la comunidad educativa, profesionales de la educación, alumnado, familia e instituciones sociales en el funcionamiento cotidiano y en la toma de decisiones que rigen su funcionamiento” (p. 16).

Por lo que, todos los miembros de la escuela deben de participar responsablemente en la construcción de una comunidad solidaria, ya que ésta sustenta a la comunidad educativa, sean cual sean sus necesidades, sin plantearse ningún tipo de segregación grupal. Además la inclusión trasciende el ámbito de la escuela y de la educación porque supone un pensamiento social transformador, llegando a constituir una verdadera filosofía de la inclusión.

Por otro lado, Parrilla (2002) señala que la educación inclusiva propone una ética basada en la participación activa, social y democrática y, sobre todo, en la igualdad de oportunidades., por lo que ésta forma parte de un proceso de inclusión social más amplio.

La inclusión desde la visión de Oliver (1996), supone lucha, conflicto, para él, a través de ésta, se consigue la negociación. Por lo que se cree en la presente, que esta filosofía trata de un objetivo prioritario a todos los niveles, ya que además está basado en un modelo sociocomunitario en el que el centro educativo y la comunidad escolar están fuertemente implicados, conduciendo al mejoramiento de la calidad educativa en su conjunto y para todos los alumnos.

Los elementos clave que definen la inclusión educativa, desde la visión de Boot et al, (2002) y Ainscow (2001) son:

La escolarización universal y el cuestionamiento de los sistemas educativos selectivos, que fomentan el proceso de exclusión desde la base del sistema educativo, a través de su propia estructura y organización.

El desafío a las medidas seudo-inclusivas en sistemas educativos democráticos, ya que aún los sistemas comprometidos con la inclusión, también se comprometen en sus declaraciones como en sus adhesiones a los principios de la inclusión, pero en el desarrollo de los mismos y sus prácticas educativas son más políticas y de carácter utilitario que real.

Además, el desafío a las culturas escolares excluyentes, ya que algunas culturas pueden convertirse en un camino hacia la exclusión dentro de sistemas de aulas y centros y sistemas educativos.

Por otra parte, las claves inclusivas externas al centro documentado han tenido por objeto fundamental: identificar y analizar los contextos sociopolíticos educativos favorecedores de prácticas educativas inclusivas, de las cuales se señala:

Un contexto político abierto y participativo, es decir la claridad y la coherencia de la política educativa va a influir directamente en el desarrollo de prácticas inclusivas en el centro. La

sociedades democráticas, ya que las comunidades localidades, distritos y asociaciones, con una larga historia en la respuesta a la diversidad, serán referentes actuales y directos del desarrollo de procesos de aprendizaje inclusivos. La colaboración entre servicios educativos, ya que la acción conjunta en planes de actuación entre los distintos servicios: centros educativos, equipos de orientación educativa, sanidad, ayuntamientos y para el caso municipios, favorecen la potencia del desarrollo de prácticas educativas inclusivas y sociales, y por ende, el aprovechamiento de los recursos ordinarios. Por último, señala las políticas de financiación, es decir, las localidades o municipios con más y mejores prácticas educativas inclusivas, emplean e invierten más recursos económicos para tal fin. (Barrio, 2009, p. 26)

Por otra parte, estudios que documentan las claves inclusivas internas desde el centro por Barrio (2009), son la apropiación del cambio, de su idea y significado sobre la educación inclusiva, el liderazgo transformador, consensuado y compartido, la participación e implicación de todos los miembros de la comunidad educativa en la gestión, planificación y desarrollo del proyecto educativo del centro. El establecimiento del trabajo colaborativo, el apoyo centrado en la escuela, la incorporación de estrategias de investigación participativa en las prácticas educativas, y finalmente el desarrollo en la escuela y para la escuela. (Barrio, 2009)

Se admite en este apartado que las tendencias pedagógicas actuales de la sociedad contemporánea, indican la premura de generar escuelas inclusivas, donde todos pueden enriquecerse con la diversidad y con la mejora de la calidad educativa para que, en lo futuro, como ciudadanos puedan desempeñar papeles más activos y de mayor responsabilidad en la sociedad.

Finalmente la educación por ser un enfoque holístico, tiene que impregnar a la comunidad educativa por completo: alumnos, personal docente, administrativo, familia y comunidad local, por lo que se cree que la herramienta de participación que conforma: los presupuestos participativos es una manera de lograr una mayor democracia, ya que esta visión más amplia de la educación, ha de orientarse a partir de la experiencia educativa en tres dimensiones como lo señala Barrio, (2009), de “ prácticas escolares, las culturas y las políticas” (p. 29)

En esta *tercera parte y última* se advierte a modo de conclusión preliminar, que la condición para aplicar la filosofía que conlleva consolidar una escuela inclusiva, es cambiar profundamente la organización de la escuela, ya que es a través de ésta, como las prácticas escolares reflejarán la cultura y las políticas de la escuela, ya que pondrán a prueba las actividades escolares como extraescolares, promoviendo en verdad, la participación de todos los miembros de la comunidad educativa.

Por lo anterior, se cree necesaria la formación de profesionales de educación críticos y reflexivos que asuman el compromiso que conlleva la escuela inclusiva, ya desde ésta, se promoverá de mejor forma, la participación, la creación, el proceso de formación como procesos de investigación, además de la valoración ya que pondrá a la comunidad educativa, en una continua evaluación, evolución y movimiento articulado con el municipio.

De suerte que, la educación inclusiva es un derecho per se, que garantiza la dimensión más humana de nuestra sociedad, como lo señala Barrio (2009), una exigencia de nuestro modelo económico y un factor de prevención de la exclusión social.

Sin embargo, es necesario advertir lo que señala Parrilla (2005), al asegurar que la inclusión no garantiza simplemente la existencia de estructuras educativas inclusivas, sino además, presume ser un asunto relacionado con los valores, la actividad práctica, las relaciones y la vida misma. Se cree que el profesional de la administración estratégica al dinamizar el tejido social, persigue como objetivo, que el proceso participativo sea un espacio que garantice la presencia activa de los colectivos ya organizados, para el caso: la escuela.

Como lo advierte Allegretti, (2011) “la interacción dinámica entre los colectivos antiguos y los nuevos evita el surgimiento de espacios que potencien a la sociedad ya organizada y que podrían reforzar las asimetrías de poder ya existentes” (p. 26)

Debido a su naturaleza compleja, y las implicaciones técnicas que la participación de la ciudadanía conlleva, es fundamental que el profesional que participe como promotor, deberá tener clara las razones y los objetivos que justifican esta experiencia antes de aplicarla a una comunidad escolar específica. Ya que si se tiene claro el porqué, es posible activar las medidas pertinentes, (recursos financieros y humanos, instrumentos metodológicos, tecnologías adecuadas, etc.), es decir para llevar a cabo la experiencia participativa con éxito.

Se indica que los profesionales de la educación que actúen como promotores de esta herramienta, deberán de considerar que los resultados concretos han sido percibidos y “digeridos” por los y las habitantes de esa comunidad, ya que los impactos a mediano y largo plazo de un proceso, dependen de la imagen que los resultados inmediatos produzcan tanto en los participantes como en la ciudadanía en general, así como la imagen positiva o negativa de este proyecto.

El profesional que desarrolle el presupuesto participativo, deberá valorar y gestionar con anterioridad, las expectativas para evitar el peligro que conlleva el desajuste entre la realidad lograda y la realidad esperada. Se admite que desde la administración estratégica, la formula de la satisfacción del ciudadano, sería la diferencia que resulte de restar a los resultados, las expectativas.

Los mínimos a considerar como punto de partida para el establecimiento de un presupuesto participativo son:

Voluntad política sostenida, 2) que el tejido social activo del territorio muestre algún tipo de interés en el proceso, 3) interés en capacitar a todos los actores implicados (ciudadanos, técnicos y políticos), 4) difundirlo para que la participación sea lo más diversa e inclusiva posible, 5) definir cómo se va a realizar el presupuesto participativo, 6) honestidad y transparencia en la gestión de la institución. (Allegretti, 2011, p. 32)

Se señala, que una vez realizado el diagnóstico de la situación, se tiene la iniciativa política y se ha realizado el mapeo del territorio, el equipo de gobierno junto (o no) con la ciudadanía, plantean qué cantidad de los recursos se decidirán de forma participativa, cada cuanto tiempo se realizará la planificación económica, el cómo será el mecanismo de reparto (territorial y/ sectorial), así como las temáticas sobre las que se debatirá.

Las fases y ciclos que componen a un presupuesto participativo, son dos: a) un primer ciclo de discusión, negociación y elaboración y b) un segundo de ejecución, control y evolución.

(Allegretti, 2011, p 56)

Las expectativas de cada participante de la comunidad escolar, se construyen a través de un proceso largo de socialización con la experiencia participativa. Se concluye por lo tanto, de manera general, que es importante construir e implementar procesos de participación, donde los intereses particulares, se coloquen en el escenario de lo público, y desde ahí, confrontarlos con otros intereses particulares, pero también con intereses de sentido universal.

Se puede aprovechar la oportunidad que brinda este proceso participativo, para el esclarecimiento y la reivindicación del papel necesario de la política en la vida social y escolar. Así como el lograr posicionar la participación de todos para garantizar una gestión correcta y fiscalizada de lo público, y a la vez, destacar de hecho, el cómo el presupuesto participativo *per se*, bien aplicado, es un claro ejemplo de ello.

Por lo anterior, se plantea a modo de conclusión general, que la escuela inclusiva, como microcosmos, efectivamente constituye un camino idóneo para la construcción de una sociedad inclusiva, a través de la implementación de procesos de participación, como lo es el presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana, desde la cual, si es posible avanzar rumbo a la consolidación de la democracia en México.

Bibliografía

Ainscow, M. "Education for All: Making it happen. SupportforLearning", en Desarrollo de escuelas inclusivas. Narcea. Madrid. 2001.

Allegretti, G., García, P. y Paño, P. Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. 2011. Recuperado de:

<http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-8430-fichero/Viajando%20x%20PPs.pdf>

American Psychological Association. Publication manual of the American Psychological Association (6th Ed.). Washington. American Psychological Association. 2009.

Barrio de la Puente, José Luis. "Hacia una Educación Inclusiva para todos", en Revista Complutense de Educación. Vol. 20. núm. 1. 2009.

Barton, L. "Disability, struggle and the politics of hope", en L. Barton (ed.) Disability, politics and the struggle for change London: David Fulton. 1996. "Politics, marketization and the struggle for inclusive education", en Hitotsubashi Journal of Social Studies. 2001.

Booth, T. et al. The Index of Inclusion: developing learning and participation in schools. CSIE. Londres. 2000.

Caruso, M. "Estado del arte de los presupuestos participativos". 2004. Recuperado de: <http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/sucre/Estado%20del%20Arte%20de%20los%20PP.pdf>

Hezberg, C. Der Bürgerhaushalt Von Porto

AlegreWiePartizipativeDemokratiezupolitischadministrativeVerbesserungenführenKann.
Münster: LIT. 2001.

Oliver, M. Understanding disability: from theory to practice. McMillan. London. 1996. Parrilla y otros. "El análisis del aula: una propuesta ecológica", en Parrilla, A. (Ed.) Apoyo a la Escuela: un proceso de colaboración.: Mensajero. Bilbao. 1996.

PED (2007) Plan Estatal de Desarrollo, Recuperado en: http://www.e-morelos.gob.mx/00noticias/plan_estatal/plan_estatal.pdf

PMIE (2003) Plan Maestro de Investigación educativa. Recuperado en: http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/portalsej.jalisco.gob.mx/educacion-normal/files/pdf/plan_maestro.pdf

PNUD (2009) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informes estatales sobre el Desarrollo Humano en México 2008-2009. Ediciones Mundi-Prensa. México.

PND (2007) Plan Nacional de Desarrollo, México. Recuperado en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

Ponce, V. "Investigación y Políticas Educativas", en revista electrónica Sinéctica. Núm. 33. ITESO. México. Recuperado en:

[http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=99812140001\(2009\)](http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=99812140001(2009))

PSE (2007-2012) Programa Sectorial de Educación 2007-2012. México. Recuperado de: <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/marco/PSE2007-2012.pdf>

Sintomer, Y., Allegretti, G., Herzberg y Röcke, A. "Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide. An invitation to Global Cooperation. Número especial de Dialog Global, n. 25. GIZ. Bonn. 2010.

Susinos, T. "¿De qué hablamos cuando hablamos de inclusión educativa?". Temáticos Escuela. Vol. 13. 4-6. 2005.

UNESCO (2005) Hacia las sociedades del conocimiento. Informe Mundial de la UNESCO. Editorial UNESCO. París.. Recuperado en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

5. LA SUPERACIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES DESDE LA PEDAGOGÍA CRÍTICA. JOSÉ ROJAS GALVÁN³³

UdeG-ISIDM

joserogal@yahoo.com.mx

Resumen

El trabajo da cuenta de la necesidad de generar estrategias innovadoras desde la pedagogía crítica, con el objetivo de superar los estragos que están ocasionando las políticas educativas de corte neoliberal a la escuela pública en México. En este momento cuando el neoliberalismo destruye la escuela pública es importante reunir todas las reflexiones para comprender cómo se puede revertir dicha destrucción. En el documento se sostiene que la escuela pública puede ser la encargada de construir una sociedad en la que todos supieran mirar el mundo social y natural, con las mismas herramientas intelectuales y donde todos poseyeran la “palabra” para discutir con los otros los problemas comunes.

Introducción

El esfuerzo urgente y consciente por elevar la calidad de vida de la población, así como proporcionar un desarrollo verdaderamente sostenible para la mayoría supone, entre otros factores, atender y perfeccionar a la educación en tanto componente indispensable y factor catalizador de los fenómenos señalados.³⁴ Por ello nos planteamos la siguiente pregunta inicial ¿Puede la sociología de la educación, desde una perspectiva de la pedagogía crítica superar los efectos adversos que ocasionan las políticas educativas neoliberales a la educación en México?

Es innegable que en los últimos años, y como consecuencia del fenómeno de la globalización, millones de seres humanos son marginados de los beneficios del estilo de vida industrial. Las oportunidades para sobrevivir se han reducido al mínimo. La mayoría de la población padece deficiencia e insuficiencia de alimentos nutritivos, agua potable, vivienda, servicios de salud, información, educación y cultura, así como oportunidades de obtener un trabajo digno y bien remunerado. Los “condenados de la tierra” deben enfrentarse día con día a un entorno hostil lleno de riesgos y amenazas que reducen drásticamente sus expectativas de vida.³⁵

Sin embargo, este mundo de incertidumbre y riesgos, encuentra afortunadamente su contraparte y contracorriente en nuevos y esperanzadores movimientos sociales, proyectos regionales y locales, solidaridades con la naturaleza, retornos a la apreciación profunda de la

³³ José Rojas Galván, Dr. en Ciencias Sociales. Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio. Especialista en Políticas Educativas y del conocimiento en su relación con la educación intercultural de grupos excluidos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI.

³⁴ Gerardo Ramos Serpa, “Los fundamentos filosóficos de la educación como reconsideración crítica de la filosofía de la educación” en Revista iberoamericana de Educación, Vol. 36, No. 8, 2005, p. 1. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?t=los+fundamentos+filos%C3%B3ficos+de+la+educaci%C3%B3n&db=1&td=todo>. Consultado el 20 de junio de 2011.

³⁵ Víctor M. Toledo. Ecología, Espiritualidad y Conocimiento. De la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable. Puebla. Puebla, PNUMA-Universidad Iberoamericana, 2003, p. 15.

vida,³⁶ y en algunas experiencias escolares, nuevas formas de elaborar, transmitir y aplicar el conocimiento que han contribuido a disminuir las desigualdades sociales.

El Estado Mexicano, a través del tiempo, ha sido el responsable de crear los mecanismos para enfrentar y abatir los problemas arriba señalados; no obstante, las políticas públicas globalizadoras³⁷ entre ellas las educativas que se han implementado en nuestro país no han dado los resultados esperados. Por ello, es necesario fomentar la participación de la sociedad civil organizada con vistas a encontrar una solución. Es decir, que solamente mediante un trabajo en conjunto y un diálogo constructivo entre Estado³⁸ -sociedad civil³⁹ es posible luchar contra dichos males y las causas que los están ocasionando.

Una de las tareas fundamentales de la sociología de la educación es analizar qué teorías generan éxitos en las prácticas educativas y las que, por el contrario, conducen al fracaso escolar. La tarea específica de la sociología de la educación es precisamente facilitar dicho análisis a la sociedad para que obtenga mayor conocimiento científico de su entorno, como una de las acciones que suscitan la reproducción o la superación de la desigualdad.⁴⁰

En consecuencia, cabe preguntarse ¿los actores de la educación están conscientes del papel que les corresponde realizar para abatir tales problemáticas? ¿qué ha impedido que las políticas educativas implementadas por el gobierno para combatir dichos problemas no hayan dado los resultados esperados? ¿hacia dónde deben enfocarse las políticas educativas para atacar el problema? ¿Cómo ha sido y en qué medida ha impactado la participación de la acción colectiva⁴¹ en nuestro estado en la búsqueda de posibles soluciones? ¿Con qué herramientas cuenta la población para enfrentar dichos problemas?

Para dar respuesta a las anteriores preguntas, en este trabajo se analiza la pertinencia de relacionar las políticas educativas neoliberales que predominan en nuestro país, y la sociología

³⁶ Ibíd., p. 16.

³⁷ Para efectos del presente trabajo por política pública se entiende que son todas aquellas acciones que el gobierno, junto con la sociedad, emprende para resolver problemas de interés público; modificar acciones públicas anteriores; preservar obras públicas, rasgos culturales; fomentar o disminuir hábitos sociales y/o culturales. La aplicación de dichas acciones se realiza a partir de criterios técnicos, políticos, sociales y actualmente se consideran los de corte ambiental. En otras palabras, las políticas públicas son todas aquellas actividades realizadas por el gobierno y su administración pública para el beneficio social.

³⁸ En este trabajo destacamos la importancia de que en dicho diálogo debe ser partícipe el estado, pues no debe ser visto tanto como un objeto moral separado de los individuos y de la sociedad civil, sino como un conjunto de instituciones que cambian según la relación histórica con la sociedad civil. Teresa Mariano Longo, "De la crítica de la tesis neoliberal a la escuela de la sociedad civil", en VII Congreso Nacional de investigación Educativa. Conferencias Magistrales, COMIE, México: 2005, p. 214

³⁹ Una sociedad se vuelve civil cuando todos sus integrantes se reconocen con respecto a la voluntad de diálogo y de justicia. Se trata de una idea reguladora que no da soluciones concretas a conflictos, pero que permite dar sentido a las luchas que permiten el cambio. Ibíd., p. 215.

⁴⁰ Camdepadrós, R. y Pulido, C., "La Sociología de la Educación desde la Pedagogía Crítica", en Flecha García, R. y Steinberg, S. (Coords.) Pedagogía crítica del S. XXI [monográfico en línea]. Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, nº 3. Universidad de Salamanca, 2009, pp. 56-73 [Fecha de consulta: 20/junio/2011]. http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/3960/3983. ISSN: 1138-9737.

⁴¹ A partir de la propuesta de Alberto Melucci en este trabajo se entiende como acción colectiva a ese sistema que interviene en el proceso de transformación social promoviendo cambios, u oponiéndose a ellos, y busca resolver una tensión a través de la participación política. Al existir una tensión se presupone la existencia de un conflicto con el poder político. Alberto Melucci. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia, México: El Colegio de México, 1999. Más allá de percibir el conflicto como efecto anómalo ofrece oportunidades de avance y enriquecimiento.

de la educación desde la pedagogía crítica como una vía para identificar qué está ocasionando el fracaso escolar, pero también con el objetivo de generar una cultura de la resistencia⁴² y el diálogo⁴³ en los actores de la educación, llámense alumnos, maestros, padres de familia, comunidad, entre otros.

Asimismo, se discute la importancia de generar dispositivos que permitan encontrar puntos de acuerdo para propiciar un diálogo constructivo y crítico entre el gobierno y la acción colectiva a favor del cambio educativo, con el objetivo de enfrentar y atacar los problemas arriba señalados.⁴⁴

El casi inexistente diálogo entre uno y otro ha traído como resultado el que cada uno de estos actores se haya enfocado en combatir el problema desde su propia trinchera. En palabras de Touraine el sistema y el actor ya no se encuentran en reciprocidad de perspectivas sino en oposición directa; a pesar de lo anterior, Touraine señala que no podemos aceptar la incomunicabilidad con el Otro, pues por sí solo el orden político no basta para solucionar los problemas que aquejan a la sociedad actual, es necesario propiciar el diálogo con vistas a solucionar dicho conflicto. El diálogo como instrumento para relativizar las posiciones de cada uno con respecto a un universal de humanidad.

Además, una completa separación del sistema y los actores resulta imposible o peligrosa, pues ocasionaría lo que este pensador ha denominado una desmodernización total.⁴⁵ En otras palabras resulta esencial el análisis de la incidencia de los sistemas en las personas, como la influencia de las personas en los sistemas.

Discusión

El origen de los problemas y deficiencias que en la actualidad presenta el sistema educativo mexicano es añejo, y resulta difícil rastrear el inicio de estos procesos. Hasta la primera década del siglo XXI, esta situación ha sido, desde nuestro punto de vista, la principal causa de la falta de desarrollo en nuestro país. La historia ha demostrado que tanto los habitantes como las autoridades de las diferentes regiones de México han tenido que padecer y enfrentar de diferentes maneras las consecuencias de la falta de desarrollo. Cabe señalar que si bien en el pasado no fue posible concretar una solución a los problemas, al menos no estaban fuera de

⁴² El concepto de resistencia es tomado de Michel Apple de su propuesta de modelo de resistencia, el cual alude a que los individuos y colectividades demuestran continuamente la posibilidad de una acción concreta de resistencia significativa al poder.

⁴³ La “desmodernización” es un término acuñado por Touraine para definir la situación actual del individuo en una sociedad globalizada. El sociólogo francés afirma que “si la modernización fue la gestión de la dualidad de la producción racionalizada y la libertad interior del Sujeto humano por la idea de sociedad nacional, la desmodernización se define por la ruptura de los vínculos que unen la libertad personal y la eficacia colectiva. Alain Touraine, “La desmodernización” en ¿podremos vivir juntos? México: Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 59-60.

⁴⁴ En este trabajo el concepto de diálogo se retoma de la propuesta de diferentes teóricos como Freire con su Teoría de la Acción Dialógica. Para este autor el diálogo no se reducía a la interacción profesor-alumno, sino también y sobre todo incluía a toda la comunidad participante. Touraine también aporta con su Propuesta de Desmodernización.

⁴⁵ Estrategia 2: Poder de diálogo y gestión

control, pues el gasto social que el estado benefactor mexicano invirtió entre las décadas de 1940-1970, hacía posible sobrellevar la situación con la esperanza de que el futuro sería mejor. No obstante, es a partir de la entrada en vigor del modelo económico neoliberal en México, a finales de la década de los ochenta, cuando se hace más evidente que estos problemas rebasan la capacidad de actuación de las autoridades gubernamentales y, por supuesto, de la propia población.

Para terminar con los altos grados de marginación presentes en un buen número de localidades del estado de Jalisco, el gobierno estatal y municipal han diseñado políticas “focalizadas” en las que determinados programas, específicamente centrados en la educación primaria, son utilizados como un medio para combatir la pobreza y la desigualdad; sin embargo los resultados no han sido buenos, debido a que esta aproximación plantea tres problemas relevantes:

La relación causal entre desigualdad, pobreza y educación se produce, sobre todo, en tanto que la pobreza causa dificultades insalvables en el proceso educativo, por tanto, no es que las familias sean pobres porque no tienen educación, sino más bien que no tienen educación porque son pobres

A medida que aumenta el número de años de educación que se requiere para evitar el desempleo, se devalúa la educación obligatoria y se amplía, progresivamente, el ámbito en el que se debe intervenir si lo que se desea es reducir la pobreza

La atención específica a los grupos más pobres no implica necesariamente una reducción de la desigualdad entre los grupos en su utilización de los recursos educativos.⁴⁶ En otras palabras la universalización de la educación básica en Jalisco no ha provocado mejoras en la disminución de la pobreza.

Una de las consecuencias de lo anteriormente señalado es el hecho de que se ha creado en esta generación un sentimiento de incertidumbre con respecto al futuro. Diferentes estudios han dado cuenta de que la mayoría de los jóvenes estudiantes ya no encuentran en la escuela un referente de movilidad social ni de proyecto de vida.

Giroux señala que la supresión del anhelo de la humanidad por un mundo mejor y más justo es consecuencia de la acción de la racionalidad tecnocrática imperante en los países donde el triunfo de la ciencia y la tecnología combinadas con el modelo económico neoliberal, ha dado como resultado, por un lado, la supresión de la conciencia histórica y, por otro, el pensamiento crítico, la comunicación pública y la lucha colectiva de los grupos marginados. El tipo de educación tecnocrática que se imparte en la escuela en el nivel básico y medio superior, y el cual desdeña la función social transformadora de la historia en particular y las ciencias sociales en general, ha sido el medio para lograr dicha supresión, y por otro lado, apuntalar el status quo de la sociedad dominante. Es decir el progreso se limita a los términos aceptables para el *status quo*.⁴⁷ Una consecuencia de esta situación es que el ritmo cotidiano de nuestra vida está estructurado, en parte, por los imperativos técnicos.⁴⁸ Esta creciente sumisión al dominio

⁴⁶ Jorge Calero y Oriol Escardíbul, “Globalización de las políticas educativas y desigualdad” en Area Ferrés, Callejero, et- al. Nuevas tecnologías, globalización y migraciones. Los retos de la institución educativa. Madrid: Ediciones Octaedro, 2005, pp. 88-90.

⁴⁷ Giroux Henry A. “La enseñanza y la cultura del positivismo: notas sobre la muerte de la historia” en Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu Editores, 2003, p. 29.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 35.

técnico impacta no solamente a la mayoría de personas, sino también a la naturaleza,⁴⁹ donde la deforestación, la contaminación de los mares, lagos y ríos es cada día más difícil de revertir principalmente en los países en vías de desarrollo.

Los sectores privilegiados o distinguidos por su dominio de los bienes materiales y culturales intentan imponer su lógica encaminada a mantener su situación de privilegio, concibiendo las instituciones sociales, la escuela entre ellas, como un instrumento de control y transmisión de su ideología.⁵⁰

A lo anterior se suma la influencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y la OCDE en las políticas educativas nacionales. Otros puntos sensibles donde inciden son el campo y el empleo. En cuanto a educación, Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada afirman que la OCDE ha incidido en la creación de sistemas de información y evaluación a través de iniciativas como el proyecto PISA. La evaluación suele orientarse hacia el desarrollo de mecanismos, no solamente de competencia y comercialización de la educación, sino también de control, como acontece cuando se atan los salarios de los docentes a la productividad o la dotación de recursos a las escuelas en función del rendimiento de los alumnos en la prueba PISA.⁵¹

Asimismo, estos organismos inciden en la política educativa cuando “recomiendan” a la Secretaría de Educación Pública realizar reformas a los planes de estudio donde las humanidades quedan fuera por considerar que este conocimiento es inaplicable y poco útil para la sociedad. Tal es el caso de la enseñanza de la Historia y la Filosofía a nivel bachillerato que se ha visto demeritada en pro de materias que inciden en un proceso que conduce a la simplificación conceptual y lingüística en los alumnos.⁵² En otras palabras, el modelo neoliberal ha contribuido de manera importante a desacreditar el papel del conocimiento en la escuela así como el desarrollo de la cultura en los países donde ha sido adoptado. El objetivo, sin duda, es eliminar la posibilidad de que se forme un pensamiento crítico en los alumnos que contribuya a transformar su sociedad.

En este momento cuando el neoliberalismo destruye la escuela pública es muy importante reunir todas las reflexiones para comprender cómo se puede revertir dicha destrucción. La escuela podría ser la encargada de construir una sociedad en la que todos supieran mirar el mundo social y natural con las mismas herramientas intelectuales y donde todos poseyeran la “palabra” para discutir con los otros los problemas comunes.⁵³

En ese sentido, autores como Camdepradós y Pulido también han destacado que personas y colectivos que son más vulnerables de sufrir exclusión social pueden transformar su situación de exclusión a través de la educación. Desde esta perspectiva estos pensadores sostienen que la educación puede ejercer una doble función: por un lado se prepara a los individuos para integrarse a la sociedad y por otro, se facilita la construcción del conocimiento crítico necesario

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 30.

⁵⁰ Ayuste, et al, “¿Tenemos motivos para ser personas críticas?”, España: Editorial Grao, 1994, p. 18.

⁵¹ Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada. *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores, 2005, pp.163-64.

⁵² Jesús L. Pardinás Fuente, “Pasado, presente y futuro del modelo humanístico de educación”. En *eikasía. Revista de Filosofía*, Año II, No. 11. 2007, p. 164. Recuperado de <http://www.revistadefilosofia.org> Fecha de consulta (01 de septiembre de 2009).

⁵³ Mariano Longo, *op. cit.*, p. 216.

para dotar de aquellos elementos requeridos para el ejercicio libre y posible de organizar acciones conjuntas hacia una mayor democratización de las sociedades.⁵⁴

En la década de los setenta Carnoy y Levin destacaron la importancia de la acción colectiva para lograr cambios desde la escuela, pues desde su punto de vista la escuela capitalista por sí sola tenía poca capacidad para cambiar las relaciones desiguales de raza, género y clase que se producían fuera de las aulas; sin embargo, en la medida en que los movimientos sociales cuestionan dichas relaciones, las escuelas –como instrumentos legítimos de movilidad social– constituyen la primera institución del Estado donde la estructura y las prácticas sociales cambian, reflejando el poder político de la acción colectiva.⁵⁵ Es decir, la escuela es vista por estos autores como un espacio de conflicto, de reflejo de contradicciones sociales derivadas de las fuerzas capitalistas y de las fuerzas democráticas (representadas por los movimientos sociales). No obstante, como ya se mencionó líneas arriba, en este momento es necesario también incluir la participación activa y eficiente del gobierno para que puedan ser implementadas estrategias que conduzcan hacia una verdadera democratización de la escuela. En otras palabras, no es conveniente seguir trabajando de forma unilateral, ni tampoco basta con la buena voluntad de las partes involucradas, es necesario trabajar en conjunto y así propiciar un diálogo crítico y constructivo.

Ante esto cabe preguntarse ¿qué tácticas o estrategias pueden surgir desde la sociedad civil para abatir los problemas de la escuela? ¿Con qué herramientas cuenta la movilización social para lograr establecer un diálogo con el gobierno que permita avanzar en la solución del problema? ¿Qué es lo que el gobierno estaría dispuesto a hacer y ceder para concretar dicho diálogo y en consecuencia alcanzar una solución?

Así pues, la presencia del análisis de la capacidad de transformación de estructuras como la escuela por parte de la acción colectiva desde la sociología de la educación y la pedagogía crítica enriquecen la discusión hasta aquí planteada. Tanto el papel del profesorado que se ubica en un lugar estratégico para llevar a cabo prácticas educativas emancipadoras, como el del alumnado y la comunidad en general son claves para promover y realizar prácticas de éxito educativo. Es decir, los movimientos desde abajo que se generen a favor de la escuela proporcionaran la fuerza directora del cambio educativo.

Por lo anteriormente expuesto vale preguntarnos ¿Es posible pensar que en Jalisco se puede generar en la escuela una cultura de la resistencia y el diálogo a partir de la sociología y pedagogía crítica? Como se mencionó anteriormente, la escuela podría ser la encargada de construir una sociedad en la que todos aprendieran a mirar el mundo social y natural con los mismos instrumentos intelectuales y donde todos poseyeran la “palabra” para discutir con los otros los problemas comunes.⁵⁶

De todas estas experiencias educativas de éxito de que tenemos noticia, las comunidades de aprendizaje representan para nosotros una posible respuesta, pues se plantean incluir igualitariamente a todas las personas en la educación y que todas ellas consigan éxito escolar: por justicia social, por ejercer la democracia y porque la diversidad es riqueza.

⁵⁴ Camdepradós y Pulido, *op. cit.*, p. 62

⁵⁵ Carnoy y Levin, 1985, p. 108. Citado por Xavier Bonal. *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona, España: Piidos, 1998, p. 112.

⁵⁶ Mariano Longo, *op. cit.*, p. 216.

En las comunidades de aprendizaje también juegan un papel importante los movimientos sociales. Camdepradós y Pulido han resaltado experiencias de cómo el movimiento igualitario afroamericano elaboró libros de texto que incluían y reflejaban su propia historia, así como el papel desempeñado por su comunidad en los acontecimientos históricos.⁵⁷

Desde nuestra opinión en Jalisco existen grandes posibilidades de generar comunidades de aprendizaje, una de ellas podría ser en la comunidad de Mezcala, la cual se encuentra localizada en la región Ciénega de Jalisco. En dicha localidad está presente un interesante movimiento social, que ha defendido sus tierras, sus bosques y sus islas de los embates del neoliberalismo a partir del rescate de su memoria histórica. Desde nuestra experiencia en campo nos hemos podido dar cuenta de que los niños en edad escolar son instruidos por los integrantes de la comunidad en la enseñanza de la historia de su pueblo, historia que no es narrada por los libros de texto gratuitos, lo cual ha servido para fortalecer su pertenencia a la comunidad y tejer lazos de solidaridad entre ellos mismos. Esta estrategia sin duda se podría fortalecer si desde la escuela se planea la participación de todos y todas los actores de la educación, incluidos los actores políticos interesados en apoyar a los pobladores, pues la democracia se forma no en la ya gastada retórica política sino en las prácticas y los detalles de la vida cotidiana.

Referencias

Ayuste, et al, ¿Tenemos motivos para ser personas críticas?, Editorial Grao, Barcelona. 1994.

Bonal, Xavier. Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Paidós. Barcelona. 1998.

Calero, Jorge y Escardíbul, Oriol. “Globalización de las políticas educativas y desigualdad”, en AreaFerrés, Callejero et al. Nuevas tecnologías, globalización y migraciones. Los retos de la institución educativa. Ediciones Octaedro. Madrid. 2005.

Camdepadrós, R. y Pulido, C. “La Sociología de la Educación desde la Pedagogía Crítica”, en Flecha García García, R. y Stenberg, S. (Coords.). Pedagogía crítica del S. XXI [monográfico en línea]. Revista Electrónica Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información. Vol. 10, nº 3. Universidad de Salamanca, 2009, pp. 56-73 [Fecha de consulta: 20/junio/2011]. http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/3960/3983 ISSN: 1138-9737

Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda. La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década. Miño y Dávila Editores Buenos Aires. 2005.

Giroux, Henry A. “La enseñanza y la cultura del positivismo: notas sobre la muerte de la historia”, en Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza. Amorrortu Editores. Buenos Aires-Madrid. 2003.

Mariano Longo, Teresa. “De la crítica de la tesis neoliberal a la escuela de la sociedad civil”, en

⁵⁷Camdepradós y Pulido, *op.cit.*, p. 69.

VII Congreso Nacional de investigación Educativa. Conferencias Magistrales. COMIE. México. 2005.

Melucci, Alberto. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México. México. 1999.

Pardinas Fuente, Jesús L., "Pasado, presente y futuro del modelo humanístico de educación", en Eikasia. Revista de Filosofía, Año II, No. 11. 2007. Recuperado de <http://www.revistadefilosofia.org> Fecha de consulta 01 de septiembre de 2009.

Ramos Serpa, Gerardo, "Los fundamentos filosóficos de la educación como reconsideración crítica de la filosofía de la educación", en Revista iberoamericana de Educación. Vol. 36, No. 8, 2005, p. 1. Consultado el 20 de junio de 2011. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?t=los+fundamentos+filos%C3%B3ficos+de+la+educaci%C3%B3n&db=1&td=todo>.

Toledo, Víctor M. Ecología, Espiritualidad y Conocimiento. De la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable. PNUMA-Universidad Iberoamericana. Puebla. 2003.

Touraine, Alain, "La desmodernización", en ¿Podremos vivir juntos? Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

PARTE 2 POLÍTICAS VINCULADAS AL CAMPO LABORAL, LA FORMACIÓN Y EL CAMBIO ESCOLAR

En esta segunda parte de la obra se incluyen los artículos relativos a las políticas vinculadas con cuestiones educativas particulares, como el ámbito laboral; la formación docente, de directivos y de supervisores escolares; y, finalmente, la escuela como unidad del sistema educativo para el cambio, la innovación o la autogestión participativa.

Las políticas laborales son abordadas por Sergio Lorenzo Sandoval Aragón “Educación y crisis laboral: ¿cuál modelo para el caso de México?”. Realiza un análisis comparativo de las políticas educativas y laborales de Finlandia y Dinamarca. Sugiere que este análisis puede contribuir a la imaginación de alternativas de solución a la profunda crisis laboral mexicana, y que repercuta sensiblemente en el ámbito educativo.

En torno a las políticas relativas a la formación son abordadas en tres artículos, el primero, de Ana Cecilia Valencia Aguirre, aborda un avance de investigación en torno a “La evaluación de la profesionalización de los directivos en México: un tema pendiente en la agenda de la política educativa”. El segundo trata de las políticas de formación docente, al cual titula “La conspiración de los políticos en educación”, escrito por Gabriela Flores Talavera. El tercero trata de la formación de supervisores “. “El trayecto formativo de la supervisión”, redactado por Teodomiro Pelayo Gómez, Dimna Silvia González Hernández y Carmen García Estrada.

El campo de la innovación y el cambio desde la escuela es abordado en cinco artículos. Primero Maribel Paniagua presenta un estado de la cuestión y recomendaciones sobre la “Situación, retos y tareas relacionadas con la innovación para el aprendizaje en educación básica”. Posteriormente, Miguel Ángel Pérez expone estudios sobre “La escuela a tres bandas: la experiencia, las reflexiones y las propuestas.”. Además de proveernos de sus experiencias, las vincula con debates académicos actuales a partir de los cuales realiza algunas propuestas para su mejora. En el tercer artículo Gilberto Tinajero expone los supuestos desde donde realiza sus funciones como Director General de Programas de Apoyo Estratégico“. La importancia de la participación social y la gestión escolar en la construcción de ambientes escolares positivos y seguros en la educación básica. Hacia un modelo integrado de planeación y de acción para la intervención estratégica de los programas de apoyo“. En el cuarto artículo de Bernabé Bañuelos expone los argumentos principales de su tesis de maestría en torno a su experiencia como Director de una escuela telesecundaria “La gestión pedagógica del director escolar y el acompañamiento a su equipo docente”. Finalmente, Víctor Ponce, argumenta la necesidad de “La escuela como centro del sistema educativo: cambio institucional y gobernabilidad”.

6. EDUCACIÓN Y CRISIS LABORAL: ¿CUÁL MODELO PARA EL CASO DE MÉXICO? SERGIO LORENZO SANDOVAL ARAGÓN

Esta participación obedece a dos propósitos básicos. Primero, busca contribuir a una expansión de los horizontes dentro de los cuales suele abordarse en México el estudio de las políticas públicas en materia de educación, para lo cual se establece un vínculo con otra materia, también relevante dentro de las políticas públicas: el trabajo. Segundo, llevar a cabo un ejercicio de análisis comparativo de dos políticas públicas, una en el ámbito laboral (el modelo danés) y otra en lo educativo (el modelo finlandés), con el fin de contar con elementos que permitan valorar de qué manera y en qué sentido se pueden tomar los modelos extranjeros considerados exitosos como referencia válida para el caso de México.

La era de las crisis: en busca de modelos de solución

El mundo contemporáneo enfrenta diversas crisis: de fortaleza y confianza en las instituciones (Estado, Escuela, Universidad, familia, instituciones religiosas y civiles). Correlativamente, se observa una crisis en el sistema económico (marcadamente financiero y supranacional). Relacionado con todo lo anterior, observamos una crisis en el mundo del trabajo de características y magnitud inéditas.

Por ejemplo, Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al inaugurar la 100ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (16 de junio de 2011), advirtió que “el mundo del trabajo enfrenta múltiples crisis, incluyendo un nivel alto e inaceptable de desempleo juvenil, estancamiento de las inversiones en la economía real, marginalización de pequeñas empresas generadoras de empleo, y una concentración indecente de los ingresos y la riqueza” (*cursivas añadidas*).

Por su parte, los estudiosos del tema han aportado diversas propuestas teóricas que tienen en común esta referencia a la crisis laboral; los intentos por explicarla van desde aquellas teorías que la consideran una fase lógica del desarrollo histórico de la economía y que actualmente se requieren nuevos paradigmas que relativicen la importancia y naturaleza del trabajo (Rifkin, 1995; Meda, 1998), hasta las que sostienen que no es más que el resultado de una política económica perversa que privilegia a unos cuantos, mientras olvida a las mayorías (Lojkin 2003; Bois, 2004).

Sin caer en ninguno de estos extremos, hay que advertir el hecho de que en las economías actuales el trabajo debe ser revalorado y que las políticas públicas relacionadas con el mismo no pueden limitarse a la política económica, sino que debe estar estrechamente relacionada con una política pública sobre educación y ambas, a su vez, insertas en una política social de Estado (Sandoval, 2011).

Esta crisis laboral se explica tomando en cuenta la evolución y estado actual del sistema social y sus instituciones clave: Estado, instituciones educativas y el sistema productivo y financiero. Por eso resulta difícil ofrecer una respuesta única y unidimensional. Como sea, en la actualidad los gobiernos andan en busca de soluciones. Lo más común es que especialistas y gobiernos recurran al análisis y consideración de modelos nacionales que se consideran “exitosos”, con la intención de encontrar posibles soluciones a sus respectivas problemáticas. En esta lógica es

que en años recientes el interés internacional, y México no es la excepción, se ha centrado en dos países: Finlandia y Dinamarca. El primero ha ofrecido al interés y escrutinio internacional su modelo educativo, mientras que el segundo su modelo laboral.

Sobre el modelo educativo finlandés se han dicho y escrito muchas cosas e, incluso, en México hay establecimientos escolares privados que supuestamente ponen en práctica dicho modelo (es fácil encontrar referencias en Internet), mientras que el gobierno se ha interesado activamente al respecto. Este sistema educativo se convirtió en foco de interés a raíz de su destacada posición en las conocidas evaluaciones del programa PISA (Programme for International Student Assessment) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Aunque los últimos resultados ubican a China, Singapur o Corea por encima de Finlandia... ¿significa eso que ahora debemos emular a esos países asiáticos? (OCDE, 2010).

El caso del modelo laboral de Dinamarca, en cambio, es casi totalmente ignorado en el ámbito educativo nacional, aunque ha merecido más la atención principalmente de los economistas, así como de algunas organizaciones sindicales y de algunos funcionarios públicos y políticos (los menos). Y es que a primera vista estos dos modelos no tienen nada que ver entre sí, aunque su potencial utilidad para la educación y para el trabajo, respectivamente, parece resultar más clara.

Empero, en esta comunicación se parte de la hipótesis de que ambos modelos, el laboral danés y el educativo finlandés, sirven como casos de comparación que ofrecen información clave respecto de los elementos y condiciones que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar una política educativa (o laboral) para nuestro ámbito nacional y local. Se afirma que esos modelos son análogos en tanto que no pueden explicarse, cada vez, sino en relación con un contexto nacional específico.

Esto significa que, para otros países (como el caso de México), esos modelos pueden ser útiles en la medida que se cumplan dos condiciones fundamentales: a) que se valore el tipo, estructura y dinámica del marco institucional predominante en una sociedad determinada, y b) que se busquen, en consecuencia, los equivalentes funcionales entre esos modelos y los que existen o se pretendan implementar. Pero todo esto quedará más claro después del siguiente análisis.

El modelo laboral danés y los Mercados Transicionales de Trabajo (MTT's)

Primeramente, analizaremos el sistema laboral danés; para ello seguiremos el análisis que, a su vez, ha realizado el economista Robert Boyer, desde la perspectiva de la escuela regulacionista francesa (Boyer, 2006). El caso danés ha resultado ser del interés de académicos y gobiernos porque presenta las siguientes características:

- País abierto a la competencia internacional.
- La fiscalidad y las cotizaciones sociales absorben más de la mitad del PIB.
- Indemnización del 90% de los desempleados hasta por 4 años.
- Tasa de sindicalización próxima al 80%
- Un tercio del empleo total se da en el sector público.
- Dinamarca no está especializada en las altas tecnologías.

Aquí conviene aclarar que, desde el punto de vista de un economista ortodoxo, estos datos

resultan paradójicos (Boyer, 2006) cuando se observa que Dinamarca presenta los siguientes resultados:

- Elevada tasa de empleo (80%)
- Desempleo inferior a la media europea.
- Nivel de vida próximo al estadounidense.
- Progreso al mismo ritmo que la media de la OCDE.

¿Cómo se explica esta aparente paradoja? No vamos a entrar aquí en un análisis profundo de las perspectivas “ortodoxas” y “alternativas” tan actuales y tan caras para la teoría y política económicas contemporáneas.⁵⁸ Sólo se advertirá que, según las teorías económicas y la economía política en boga (reiteradamente señaladas como “ortodoxas”)

No obstante, para el lector o la lectora que desee profundizar, recomiendo mi artículo: “El economista y el sociólogo: Pensamiento relacional como paradigma” (en prensa). Un país que presente las características del primer grupo antes enlistadas simplemente no puede, al mismo tiempo, presentar las del segundo grupo.

Por ejemplo (y esto es “paradójico” para el lego en la materia), el indicador de una tasa de sindicalización próxima al 80%, no debería ser compatible con el indicador de un nivel de vida próximo al estadounidense, pues según el modelo económico predominante una alta sindicalización elevaría significativamente los “costos de transacción” de la producción de bienes y servicios, y por ende esto afectaría a los precios y, a su vez, esto al poder adquisitivo. Es obvio que esa interpretación obedece a un marco analítico muy estrecho que debe ampliarse para poder dar cuenta de fenómenos como el danés. Ampliación que resulta factible adoptando un “marco institucional” de los fenómenos económicos (como más adelante lo tendremos que hacer con los fenómenos educativos).

La clave del modelo laboral danés, es lo que se ha dado en llamar “flexiguridad”, esto es, la hibridación de un modelo laboral flexible y un sistema eficaz de seguridad social. Esto es posible, se ha señalado, gracias a una “complementariedad institucional” que encuadra el mercado laboral:

“La flexiguridad organiza la complementariedad de tres dispositivos, a menudo débilmente coordinados: el derecho del trabajo, el régimen de indemnización y la política de empleo”, así como un sistema educativo público (“tradición secular”) eficiente (Boyer, 2006).

Este modelo laboral, empero, ha sido teorizado por Günther Schmid como la teoría alemana de los MTT’s o Mercados Transicionales de Trabajo (Schmid, 1998). Schmid parte de una crítica del axioma según el cual en esta “era de la globalización” el objetivo del trabajo (decente) para todos (“full employment”) no es un objetivo realista. Propone entonces analizar cómo realmente funcionan los mercados laborales (incluidos los aspectos “implícitos” en la parte contractual del trabajo entre trabajador -sobre todo entendido como un colectivo-, el empleador y el Estado -o lo que quede de éste-) y de ahí saca la propuesta de los mercados transicionales.

El concepto de MTT’s está asociado en la realidad práctica a la política laboral conocida como “flexiguridad” (flexicurity), cuyos componentes son: a) flexibles y confiables arreglos contractuales; b) estrategias de aprendizaje comprehensivas y de por vida; c) políticas de

mercado laboral efectivas y activas; y d) sistemas sustentables de protección social. Asimismo, se ha generado una discusión internacional acerca de cuáles pueden ser las condiciones que una nación debe cumplir para poder desarrollar algo así como la flexiguridad. La Comisión Europea señala 8 principios comunes de la flexiguridad:

- Buen trabajo a través de nuevas formas de flexibilidad y seguridad.
- Deliberada combinación de los cuatro componentes de la flexiguridad.
- Un acercamiento adaptado según las circunstancias específicas de los Estados miembros.

Superación de la segmentación a través del “escalonamiento” y la administración de las transiciones en el trabajo y entre trabajos (MTT’s).

Flexiguridad tanto interna como externa.

Equidad de género en el sentido de reconciliar trabajo, familia y vida privada (MTT’s).

Importancia crucial del diálogo social: flexibilidad y seguridad negociadas.

Justa distribución de costos y beneficios: compartir los riesgos en transiciones críticas a lo largo de la vida del trabajador (MTT’s).

Así, cada país habrá de encontrar su propio balance ideal entre flexibilidad y seguridad. Como los países exitosos lo demuestran, la flexiguridad debe estar inserta en una sólida política macroeconómica y macrosocial (Schimd, 1998:23).

Otros autores han atribuido el éxito danés a su alto grado de civismo. Algan y Cahuc (2005) argumentan que la eficiencia del modelo danés descansa sobre “a strong public spiritedness” (éste último término puede traducirse por civilidad o civismo).

Estos autores comparan los resultados de unas encuestas realizadas en varios países sobre “actitudes cívicas” y pretenden extraer de sus resultados una relación entre el “nivel de civilidad” de un país y la posibilidad de implantar modelos laborales como el danés. Concluyen que el resto de países europeos y otros en vías de desarrollo (como México), no podrían implementar una modelo similar al danés, pues no han desarrollado altos grados de civismo.

Al respecto se ha señalado, empero, que el grado de civismo no puede ser considerada simplistamente como una “causa”, sino que más bien debe ser tomado como un factor concomitante que debe entenderse, simultáneamente, como causa y efecto de una sólida estructura institucional: la institución hace la actitud, no al revés (Boyer, 2006).

Sin embargo, si bien Algan y Cahuc pueden estar en un error al reificar el espíritu cívico, debemos tener presente el razonamiento primario o de fondo en este estudio. En efecto, si el nivel de civismo es un correlato de la fortaleza institucional de un país (Boyer, al menos, no desdice esta afirmación), podemos preguntarnos: ¿no corresponderá un bajo civismo a un entramado institucional débil? Al respecto, Boyer afirma:

“No se puede excluir que los valores forjados en la historia sean el catalizador gracias al cual han podido emerger muchas instituciones y, recientemente, la modalidad original de la “flexiguridad” (Boyer, 2006:26-27).

Es claro, entonces, el papel que la educación debe desempeñar en la transmisión de los dichos valores.

El caso de Finlandia

Ha llegado el momento de señalar un hecho. Existe una clara analogía entre el interés internacional en el “fenómeno educativo de Finlandia” y el interés en el “fenómeno laboral de Dinamarca”.

Ambos casos han sido ampliamente estudiados, bajo la premisa de su posible imitación o adaptación a otros países.

En el caso de Finlandia, la conclusión más radical sostiene que no es posible “copiar” su modelo educativo, sino sólo parcialmente, pero no se aclara por qué. A lo sumo se habla de que “son otras condiciones culturales”.

Usando el razonamiento de Boyer sobre el modelo laboral danés, y de acuerdo a un razonamiento analógico, diremos:

Se pueden buscar los *equivalentes funcionales* de lo que hace el éxito de estos modelos y “...reformular en consecuencia las instituciones y formas de organización existentes para hacer emerger los vínculos virtuosos correspondientes. En ese caso, algunas esperanzas son permitidas” (Boyer, 2006:51).

Ejemplo de “equivalente funcional”:

“Efecto de disuasión”: Como la participación en un programa de formación obligatorio puede ser poco atractivo a ciertos desempleados, se ven incitados a encontrar más pronto un trabajo. Paradójicamente, el programa de formación beneficia a los que no participan en él. Los programas de formación de nuevas competencias, puede ser el equivalente funcional danés de la débil cobertura de riesgos de desempleo de los sistemas anglosajones.

En conclusión

Más que sugerir cuáles adecuaciones o adaptaciones habría que practicarle al modelo tomado como ejemplo (laboral o educativo), se debe utilizar como “medio de contraste” (metáfora bioquímica) para realizar un diagnóstico más objetivo del entramado institucional y societal mexicano, que sirva como base para la formulación de políticas públicas más factibles y progresistas.

Teorías económicas y sociológicas alternativas y más avanzadas que las dominantes (teorías “estándar”), serán necesarias, tanto en lo científico, como en la formulación de políticas.

Referencias

Algan, Yann et Pierre Cahuc. Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries can Implement the Danish Flexicurity Model? DocumentCepremap n° 0517. Centre pour la RechercheEconomique et sesApplications. CEPREMAP. París. 2005.

Bois, Guy. Una nueva servidumbre. Ensayo sobre la mundialización. Universidad de Granada y Universidad de Valencia. España. 2004.

Boyer, Robert. La flexicurité danoise: quels enseignements pour la France? Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure. Collection du CEPREMAP. Centre pour la Recherche Economique et ses Applications. París. 2006.

Lojkine, Jean. Les sociologies critiques du capitalisme. PUF. París. 2002.

Méda, Dominique. El trabajo: un valor en peligro de extinción. Gedisa. Barcelona. 1998. OECD (2010). PISA 2009 at a Glance, OECD Publishing. Consultado el 29 de noviembre de 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095298-en>

Rifkin, Jeremy. The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era. Putnam Publishing Group. 1995.

Sandoval A., Sergio L. Educación Superior y Mercados de Trabajo: Nuevas Configuraciones Teóricas en las Ciencias Sociales. XXVIII Congreso Internacional de ALAS. UFPE. Recife-PE. Recife. 2011.

Schmid, Gunther. Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper. FS I 98-206. Alemania. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 1998.

7. LA EVALUACIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DIRECTIVOS EN MÉXICO: UN TEMA PENDIENTE EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA. ANA CECILIA VALENCIA AGUIRRE⁵⁸

La profesionalización de los directivos en México no es un asunto aislado sino que surge a partir de escenarios complejos que involucran entre otras cosas: la crisis del estado benefactor, la descentralización de la administración pública, la autonomía y la participación social como ejes de la transformación y reconfiguración de nuevas ciudadanías. Desde este entramado contextual surge el discurso de la gestión educativa, 60 siendo una de sus prioridades el logro de la autonomía de las escuelas, cuya función se legitima no sólo por su tarea social, sino por sus logros evaluados desde parámetros de calidad, eficiencia, eficacia y equidad; a su vez, centradas en dimensiones de impacto: comunitario, administrativo, pedagógico y organizacional, entre otros. Estas dimensiones llevan a asumir que la gestión, ejercida por los directivos, tenga como prioridad generar nuevos modelos de organización, de participación social, de funcionamiento y de administración escolar, destinados todos al logro de la calidad.

Este discurso pone en primer lugar a los directivos, responsables de la calidad de los centros escolares y problematiza el papel que han desempeñado históricamente como reproductores de un modelo centralizado y vertical; a su vez analiza las vías que permitieron su acceso al cargo, fundamentalmente en dos sentidos: 61 1º “los directivos obtienen la dirección sin una formación previa” y 2º “Han arribado al cargo por vías discrecionales sin una claridad de lo que implica organizar y administrar una escuela”. Ambos aspectos, son resultado de situaciones políticas: 62 la anomia de los sistemas educativos (que ante tareas urgentes de expansión designó la función de manera irracional) y el monopolio, por parte de la Secretaría de Educación y la organización sindical (SNTE), que legitimaron el cargo tanto de dirección como de supervisión como dispositivo de control político sobre

La gestión es un discurso-dispositivo en el sentido de convertirse en el regulador de lo que es considerado una escuela de calidad, y por tanto justificable en su existencia, otorgamiento de recursos financieros y mantenimiento por parte de un Estado evaluador, que no benefactor. El concepto de gestión es más genérico que el de administración, el primero connota acciones autorreguladoras de planificar y administrar “lo propio desde lo propio”, el segundo implica la tarea de ejecución de instrucciones externorreguladoras o sea desde una planificación verticalista (cfr. Casassus J. (2000) Sin embargo, el propio discurso presenta una fisura que hace posible al “otro” sujeto, al que se resiste frente al sujeto de la dimensión funcionalista.

Problemática planteada por los diagnósticos nacionales e internacionales, abordados en la problematización de esta investigación, lo cual es posible corroborar gracias a las investigaciones de Arnaut (2000), Ornelas (1995), Calvo (1999), Sandoval (2004) entre otros autores. Los docentes en escuelas y zonas escolares de adscripción, para el caso de directivos y supervisores respectivamente (Calvo, 1999; Arnaut, 2005).

A partir del reconocimiento de esta situación problemática, el Estado a través de la Secretaría de Educación Pública ha generado una política de profesionalización de directivos, lo que ha

⁵⁸ Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara. Asesora de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 141. Miembro de Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Responsable técnico del proyecto de investigación “Evaluación del modelo por competencias en la actualización de directivos y sus prácticas de gestión” Financiado por el Coecytjal.

implicado el diseño de estrategias para la capacitación, actualización y formación permanente. A través de ello, se promueve la idea de un nuevo modelo de director formado para organizar, dirigir, gestionar, administrar y planificar una escuela. Sin embargo este discurso sobre la profesionalización de directores parte de una prioridad formativa, pero ha dejado de lado los efectos de dicha profesionalización en las prácticas de estos actores, esto es, no se ha hecho una evaluación de los impactos de estas acciones a casi dos décadas de formación.⁶³

Sin embargo, y a pesar de esta limitada perspectiva, se tienen evidencias de que el discurso oficial e institucional parte de la idea de que los directivos requieren profesionalizarse, adquirir nuevas competencias centradas en la gestión, con una visión nueva de las instituciones, con conocimientos técnicos y estratégicos sobre la administración y organización de un centro educativo, como lo señalaremos a continuación.⁵⁹

El discurso de la gestión y el advenimiento de un nuevo dispositivo de formación

De los supuestos y problemática anteriores surgen una serie de discursos que operan como dispositivos⁶⁵ en torno a la formación de los directivos, esto es, que definen la manera de su actuación desde códigos reguladores, formas de valorarlos y verlos. La profesionalización, la gestión, como discurso hegemónico, la ideología infiltrada en la formación docente, son sólo algunos de esos dispositivos⁶⁰.

Hasta la fecha poco se sabe de cómo los directivos tienden a resignificar el discurso, esto es, de cómo desde sus condiciones situacionales o contextuales interpelan la discursividad institucional proveniente de las políticas educativas, asignándole nuevos sentidos en su práctica y concretándolo en su propia realidad. Tampoco se sabe qué condiciones permiten lograr tal resignificación del nivel discursivo de lo macro político al microescenario del contexto en el que se mueven, desde sus condiciones de trabajo, su historia profesional, la situación de sus contextos escolares y la interacción con sus colegas.

Este argumento es una conclusión de la investigación de tesis doctoral realizada por Ofelia Cruz Pineda (2004). A lo largo del trabajo manejaremos la noción de dispositivo, bajo la connotación de Foucault, entendido como máquina para hacer hablar y ver. Constituidos por tres dimensiones: saber, poder y subjetivación. Éstas se entrecruzan y dan cuenta de una visión del mundo. En el caso concreto de mi investigación, los dispositivos establecen condiciones para promover un determinado régimen de verdad sobre las funciones y el deber ser de los sujetos, orientan posiciones y relaciones diferenciales de los sujetos en función de ciertas finalidades,

⁵⁹ A este respecto el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE 2001-2006) menciona: "La necesidad de formar a los directivos escolares en las tareas sustantivas de la escuela y de crear condiciones para que en su actividad favorezcan los asuntos académicos sigue siendo urgente e impostergable, pues del ejercicio de esta función depende en gran parte el funcionamiento eficaz de la escuela. Estas figura concentran su actividad en atender las múltiples tareas administrativas de las dependencias superiores, muchas veces desconocen las estrategias de trabajo y las prioridades establecidas en las normas, así como los materiales educativos, en la mayor parte de los casos, carecen de la formación necesaria para evaluar y dar seguimiento al trabajo docente y al funcionamiento de la escuela en su conjunto."(PNE2001-2006).

⁶⁰ Al respecto cfr. Santos Guerra (2000) que señala: "la evaluación requeriría una ampliación del objetivo ya que una parte sustancial del trabajo de los alumnos depende de la organización de los medios, de la intervención coordinada y del clima de la institución donde lo realizan" p. 294.

estrategias, valores y creencias sobre el modo en que se produce social, institucional y subjetivamente la función de los directivos. Cfr. Deleuze, Gilles (1999)

Algunas de las estrategias de profesionalización desembocan en cursos nacionales y estatales a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (ProNAP); programas de posgrado; diplomados y cursos de actualización diseñados por las direcciones de los distintos niveles educativos y otras instancias de formación y actualización de la SEP así como las secretarías de educación en las entidades federativas.

Las reformas, gestadas desde las agendas políticas, han incorporado un nuevo discurso sobre el directivo, concibiéndolo como actor estratégico en el cambio y la calidad de las instituciones educativas a su cargo; resultado de lo anterior son los constantes procesos de actualización, profesionalización y actualización, desde reglas prescriptivas que intentan configurar un determinado estilo directivo.⁶¹

Anteriormente los sujetos que interesaban eran los docentes y los alumnos, considerados los ejes de los procesos enseñanza aprendizaje. Hoy se concibe que centrar los fines de la educación en la calidad de los aprendizajes bajo la relación maestro-alumno, sería una visión parcializada de lo educativo,⁶² pues en esta interacción entran en juego las condiciones políticas que se viven al interior de las escuelas y que impactarán el aula. (cfr. Santos, 2000:294)

La figura docente-alumno, sin ser rebasada pasa a ser una relación mediatizada por la actividad de los directivos, pues “ni duda cabe que una buena escuela empieza por un buen director” o bien “el directivo adquiere una relevancia que quizá antes se había ignorado. En manos del director, de hecho, se encuentra el poder –o bien de obstaculizar- que se dé un proceso comprometido.” (Schmelkes, 1998)

De esa serie de discursos han surgido una serie de situaciones, algunas son:

Una nueva forma de subjetivación desde las lógicas de las instancias político-educativas que desembocan en un deber ser de los directivos así como el establecimiento de nuevos códigos, reglamentaciones y lógicas de acceso poder.

La asignación de recursos, apoyos y reconocimientos, cuyo destino será para aquellas escuelas que cumplan con criterios de calidad.

Nuevas formas de acceder a la visibilidad, ya que los directores de escuela podrán “hacerse visibles” al justificar la existencia de sus centros con base en logros medibles, asequibles y proyectos de carácter estratégico que lleven a la mejora de su centro.

Frente a esta serie de referentes, los directivos, a partir del discurso de la reforma educativa, ahora están en la mira. Durante las últimas décadas han sido objeto de interés por parte de las Secretarías de Educación en los Estados y por la organización sindical que los aglutina,

⁶¹ Concepto clave que se constituye como un neologismo ante el discurso asimilado y legitimado por los directivos; hoy los directores incorporan a su habla nociones como gestión, con sus correlatos: la autonomía, la participación, los equipos colaborativos, la colegiación, etc.

⁶² Al respecto cfr. CEPAL-UNESCO. (1992) Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con calidad. Santiago de Chile. p. 19.

instancias que han propuesto programas, financiados por el Estado, en torno a capacitar, actualizar y profesionalizar a estos sujetos. Etiquetas como líderes educativos, gerentes de una empresa social, management de la educación, gestores, etc. tienden a multiplicarse en torno a esta figura, con una importancia recién inaugurada para la investigación educativa. Sin embargo la pregunta sigue abierta ¿Cómo se han evaluado los efectos de estos procesos de formación en las prácticas de los directivos?

La gestión: entre un orden funcional y una nueva dinámica social

Por su parte, existen elementos políticos y sociales del contexto que legitiman el concepto de la gestión⁶³ al darle una plataforma y un sustento: las políticas emergentes del nuevo Estado evaluador, el movimiento internacional de la calidad; los documentos de política educativa surgidos de organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, que consideran a la gestión como política estratégica,⁷⁰ la participación social en asuntos de carácter público, el surgimiento de incipientes democracias en América Latina, que reclaman un nuevo modelo de organización y administración, así como la transparencia en el manejo de recursos y las nuevas vías de información; estos factores juegan un papel importante en la plataforma del discurso de la gestión.

Pero a su vez, existen aspectos de carácter sociocultural como son los procesos de descentralización y la exigencia de mayor autonomía y menos dependencia hacia los centros, la emergencia de una nueva ciudadanía, el replanteamiento de cuestiones de género e interculturalidad en microescenarios sociales (familia, aula, escuela), ello le ha dado al asunto una connotación compleja y variopinta. Como resultado tenemos que el discurso de la gestión no es un concepto plano, es una noción compleja que refleja este contexto de contradicciones: entre el eficientismo funcionalista y la participación social.

El proceso de complejidad que da lugar a esta situación se va gestando paulatinamente, al grado de modificar de manera compleja e histórica las instituciones educativas, donde se ven rebasados los paradigmas de la administración clásica y científica, mismos que devienen en una nueva noción que permite incorporar el campo de la gestión desde “un enfoque multi e interdisciplinario que avanza hacia una identidad propia” (Ibarra, 1999).

El discurso de la gestión, como se puede apreciar, surge y toma su fuerza de una serie de elementos políticos, históricos, sociales, culturales, económicos que vendrán a reforzar la visión sobre los sujetos responsables que están al frente de un centro escolar: los directivos.

La evaluación de los modelos de formación de directivos

La evaluación de los directivos en México es un asunto relativamente nuevo, pues apenas la idea de capacitarlos ex profeso surge a partir de los años 90, década en la que se generan

⁶³ Llamamos emergente al discurso de la gestión porque, a partir de los años 90, irrumpe como un referente estratégico en la transformación de las escuelas, bajo el trinomio: el director, la gestión y la calidad; por otra parte el sentido de lo barroco radica en que tensiona dos elementos antitéticos: la participación social de las comunidades educativas y el eficientismo, bajo la lógica de la calidad y el logro medible; mientras la participación social implica las prácticas comunicativas, el eficientismo, por su parte, se liga a una visión administrativa toyotista del logro medido en la producción de calidad. Al respecto, Cassasus plantea la tensión entre dos gestiones: la democrática, que se relaciona con la preocupación de los recursos humanos y su participación; y la autoritaria, asociada a la gestión por resultados (2002: 18-23)

reformas orientadas principalmente a la gestión de los sistemas educativos, que obligan a posicionar al directivo escolar como el agente de la transformación de la escuela. En el caso latinoamericano, son diversos los contextos de las reformas, grosso modo, señalamos:

La crisis del modelo de bienestar social y el consecuente advenimiento de los sistemas descentralizados, con la transferencia administrativa y de financiamiento a los estados, las entidades municipales, o los propios centros escolares.

La búsqueda de la mejora de los resultados. Por tanto, las reformas orientadas a la gestión intentan generar estrategias para el cambio social desde los centros, teniendo como protagonista a la propia comunidad educativa.

El surgimiento de modelos de participación social, ante el desarrollo de las democracias latinoamericanas y su consecuente la ciudadanía participativa, que ponen su acento en un marco de relaciones colaborativas, donde la figura del director escolar se trastoca y se visualiza como un animador social al ser responsable de los cambios en la escuela, de sus resultados y logros.

Sin embargo, a pesar de que han transcurrido más de diez años de implementación de la gestión como estrategia para la autonomía, su discurso emergente y barroco, 71 no ha generado los resultados esperados por las agendas políticas tanto nacionales como internacionales, como se señala en el diagnóstico de la UNESCO (2002):

La descentralización no ha estado acompañada de recursos y de apoyo técnico, administrativo y pedagógico que permita crear escuelas autónomas y efectivas.

La gestión educativa sigue estando centralizada, no brinda espacios para que la cultura de la participación social se genere.

Las evaluaciones aplicadas a estudiantes de nivel básico en los últimos años no reflejan una mejoría significativa en sus resultados (área de lenguaje y matemáticas), lo cual se evidencia en los resultados de evaluaciones externas (PISA).

Ante esta situación el Estado sigue implementando procesos de capacitación dirigidos a los actores estratégicos del cambio: los directivos, bajo la hipótesis de que a *bajos logros, mayor ejecución*. Esta tradición reformista del estado evaluador permite comprender la ecuación: *a mayor capacitación, mayor eficiencia en la ejecución*.

Podemos afirmar, que la mirada ahora está en la figura del directivo como factor de cambio y éste viene a constituir un elemento estratégico en la transformación escolar.

Comienza entonces a emerger un interés en investigar a este nuevo actor para construir propuestas y evaluar el desempeño y el logro de las escuelas bajo una perspectiva funcional y formalista en torno a la función que se debe cumplir de acuerdo a las políticas educativas, fundadas en innovadoras formas de capacitación, los modelos por competencias, desde dispositivos de evaluación con base en desempeños institucionales.

Lo anterior, se fundamenta también en un problema que reconoce el sistema educativo mexicano: que el directivo ha llegado al cargo sin una formación en el campo de la gestión o de la administración, pues los procesos de selección de estos puestos, están determinados fundamentalmente por tres factores: a) las redes clientelares; b) la economía de puntos

logrados en el escalafón;⁶⁴ c) una cuestión híbrida que mezcla las relaciones clientelares, el escalafón y el propio azar.⁷³

Estos antecedentes, permiten comprender la preocupación del Estado en la implementación de estrategias de actualización y formación continua que desde 1992 tienen como prioridad replantear el papel del director de escuela, como clave en el mejoramiento de la misma, a la par de programas destinados para tal fin.⁷⁴ Como ejemplo, vemos que la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco haya implementado un Programa de Formación por Competencias para Directivos de Educación Básica a partir del 2006 para lograr:

“...que el director esté en condiciones de desarrollar prácticas de gestión innovadoras que lo lleven a transformar la escuela en comunidades de aprendizaje, donde el centro de toda actividad y decisión sean los intereses y necesidades de los niños, niñas y jóvenes jaliscienses (SEJ, 2006: 3)

El escalafón es un mecanismo de evaluación avalado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública, mediante el cual los profesores van acumulando puntos fundamentalmente por dos indicadores: la antigüedad y la formación profesional.

Como ha señalado García (2006): Resulta paradójico que los planes nacionales y estatales estén conscientes de la importancia del director en la calidad de los servicios educativos que presta la escuela y, a pesar de ello, dejen a la suerte el ingreso de estos o estas profesionales tan importantes para la buena marcha de la escuela. En efecto, mientras que en países como Estados Unidos, España, Francia e Inglaterra exigen requisitos y condiciones previos bien establecidos, en México, por el contrario se sigue dejando en manos del corporativismo clientelar –el sindicato magisterial- el acceso a este cargo.

Tal es el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC) surgido en el sexenio de Vicente Fox.

Este interés, del Estado de Jalisco, de profesionalizar el trabajo directivo de los responsables de los centros de trabajo tiene como punto de partida el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), documento firmado en el mes de mayo de 1992 por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). A partir de este Acuerdo se derivaron una serie de acciones en materia de actualización, profesionalización y capacitación de los directivos tanto a nivel nacional como estatal, entre las que destacan: el diseño e impartición de diplomados de gestión por parte de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) Unidad Guadalajara, dirigido a profesores, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos (1995); el surgimiento de una línea curricular de gestión para la profesionalización de la Licenciatura en Educación en la UPN, (1994); una especialización en

⁶⁴ Desde tal perspectiva hemos considerado que las llamadas competencias, al ser un saber integrador plantean la simetría o asociación entre el “saber que” (Knowingthat) y el “saber cómo” (Knowinghow). El primero es entendido, (Ryle, 1949: 120) como un saber que se emplea seguido de una oración que menciona un hecho: “Sé que los niños aprenden con base en la experiencia”, proposición que puede ser verdadera o falsa. Es entonces un saber proposicional. El segundo, referido al “saber cómo” (Knowinghow) se usa seguido de un verbo, generalmente infinitivo, que menciona una actividad, el cual se traduce también como un saber hacer, o saber cómo: saber hacer una planeación estratégica, etc. Ésta, al no ser una proposición, por tanto no puede ser juzgada como falsa o verdadera sino simplemente existente o no.

Gestión Educativa en línea impartida y creada por la UPN Unidad Ajusco, (2003); una Maestría en Gestión, destinada a directivos de escuelas básicas, impartida por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), en 2002 y cursos de carrera magisterial para directivos. Las últimas acciones en materia de actualización bajo el modelo por competencias surgen en octubre del 2005 a iniciativa de la Coordinación de Formación y Actualización de Docentes de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ), con un Diplomado ofrecido por siete universidades de la entidad, el cual se desarrolló a lo largo del año 2006. En esta primera estrategia se capacitaron 1040 directivos.

Sin embargo, no existe una evaluación externa sobre la influencia que estas acciones de capacitación están logrando en las prácticas de la gestión escolar de los directivos que han participado en los procesos de actualización, profesionalización y capacitación. De manera específica es importante conocer el impacto que han tenido las acciones realizadas para capacitar a los directivos bajo el modelo por competencias, porque se ha convertido, quizá, en la estrategia institucional más importante que la SEJ ha impulsado para asegurar que la calidad educativa se centre en la escuela como unidad de cambio para el mejoramiento de los procesos educativos.

La evaluación que hasta este momento se ha llevado a cabo es interna, pues parte y se implementa en el mismo programa formativo, y consideramos que esto constituye un riesgo para el propio modelo al volverse una práctica endémica que conlleve a la autocomplacencia de los involucrados en el proceso. Los logros del Programa de Formación de Directivos por Competencias se evalúan a partir de sus efectos en la gestión, por tanto se plantearía el juego entre dos variables: capacitación-gestión; de la capacitación depende la gestión, si hay una buena capacitación, por tanto, la gestión también lo será. Sin embargo la relación entre estas variables que puede verse de manera simétrica: a mayor capacitación, mejor gestión; también podría generar una relación nula entre ambas: la capacitación, no tiene efectos en la gestión. Estas dos posibilidades quedan abiertas en esta investigación y son las que permitirán comprender la complejidad de esa relación entre variables.

Las situaciones observadas y registradas con respecto a las variables en juego merecen un marco analítico de referencia que permita justificar su abordaje y ser congruente con los procesos metodológicos llevados a cabo. En ese sentido, la dimensión analítica cuestionaría tres grandes supuestos fundados, a su vez, sobre tres enfoques sociológicos:

El enfoque funcionalista, que centrado en la tesis del capital humano propone la ecuación de: A más capacitación, mejor gestión, donde gestión se cualifica por parámetros definidos desde el dispositivo de la propia capacitación.

Un enfoque sistémico-ecológico, que establece que: la gestión es resultado de una serie de situaciones del ambiente institucional, donde entran en juego diversas variables, siendo una de ellas la propia capacitación de los directivos.

El enfoque dialéctico: que establece antítesis y contradicciones, sólo explicables desde una dimensión histórica del sujeto en su contexto. De ahí la posibilidad de encontrar explicaciones al fenómeno de: “A mayor capacitación, nulos efectos en la gestión”.

La concepción reformista del Estado se ubica en el enfoque “a”, de ahí que gran parte de sus recursos humanos, apoyos y financiamiento se destinen a capacitar bajo un modelo basado en

Por su parte, el enfoque “b” establece que las relaciones de los actores del escenario escolar están definidas por la dinámica de la estructura y los elementos que conforman los ambientes institucionales, de ahí que la capacitación de los sujetos es una variable más dentro de la red dinámica del entorno.

El tercero de los enfoques “c”, plantea una dimensión dialéctica, que involucra no sólo a la estructura del escenario escolar, sino fundamentalmente a la génesis histórica de los sujetos constituidos desde los contextos.

Estos tres supuestos deben ser cuestionados e interpelados a la luz de una investigación que evalúe un modelo innovador de capacitación de directivos de educación básica en el Estado de Jalisco. Sin embargo, es necesario advertir que la explicación se debe constituir desde un entramado donde los datos dialogan con las tesis explicativas y van generando una comprensión del fenómeno, más allá de la visión normativa y rígida con la que pueda ser utilizada la teoría. La dimensión teórica, tendrá una función comprensiva y explicativa desde la contundencia del dato empírico. A su vez los datos abrirán perspectivas de análisis que permitan generar conocimiento sobre la realidad de la gestión en las escuelas, una gestión encarnada en la vida cotidiana, donde los sujetos y los contextos configuran las posibilidades y los límites de la propia gestión; y donde se tiene que reconocer que el papel del directivo capacitado puede tener caracterizaciones, producto de una visión crítica de los usos del saber, puesto que la competencia es un saber integrador entre el saber cómo y el saber qué,⁷⁵ por tanto, la visión crítica habrá de problematizar los usos de las competencias en la gestión en cuanto:

- El saber, es una forma de poder
- El saber, es una vía de autocrítica y reflexión
- El saber, es una legitimación de un statu quo
- El saber, es un elemento de transformación e innovación

Lo anterior significa que no podemos mantener como investigadores críticos del modelo una visión ingenua o ritual del saber: “El saber transforma”, sabemos que cada contexto y cada sujeto son distintos, por tanto no se pretende universalizar la explicación, no obstante se reconoce el valor de las situaciones constantes que atraviesan diversos escenarios, esas regularidades también permitirán comprender la gestión en las escuelas desde sus actores.

Si las autoridades educativas reconocen que la nueva gestión estratégica no se logra por decreto, como bien lo ha planteado Ezpeleta (2004: 165), y que la perspectiva de la transformación implica un verdadero cambio en la cultura escolar y el rompimiento de la cultura burocrática de la organización central, entonces la capacitación ofrecida a los directivos escolares, responsables de las escuelas y su funcionamiento, podría ser una manera de hacer la reforma desde la escuela.

Consideramos que las decisiones educativas de la autoridad se fundamentarían en resultados aportados por la investigación, ya que los efectos de la capacitación se traducirán en datos relevantes para evaluar logros. Y los logros, obviamente se reflejarán en mejores resultados de aprendizaje en los alumnos, pero además en escuelas con mayor autonomía, con ello referimos el impacto tanto pedagógico como político de la gestión escolar. La toma de decisiones podrá

tener mayores niveles de racionalidad si ésta se funda en un conocimiento fiable proporcionado por expertos en el campo.

Uno de los grandes temas pendientes en la agenda local es la evaluación de sus políticas a partir de indicadores precisos que describan sus efectos en términos de logros a corto y mediano plazo. En este sentido, esta investigación al proporcionar resultados de la aplicación de estrategias formativas de los recursos humanos, ya constituye por sí misma un proyecto rentable para valorar la eficiencia de las propuestas de capacitación continua dirigidas a los directores de escuelas básicas en el estado. Permite analizar logros y señalar retos pendientes, así como elementos para reconstruir y replantear el rumbo, la concreción, los efectos y el logro de las reformas educativas implementadas a nivel local.

Al respecto, mucho se ha cuestionado sobre la ineficiencia de las reformas implementadas desde la burocracia estatal, homogénea e indiferente a la diversidad cultural y a la realidad de los contextos escolares (Tyack, 2001; Popkewitz, 2007). Consideramos que más allá de la retórica crítica o contestataria, se tiene que ir construyendo un discurso educativo nuevo fundado en la investigación que dialogue con el diseño de las políticas públicas. Esa cultura del diálogo fundada en la relación investigación educativa y política es la aportación más interesante que se podría pensar para evaluar los modelos de formación de directores.

Referencias

Aguilar, Citlalli y Schmelkes. El estado de la enseñanza de la formación en gestión y política educativa en América Latina. IIPE-UNESCO. Buenos Aires. 2001.

Casassus, Jesús. Problemas de la gestión educativa en América Latina. Santiago de Chile. UNESCO. 2002.

Cea D'Ancona, Ángeles. Metodología Cualitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Ed. Síntesis. Madrid. 2001.

CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con calidad. Santiago de Chile. 1992.

Cohen, Louis y Manion, Lawrence. Métodos de investigación educativa. La Muralla. Madrid. 1990.

Ezpeleta, Justa. "Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa", en Tenti, E. Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. IIPE-UNESCO. Buenos Aires. 2004.

Flick, Uwe. Introducción a la investigación cualitativa. 2ª Ed. Ed. Morata. Madrid. 2007. García, José. "El papel de la gestión en México: problemas que lo obstaculizan y sugerencias para mejorarlo", en Rivera Morales y Rivera Ferreiro. Organización, gestión y dirección de instituciones educativas. UPN. México. 2006.

Mink, J. S., en Ricoeur, P. Teoría de la interpretación. 4ª. Ed. Siglo XXI. México. 2001. Popkewitz, T. y otros. El mito de la reforma educativa. Un estudio de las respuestas de la escuela ante un programa de cambio. Editorial Pomares. México. 2007.

Ragin, Charles. La construcción de la investigación social. Trad. Carlos Morales. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. 2007.

Ryle, Gilbert. "Knowing how and Knowing that", en Proceedings of the Aristotelian Society.vol. 46.1949.

SEJ. Programa de Formación de Directivos por Competencias. Guadalajara. 2006.

Tyack, David y Larry C. En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas. Fondo de Cultura Económica. México. 2001.

UNESCO. Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables de siete países latinoamericanos. LLECE. Santiago de Chile. 2002.

8. POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE. CONSPIRACIÓN DE LOS POLÍTICOS GABRIELA FLORES TALAVERA⁶⁵

ISIDM-ITEC

El hombre es un animal político.
Aristóteles.

Introducción

Parece que, la palabra “conspiración” es la más exacta para describir los acontecimientos sobre la política educativa de formación de docentes en México. “La conspiración de los políticos en educación” surge a raíz de cuestionarse la historia del hombre en la educación y en particular de la formación de docentes. ¿Por qué la gente conspira? La palabra conspiración en su definición más elemental dice: “convocar, unirse, y concurrir para lograr un mismo fin” (Real Academia Española, 2001); tiene una connotación específica, la de unirse para lograr el fin de mantener el poder. Las conspiraciones surgen cuando el dinero y el poder están en riesgo y es la educación uno de los espacios que más dinero y poder manejan en un gobierno. Así que no es una palabra que deba asustar, o sorprender, ya que describe lo que sucede en la realidad de la política educativa. El fenómeno evidencia cómo las personas que están en el gobierno conspiran o confabulan entre sí contra la agrupación sindical más grande del país para obtener el poder; o viceversa. Asimismo, se observa que pueden conspirar juntos para mantenerlo.

Desde la historia más remota, ahora y aún después, seguirá habiendo, en el presente y en el futuro más lejano, muchas conspiraciones de políticos para conservar, legitimar y obtener el poder a través de la educación y de la formación de los docentes encargados de llevar a cabo la tarea. Aquí se describe la historia de la política de formación de maestros desde el inicio de nuestra nación, en un breve recorrido de tres urgencias que demuestra cómo es que los políticos han actuado en torno a este aspecto; continúa con un análisis y reflexiones acerca de la política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) y finaliza con una propuesta integral de formación de maestros.

La Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) es la última conspiración formada por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; documento que recientemente han firmado en 2011, sellando la coalición en materia de política educativa.

La política de la profesionalización del docente obedeció, de manera sistemática, a la estrategia de “divide y vencerás”. Ésta es una de las más utilizadas en las conspiraciones y significa que se incluirá un elemento distractor que es el enfrentamiento de unos contra otros para lograr el propósito: la obtención y/o legitimación del poder deseado. La tesis la demuestra Flores-Crespo y Mendoza (2010) cuando argumentan cómo tanto la SEP como el SNTE obtuvieron poder legitimado a partir de la coalición formada al establecer la (ACE).

⁶⁵ Doctora en Educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Profesora-Investigadora Titular de ISIDM e ITEC. Estudia la Formación de profesores, su práctica docente desde hace más de 10 años.

La historia de la institucionalización de la formación en el Sistema Educativo Mexicano

La profesionalización del magisterio mexicano ha sido fiel reflejo de la organización inconsistente del país. A lo largo de 200 años de historia la de educación, se compara el movimiento revolucionario con la evolución de la formación de maestros y se encuentran similares: la Revolución Mexicana se recuerda como un movimiento plural, heterogéneo, sin cohesión entre las agrupaciones militares e intelectuales que la gestaron y en la que se produjeron conspiraciones; el proceso de institucionalización de la formación de maestros en el sistema educativo mexicano también es plural en sus ideologías, heterogéneo en sus modelos formativos, sin cohesión entre las instituciones y además con variadas conspiraciones entre grupos; navegando como un barco a la deriva.

La educación formó y forma parte importante de las estrategias políticas para que los efectos de los movimientos: de independencia y revolucionario, fueran duraderos. Pero, así como en tales movimientos políticos-gubernamentales en los cuales se lograron muchos de nuestros derechos como mexicanos, se dejaron variados elementos sin tener en cuenta que lograrían el crecimiento de México como nación. Este fenómeno también se reproduce cuando se trata de organizar el Sistema Educativo Mexicano. Dentro del complejo fenómeno educativo, se lograron muchas metas importantes, sobre todo de cobertura; pero, también se dejaron muchos cabos sueltos. Las políticas educativas se olvidaron, por mucho tiempo, de tres elementos esenciales: de la calidad de la formación del maestro, de la formación y de la actuación del directivo escolar, profesional que dirige a la escuela y cuida de la calidad educativa en los centros escolares; pero más aún, del profesional responsable de realizar la función de formar a los maestros y a los directivos.

Este proceso formativo que ha estado siempre presente desde el inicio de la historia de México como nación, formó a los maestros destacados de nuestra historia. Hoy, tras cumplir doscientos años de nuestro histórico inicio del movimiento de independencia del país, hacemos consciencia de que la profesionalización docente es la pieza clave para elevar la calidad de la educación de nuestros niños.

Existen ejemplos fehacientes de conspiraciones de políticos a lo largo de la historia de la educación en México, y más aún de la formación de sus maestros, que se organizan en una historia de tres urgencias. En esta historia de la institucionalización de la formación del magisterio mexicano, la pluralidad y heterogeneidad son el eje problematizador y causante de la dispersión/babelización en un proyecto de formación de docentes que no ha terminado de consolidarse. Desde el siglo XIX, el Estado Mexicano se ha planteado cada 100 años tres urgencias para resolver los problemas de la educación en el país. Y con base en estas urgencias actúa y resuelve con la misma fórmula política: habilitar maestros, directivos y formadores, sin perfil (Flores-Talavera, 2010).

Primera urgencia: En 1824, los propósitos de la política educativa de Estado para propagar escuelas primarias en el recién formado México, se enfrentan con un desafío: había primero que contar con maestros, que no se tenían. Surgen las escuelas normales, primero la lancasteriana, y poco después, las de enseñanza mutua; durante el siglo XIX son las únicas instituciones en formar a los maestros del país y a finales del siglo emerge y se constituye el normalismo mexicano. La formación de directivos de escuelas es prácticamente inexistente y la del formador de maestros es nula.

Segunda urgencia: En 1921, cuando se crea la SEP y con ella, nuevamente la idea de hacer llegar la educación a todo el país convulsionado por la revolución a través del proyecto de la Escuela Rural Mexicana; se habilitan profesores sin formación para ejercer la docencia. Se logra el propósito de aumentar la cobertura, pero se deja de lado la calidad educativa. Por supuesto, al pasar el tiempo la necesidad urgente se manifestó nuevamente: capacitar a los profesores habilitados que tenían buena voluntad pero poca preparación. Es así, que se genera una política reactiva (a diferencia de una política propositiva y preventiva, visionaria a largo plazo) a este problema y se funda el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) en 1944 cuyo objetivo era capacitar a los maestros habilitados ofreciendo una formación equivalente a educación normal. Se considera que fue un proyecto importante y magno, se logra la meta de la cobertura de formación de maestros. Es de esta manera que nacen 46 centros regionales. Cientos de miles de maestros fueron capacitados convirtiéndose en la escuela normal más grande del mundo. En esta ocasión, como cien años antes, lo urgente superó a lo importante ¿Y la calidad de esta formación?

Es en la década de los años 70, que en México se amplía el abanico de oferta académica para los profesores de educación básica gracias a la política educativa de ese entonces, se considera que los profesores normalistas deberían de elevar sus estudios a nivel licenciatura. El IFCM se transforma en la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio y se fundan los Centros de Actualización del Magisterio (CAM) atendiendo no sólo a los maestros habilitados sino al magisterio en general ofreciendo ahora la Licenciatura en Educación Básica. A finales de esa década y en medio de una gran polémica SEP-SNTE y de una coalición-conspiración se funda la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), organismo autónomo y desconcentrado con el propósito de profesionalizar a los docentes en servicio y elevar sus estudios a nivel licenciatura. Continúa en el abandono la formación de los directivos y de los formadores de maestros.

Casi al mismo tiempo, surgen las escuelas normales superiores en las entidades federativas, que tienen la misión de formar profesores con nivel de licenciatura para trabajar en escuelas secundarias. Política educativa que también surge y es fruto de la demanda de maestros capacitados para trabajar en este nivel educativo que estaba teniendo mucho auge por las políticas de cobertura para secundaria. Es así que a partir de la década de los años 80's que la educación normal se eleva al rango de educación superior y surgen varias licenciaturas en educación. La meta: Aumentar la cobertura en el nivel secundario. La estrategia: Formar de manera masiva al maestro. Sigue en el descuido la formación de directivos y del formador de maestros.

En medio de un nuevo forcejeo político, que termina con una nueva coalición-conspiración entre la SEP-SNTE, a principios de la década de los años 90's entra en el escenario el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y con él la política de la formación de profesores de manera explícita y delineada; y con ella, una nueva institución: los Centros de Maestros. Pertenecientes al Programa Nacional de Actualización de Profesores en servicio (ProNaP), fueron considerados como un medio para garantizar la actualización continua y permanente del personal docente, directivo y asesor técnico-pedagógico (léase: formador de maestros) de educación básica en servicio. Los Centros de Maestros se multiplicaron en todo lo largo y ancho del país, se habilitaron formadores de maestros sin perfil para lograr la meta de cobertura en la actualización de maestros.

Tercera urgencia: Pero si bien es cierto que existe cobertura para atender con profesionales de la educación a casi el 99% de la población en edad escolar abatiendo el número de maestros habilitados, y que también existe cobertura para atender al millón de maestros que se inscriben cada ciclo escolar a la formación ofrecida institucionalmente en todo el país, de nuevo se plantea la urgente necesidad de habilitar, no a docentes de educación básica, sino a los formadores de este millón de maestros.

Y es entonces que por tercera ocasión se repite la fórmula para resolver el problema de falta de maestros; pero ahora, a una escala más compleja que requiere de calidad y con mayores niveles de competencias. Hoy en la primera década del siglo XXI; a 100 y 200 años de la misma problemática México tiene que incorporar como formadores de profesores y directivos a personal que no cubre el perfil profesiográfico.

Siendo ahora cinco instancias formadoras de docentes diferentes, cada una de ellas con varios centros en cada entidad, el panorama se torna complejo y complicado ya que cada una de ellas reclama el derecho legítimo para desempeñar esta función. Pero, ¿y el propio personal que forma a los docentes, o a los directivos, qué tanta formación tiene para desempeñar esta función con elementos de calidad?

Durante los últimos 100 años, el gobierno se ha preocupado por formar a los profesores para cumplir las metas de cobertura que se ha propuesto para la educación básica. Ha logrado que un porcentaje significativo de maestros de preescolar, primaria y secundaria logren el nivel de licenciatura, un problema que se ha venido atendiendo desde la década de los años 70's.

Sistemáticamente el gobierno se ha ocupado de la profesionalización docente como política casi permanente; sin embargo ahora voltean los ojos hacia la calidad de esta profesionalización pero con los ojos vendados y hablando en idiomas diferentes como en la Torre de Babel.

El Dr. Flores-Crespo (2010) apunta que El Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE) de 2002 sigue vigente aún cuando se introduce la ACE en el 2008. Como se planea, es frecuente que en educación se establezcan políticas, e instituciones que implementan estas políticas, sin que las anteriores se deroguen, y entonces se generan instancias que operan simultáneamente para un mismo objetivo, con diferentes e insuficientes presupuestos y normatividades duplicándose el esfuerzo y minimizando las metas o logros. Y si esto sucede con la formación de maestros, las políticas educativas que están “acostumbradas” a repetir la fórmula para la solución de problemas, ¿estarán haciendo lo mismo con la formación del directivo y del docente de educación básica? La respuesta es abierta y explícitamente afirmativa. Se habilitan directivos sin perfil, se habilitan formadores sin perfil y luego, se busca la manera de formarlos a posteriori, cubriendo errores y tratando de erradicar vicios o malas prácticas.

La política de profesionalización docente: la selección de ingreso del personal

La babelización se profundiza y amplía con la política de profesionalización docente que se establece en la ACE al constituir tres procesos independientes para la implementación de una sola política educativa en el eje 2: 4. Ingreso y promoción, 5. Profesionalización y 6. Incentivos y estímulos.

La fragmentación de la burocracia para la implementación de la política de profesionalización docente implica la falta de comunicación y consecución de metas congruentes y consistentes entre distintos organismos como:

Variadas instituciones que forman inicialmente al docente; se tienen escuelas normales, la UPN con sedes en toda la República; Centros de Maestros y Centros de Actualización (CAM).

El INEE. Un solo órgano que evalúa y selecciona, y que cabría cuestionarse ¿quién lo evalúa a él?; o instalar el cuestionamiento ¿con qué parámetros trabaja?

Dos mega-organismos que se dedican a la contratación de docentes y asignación de plazas; la SEP y el SNTE, que operan bajo lógicas e ideologías distintas y con criterios opuestos de selección e incorporación al sistema; pero con acuerdos mutuos de no obstaculizarse.

Y muchas instituciones que se dedican a la actualización del personal docente en México.

Cabe entonces establecer el cuestionamiento ¿A quién conviene esta falta de coordinación? ¿Es otro ejemplo claro de conspiración en educación?

Por otra parte, algunas reflexiones sobre esta política de profesionalización docente también giran en torno a otros tres elementos:

La importación incompleta del ámbito empresarial de términos, mecanismos y estrategias para la selección de personal y control del ingreso de profesionales al ámbito educativo público;

El cuestionamiento de los resultados y productos de la formación inicial; y

La equidad, diversidad y meritocracia en la formación de maestros.

a) La importación incompleta de conocimientos disciplinares y procesos operativos empresariales.

Utilizar conceptos y teorías que tienen su origen en otros espacios disciplinares es propio de la educación, y por tanto no es mal visto por expertos y novatos que esto suceda desde el ámbito de la administración; pero cuando esto se realiza de manera incompleta y fraccionada conlleva consecuencias graves respecto a la implementación de políticas con mal diseño en su estructuración, con altos costos políticos, económicos y sociales.

En el ámbito de la administración se habla de términos, mecanismos y estrategias para la selección de personal y control del ingreso de trabajadores. Para ello, se genera un espacio que se especializa en la selección y contratación del personal que previamente ha hecho estudios de perfiles del puesto con toda la rigurosidad que es necesaria. Una empresa tan grande como es el Sistema Educativo Mexicano, que requiere de más de un millón de docentes de educación básica para funcionar, no tiene establecido un estudio del perfil del puesto requerido; niveles de desempeño, ni tampoco estándares de calidad definidos. ¿Cómo entonces pensar en que las políticas de selección y promoción del personal sea claro y completo? ¿Cómo pedirle peras al olmo? Flores-Crespo(2010) permite la reflexión en torno a este punto importante, cuando entrevista a un profesor disidente y se evidencia la creencia de que no existe una relación educación-empresa; sin embargo, la experiencia de trabajo interdisciplinario proclama lo

contrario.

Para la SEP, diseñar políticas de profesionalización docente destinadas a regular a más de un millón de personas requiere de mayores niveles de preparación en este aspecto. Estas políticas educativas tienen implicaciones laborales que justifican ampliamente el papel del SNTE en este proceso. El problema es cuando se extra-limitan las funciones de ambas partes y legitiman estas atribuciones artificiales a partir de la conspiración. Una alternativa es generar políticas laborales acordes a la calidad educativa cumpliendo así las expectativas tanto del trabajador (docentes) como del patrón (SEP). Es clara la falta de interdisciplinariedad entre empresa-educación-trabajo.

b) El cuestionamiento de los resultados y productos de la formación inicial

La ACE, como política pública, pone en evidencia los resultados de la formación inicial llevada a cabo por las escuelas normales y las sedes de la UPN en el país. Y evidencia además la fragmentación/babelización vivida entre las diferentes entidades de profesionalización del magisterio mexicano. ¿Las escuelas normales están formando con calidad? Es interesante llevar la reflexión un poco más allá, y establecerlas en el plano de la formación continua de maestros en servicio, una vez logradas las metas de cobertura; ¿se estarán logrando, las metas de calidad en la formación de maestros tan solo se visualizan como una ilusión a largo plazo?

¿Y en la formación de directivos? El sistema educativo jalisciense tiene entre sus retos la formación de directivos y supervisores, como ejes centrales de la transformación en la gestión educativa. Caben los cuestionamientos interesantes que llevan a la reflexión ¿Quién forma a los directivos? ¿Cuál es la calidad de esta formación? ¿Y la formación de los ATP? Aún está largo el camino por recorrer, y el sendero apenas empieza. Anticipando una propuesta, es el momento de generar políticas de formación de maestros proactiva, preventiva y propositiva, es decir, diseñar la formación del maestro (docente, directivo y/o ATP) con calidad y no resolviendo urgencias por importancias.

c) La equidad y diversidad en educación básica y la meritocracia en la formación de maestros.

Hablar de la equidad en la profesionalización docente, con la política de la profesionalización docente en su eje de ingreso y promoción, tiene sus cuestionamientos. La política educativa debió de haber trabajado en el diseño para operar este proceso con éxito y superar el desafío. No sólo respecto de cuántas plazas o puestos de trabajo se reparten por entidad, sino la dispersión geográfica con la que se determinan. Los procesos de asignación también son importantes y se operan de manera muy distinta en cada entidad.

Por ejemplo, en Jalisco se asignaron las plazas conforme el puntaje obtenido. Se enlistaron las vacantes y los de mayor puntaje eligieron los lugares de trabajo con diversos criterios; el favorito entre los maestros nóveles fue la cercanía geográfica a su lugar de residencia, es decir, las más cercanas a la ciudad. Esto deja a los maestros con menores niveles de puntuación o mérito aceptar las vacantes más alejadas a la capital estatal. Por tanto, las escuelas rurales o lejanas se quedan “sin los mejores maestros”; siendo que son las más necesitadas. ¿Qué tan equitativo es pensar que los maestros o directivos con los mejores puntajes se queden en la ciudad y los que tienen menores puntajes se vayan a las escuelas rurales o unitarias? ¿Esto habla de equidad en la educación para todos los niños mexicanos? Los criterios deberían ser contrarios a los utilizados si se tiene esta óptica.

Y esto aunado con el hecho de haber ignorado el federalismo educativo y actuar de manera centralista y totalitaria durante el diseño de la política. (Flores-Crespo & Mendoza, 2010, p. 75). La operacionalización de la política de profesionalización debe mirarse hasta abajo y sería conveniente revisar las coaliciones-conspiraciones formadas en las bases y en los equipos de trabajo encargados de la asignación de plazas y de los procesos escalafonarios de las entidades federativas y para la promoción de maestros a directivos por ejemplo.

Otro aspecto que causa controversia es la equidad en la evaluación para la asignación de estímulos a los docentes. Un mecanismo evaluativo a partir de los resultados de las pruebas del aprovechamiento escolar, dista mucho de ser equitativo y por tanto exitoso. Se menciona nuevamente la co-existencia de diversos programas en educación; por ejemplo, uno de ellos es el programa de integración educativa, ¿podrían tener el mismo nivel de desempeño y reflejar el trabajo arduo del profesor como para que dependa su salario de ello? Difícilmente los profesores podrán avanzar en sus condiciones salariales si esto es un factor determinante de ello.

Se sugiere iniciar con indagaciones más profundas en torno al establecimiento de coaliciones-conspiraciones más pequeñas en los estados para la asignación de las plazas obtenidas por concurso en el examen de oposición. Es decir, estudios sobre la implementación de esta política educativa en los niveles más bajos de la estructura educativa: ¿Cómo la viven los docentes y directivos? Y más interesante aún si se revisaran los tres procesos de esta política de profesionalización docente y no sólo el Proceso de Ingreso y Promoción en conjunto con una instancia mixta: el escalafón estatal que a la luz de varias reformas en el sistema educativo mexicano, esta figura se rige con la normatividad creada para ella desde 1973 ¿cómo pensar que los procesos de promoción en la transformación del sistema educativo mexicano tendrá éxito?

El perfil de los formadores de profesores

Este mirar con lupa debería extenderse hacia las estrategias de profesionalización establecidas para los profesores. En la evaluación existen diversos rangos de calificación y uno de los más bajos opta por la leyenda “se requiere nivelación”. Es entonces que surgen preguntas de reflexión como: ¿qué tipo de nivelación? ¿Quién la daría? ¿Cómo se diseñarían los cursos de nivelación? ¿Existe presupuesto asignado para ello? Volvemos a la tercera urgencia del 2010, habilitar formadores sin perfil para realizar esta tarea. ¿Por qué nivelar a los profesores que recién egresan de las escuelas normales? Entonces, ¿cuál es la calidad de la formación que estas instituciones están ofreciendo?

En los albores del siglo XXI, ante el panorama desolador de saber quiénes son los que están formando a los profesores y directivos de educación básica (Flores-Talavera, 2011), se hace necesario plantear una única recomendación: formar sistemática y coherentemente al formador de profesionales de la educación. Con un proyecto formativo bien planteado, con visión de largo alcance y en el que no nos esté comiendo lo urgente por lo importante; y en este caso lo importante es *formar con calidad a los docentes y directivos*.

El desafío del Bicentenario: una política integral de profesionalización de la educación

Para lograr la integralidad en el diseño de políticas educativas que tengan éxito, es necesario

tener en cuenta el estudio de las influencias de políticas internacionales en el establecimiento de las nacionales.

Un ejemplo actual es el documento rector firmado el 14 de septiembre de 2010; “Metas 2021 la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, en el que México tuvo un papel destacado. Es inspirador cómo este documento impacta las políticas nacionales de cada uno de los países que signaron. En este documento se establecen metas muy específicas que cada país debe cumplir en función de los ideales internacionales de la educación.

Los países que logran los mejores resultados en las evaluaciones internacionales cuidan especialmente a su profesorado: seleccionan a los candidatos a la formación docente [...]; ofrecen buenos salarios iniciales y presentan múltiples oportunidades de mejora durante la carrera profesional (Ravela, 2009 cit por OEI, 2010).

Este es un cuadro comparativo en el que se alinean las metas y procesos de ambos documentos de política internacional y nacional.

POLITICA INTERNACIONAL	POLITICA NACIONAL
METAS 2021 Desarrollo Profesional Docente	ACE EN MEXICO Eje 2.- Profesionalización Docente
Lograr que toda la oferta de formación del profesorado obtenga la acreditación correspondiente.	
Contribuir a mejorar los sistemas de acceso a la profesión docente.	Proceso 4. Ingreso y promoción
Desarrollar experiencias innovadoras para el apoyo a los profesores principiantes.	Derivado de los exámenes de oposición: Requiere nivelación
Colaborar en el diseño de modelos para la formación en ejercicio de los profesores y para su desarrollo profesional.	Profesionalización
Acompañar iniciativas que mejoren la organización y el funcionamiento de las escuelas y que repercutan de forma positiva en el trabajo de los docentes.	Transformación de la Gestión Educativa en las Escuelas

Apoyar la creación de redes de profesores que desarrollen proyectos innovadores.	
--	--

Los cuestionamientos que surgen giran en torno: ¿qué modificaciones hará el sistema educativo mexicano para lograr el cumplimiento de las metas que le marcan internacionalmente?

Una de las metas establecidas en dicho documento internacional hace referencia al profesorado de educación básica.

Las políticas públicas a favor del profesorado necesitan tener en cuenta los contextos y condiciones desfavorables, para remover los posibles obstáculos que limitan el éxito de determinadas iniciativas orientadas de forma específica a su desarrollo profesional. Desde esta perspectiva, las propuestas para mejorar la situación del profesorado deben basarse en enfoques contextuales e integrales, en los que se tengan en cuenta todos los factores que contribuyen a facilitar el trabajo de los docentes. (OEI, 2010)

Y en la profesionalización docente uno de los obstáculos es la baja calidad de la formación que están recibiendo por no contar con formadores con perfil para realizar esta labor. Los desafíos del Bicentenario son: mirar a los sujetos que forman a los profesores y directivos y establecer un perfil profesiográfico adecuado para ellos. Pensado como un elemento crucial e importante dentro del marco de la integralidad en las políticas y con miras a elevar la calidad de la formación y por ende de la educación de las futuras generaciones.

El Informe Mckinsey (Barber&Mourshed, 2008) menciona que para mejorar la instrucción los mejores sistemas educativos del mundo hicieron bien y consistentemente tres cosas: consiguieron a las personas más aptas para ejercer la docencia, les permitieron el desarrollo profesional eficiente, e implementaron mecanismos para garantizar el máximo estándar de todos los niños. Si “la calidad del sistema educativo tiene como techo la calidad de los docentes” (Barber&Mourshed, 2008) se proponen tres políticas para la formación de docentes en México:

A) Generar un proceso de certificación de competencias del formador de profesores para lograr su profesionalización ante la instancia gubernamental competente a partir de una caracterización de su perfil profesiográfico (Flores-Talavera, 2011) que iniciaría a delinearse a partir de siete campos de competencias: cuatro referidas a las competencias genéricas y tres específicas.

- Campos de competencias genéricas:
- Intelectuales y cognitivas
- Identidad deontológica, profesional y social
- Innovación y capacidad creadora
- Uso y aplicación de tecnologías de la información y la comunicación.
- Campos de competencias profesionales específicas del formador de formadores.
- Dominio de contenidos (experto en campo de conocimientos)
- Conocimientos y habilidades pedagógicas, epistemológicas, de generación y uso de ambientes de aprendizaje.

3. Competencias didácticas para la formación (Ser asesor, tutor, facilitador, transferir conocimientos)

B) Dejar una capacidad instalada de formadores de profesores y directivos profesionalmente competentes para esta función a través de proyectos formativos sistematizados de especialidades, maestrías o doctorados.

C) Evitar la babelización de la formación de profesores y directivos generando espacios con criterios homologados y atendiendo a la diversidad, no diversificando la formación.

Otra vertiente digna de análisis y que genera reflexiones interesantes es el financiamiento otorgado para operar cualquier política. En toda buena conspiración, éste tiene un papel importante. El presupuesto para la profesionalización de maestros está en función de las necesidades circunstanciales y para una respuesta mediática. Un ejemplo de ello es el elevado presupuesto otorgado para duplicar la meta de maestros que estén actualizados en la asignatura Historia. En Jalisco, para el año del 2010-2011 el presupuesto para la actualización de maestros se duplicó en el ámbito de Historia y por supuesto las metas esperadas en este sentido también. La política de financiamiento para este rubro en específico obedece al año del Bicentenario Mexicano y no a las necesidades reales de formación del profesorado jalisciense centradas y direccionadas en otra asignatura; el conglomerado docente trabaja con otra dinámica.

¿Cuál es papel que juega el financiamiento que la educación de los países obtiene a partir de estas políticas internacionales?; ¿será tan importante como para modificarlas políticas nacionales y generar conspiraciones tan interesantes? ¿Qué pasaría con el financiamiento que se obtiene de diversos organismos económicos si la calidad de la educación en México se incrementara significativamente? ¿Seguiría siendo la misma?

Entonces, las coaliciones de las que Flores-Crespo y Mendoza (2010) describen tomarían otro significado o por lo menos un sentido más concreto y lógico de entender. En este espacio quisiera hacer un paréntesis y citar G. Edward Griffin, de la Junta General de Educación Rockefeller y autor del libro *The Creature from Jekyll Island*; la cita corresponde a este libro.

El propósito de la Fundación de Educación Rockefeller es usar el poder del dinero para influir en la dirección del proyecto educativo, y no, como mucha gente creía entonces, mejorar el nivel de la educación en los Estados Unidos. [...] El objetivo era usar las aulas para enseñar hábitos que invitaron a la gente a ser pasiva y obediente con sus superiores.

Se intentaba – y aún se hace- producir ciudadanos con la preparación suficiente para realizar un trabajo productivo bajo supervisión, pero no tan despiertos como para cuestionar la autoridad o para intentar trepar en la escala social. [...] Lo mejor es producir trabajadores hábiles sin otra aspiración particular que disfrutar la vida (Griffin, 1994).

Este es un ejemplo de lo que ocurrió en EUA, por supuesto esto ya no ocurre más.... Y en México tampoco.... Pero sí es interesante que esta parte del financiamiento educativo se analice con otra lupa; las cifras que presenta el documento del Dr. Flores-Crespo y Mendoza (2010) ofrecen ideas bastante interesantes al respecto.

Queda mucho por indagar. Muchas más coaliciones/conspiraciones que descubrir, pero mucho más importante, ¿qué haremos nosotros, los que estamos conscientes de esto?

Referencias

Barber, M., & Mourshed, M. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. PREAL. Santiago. 2008.

Flores-Crespo, P., & Mendoza, D. Implementación de políticas. La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basado en coaliciones. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Educativo. México. 2010.

Flores-Talavera, G. Formar al Formador de Formadores: El desafío del Bicentenario. Congreso Metas 2021. OEI. Buenos Aires. 2010.

—, Perfil Profesional del Asesor de la Formación de Profesores de Educación Básica. : Mekanograma para ISIDM. Guadalajara. 2011.

Griffin, E. The creature from Jekyll Island. A second look at the Federal Reserve. s/ed. EUA. 1994. OEI. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Buenos Aires. CEPAL-OEI-Secretaría General Iberoamericana. Real Academia Española. (2001). Diccionario de la Lengua Española. XXII Edición.

Recuperado el 12 de 10 de 2010, de www.rae.es

SEP-SNTE. Alianza por la Calidad de la Educación. SEP-SNTE. México. 2008, 15-mayo.

9. TRAYECTO FORMATIVO DE LA SUPERVISIÓN ESCOLAR. TEODOMIRO PELAYO GÓMEZ, DIMNA SILVIA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Y CARMEN GARCÍA ESTRADA

El presente documento es una breve reseña de la implementación de un trayecto formativo para dar respuesta a una demanda hecha por la propia Secretaría de Educación Jalisco, ante la creciente necesidad de contar con supervisores poseedores de una nueva visión de la gestión educativa, profesores con herramientas para liderar, orientar y asesorar al personal profesional de su zona o sector. El presente trayecto responde a una política institucional.

Del surgimiento del trayecto

La necesidad de profesionalizar los cuadros directivos de las instituciones educativas mexicanas, se ha planteado como uno de los retos del Programa Sectorial Educación y Deporte para una Vida Digna, cuyo eje estratégico para Educación corresponde al número seis e indica: *“Institucionalizar la formación, capacitación y actualización de jefes de sector, supervisores, directivos escolares y docentes”*.

Así, profesionalizar a la supervisión escolar es una necesidad urgente que responde a los imperantes cambios de la concepción de la gestión escolar y educativa en nuestro país.

Los supervisores escolares en nuestro Estado de Jalisco son una población docente que rebasa los cuarenta años y que permanecen y llegan a ser servidores públicos en función con más de 74 años, personal que es a todas luces, jubilable; pero que no desea dejar el puesto.

El supervisor escolar normalmente se rige por manuales de supervisión que datan de la década de los años ochenta; se ha ido involucrando en la nueva gestión educativa a través de las antologías de Carrera Magisterial y cursos de gestión escolar (que realiza el directivo escolar), que distan de la caracterización de una gestión educativa (que realiza este agente profesional colocado entre el sistema educativo y la escuela). Ellos son los principales candidatos para cursar este trayecto formativo.

La escuela mexicana y el sistema educativo están en un proceso de replanteamiento de los actores educativos, en relación con los resultados académicos de los alumnos, que obligan a pensar en la necesidad de resignificar las prácticas y enfocarse en la escuela como núcleo.

Un agente primordial del sistema educativo cuya función de enlace con la escuela es fundamental, es precisamente el supervisor. Enmarcado en las recientes corrientes organizacionales requiere ver su función desde otra perspectiva, que permita que se centre en la escuela y dé seguimiento a los proyectos que se llevan a cabo. El supervisor escolar se encuentra inmerso en situaciones variadas que abarcan funciones administrativas, laborales y técnico-pedagógicas; de información, comunicación y enlace; de supervisión, control, seguimiento y evaluación, así como de apoyo, asistencia y acompañamiento a las escuelas.

Su labor es amplia y muy importante, porque cada escuela es única, conformada por personas que requieren del supervisor el apoyo, acompañamiento y asesoramiento para, en un proceso continuo de colaboración, generar una espiral de crecimiento mutuo.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE),⁶⁶ reconoce que uno de los problemas más

⁶⁶ INEE. Hacia un Nuevo Modelo de Supervisión escolar en las escuelas primarias. México. 2008

apremiantes de la calidad educativa es el olvido de las autoridades educativas a la figura del supervisor y la pérdida de su función en el acompañamiento de la escuela.

Por su parte el Instituto Internacional de Planeación Educativa (IIPE)⁶⁷, indica que una de las causas de los resultados bajos en nuestro país se debe a la ausencia de la función pedagógica del supervisor en la escuela. Además señala que se hacen necesarios programas que atiendan a la formación permanente de dicho agente educativo.

El desafío central de la profesionalización del supervisor no se reduce a dar mayor autonomía o romper la centralización, como muchas veces se plantea. El desafío —más complejo aún— es concebir y propiciar el desarrollo de un nuevo modo de conducir el funcionamiento de los sistemas educativos, en que el eje central sea la creación de capacidades humanas, técnicas e institucionales para llevar adelante las nuevas misiones en un contexto social incierto, cambiante y crecientemente inequitativo. (Pozner, 2000)

Entre los objetivos de la supervisión al servicio de la escuela, marcados en las “Orientaciones técnicas para fortalecer la acción académica de la supervisión” (SEP: 2006) con un enfoque académico se encuentran:

Impulsar y apoyar la mejora continua de los procesos educativos fundamentales que afectan la enseñanza y el aprendizaje de los niños y jóvenes que asisten a las escuelas de educación básica.

Promover y apoyar los procesos formativos necesarios para el desarrollo intelectual y profesional de directivos y docentes a través de la reflexión sistemática y científica sobre sus prácticas educativas y sus consecuencias.

Promover acciones para que los directivos comprendan y se apropien críticamente de planes y programas de estudio, dominen el enfoque intercultural y los enfoques de enseñanza y manejen adecuadamente los enfoques teóricos y metodológicos de los materiales de apoyo a la enseñanza.

Promover entre sus directivos y docentes la comprensión del contexto social de su escuela.

Ayudar a sus directivos a diseñar, evaluar y a solucionar los problemas educativos que se enfrenten en la escuela y el aula, impulsando la mejora de organización y gestión de la escuela, para establecer alianzas con los padres de familia y otros miembros de la comunidad a favor de la educación de sus alumnos.

De la concepción estructural del trayecto formativo

La Secretaría de Educación Jalisco, congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el Plan Estatal de desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y sus líneas estratégicas del proyecto educativo, ha desarrollado a través del Consejo Estatal Técnico de la Educación, un proyecto estratégico de profesionalización para esta figura institucional, en donde él sea quien

⁶⁷ IIPE. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. UNESCO 2007

acompañe, asesore, planee, evalúe y ejecute intervenciones en beneficio de la comunidad educativa, para que en su actuar, manifieste la convicción de que tiene a la escuela como centro de su gestión educativa e institucional.

Este proyecto de profesionalización denominado “Profesionalización con Intervención en la Gestión Pedagógica e Institucional de la Supervisión Escolar. (PIGPISE)”, busca fortalecer las competencias de los supervisores, para que tengan prácticas de gestión institucional en el más amplio sentido y que faciliten la respuesta a demandas sociales.

Para cumplir este propósito se realizó una encuesta a través de internet, con el objetivo de conocer algunas características de la supervisión, de ella se derivaron los temas del trayecto formativo. Además, se convocó a un Equipo Técnico de Profesionalización de Jefes de Sector y Supervisores (PROJESU), el cual realizó un diagnóstico estratégico de la función supervisora, que validó entre muchas cosas, el listado de necesidades que arrojó la encuesta y que con el análisis de la función se pudo dar validez a las competencias del trayecto formativo.

La Dirección de Formación Continua para Profesionales de la Educación (DGFCPE), que en el 2008 ya había dado inicio a los procesos formativos de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), estaba absorta en la capacitación para el cambio de planes y programas, por lo que las instancias correspondientes a la formación no podían además hacerse cargo de esta formación en sus equipos.

El entonces Secretario de Educación del Estado de Jalisco, designó al Dr. Teodomiro Pelayo Gómez para que fuera el Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) quien asumiera el compromiso de la formación de más de 950 supervisores de ambos subsistemas.

El diseño curricular derivó en dos diplomados, complementados por un Modelo de Asistencia Tutorial, que favorece por un lado, el desarrollo formativo y, por otro, la consolidación de las líneas estratégicas con el acompañamiento del equipo técnico. Su estructura es modular con una modalidad semipresencial.

La estructura del trayecto formativo exige que los supervisores construyan diagnósticos *in situ*, apliquen lo visto en la universidad participante, regresen a la zona y apliquen lo aprendido.

Durante el proceso del Diplomado se orienta a los supervisores a desarrollar un proyecto de intervención, que los remitirá a su realidad, generando condiciones para identificar problemáticas, jerarquizarlas, planear y ejecutar acciones de mejora; la competencia global que se pretende lograr es el diseño de proyectos de intervención en el ejercicio de la gestión educativa estratégica.

En un período de cuatro a seis meses, se aplica el proyecto elaborado en el diplomado I, con apoyo del tutor de la universidad, sus propios compañeros a través de foros, chats, blogs, o visitas entre iguales y apoyados en las habilidades digitales que adquieren en un módulo introductorio, mismas que facilitan al supervisor el manejo de sus tareas a través de las plataformas de las universidades. De esta manera se familiariza con nuevos instrumentos que favorecen el aprendizaje, a través de otros medios, a los que generalmente no está acostumbrado.

El Diplomado II pretende que una vez que haya internalizado la resignificación de su función, el supervisor pueda identificar, jerarquizar, planear y ejecutar las acciones de mejora, que haya propuesto en su proyecto de intervención; implementar y dar cuenta de la mejora de procesos administrativos y organizacionales en la transformación de los centros escolares, todo ello centrado en una cultura de legalidad, transparencia y normatividad aplicada con ética, responsabilidad, equidad y humanismo.

De la orientación del currículum y su operación

Se consideró que el modelo de cascada que había venido implementándose dentro de los programas aplicados por PRONAP y la DGFCPE no era el más adecuado para el desarrollo del trayecto formativo, el CETE decidió que se desarrollara incubado en varias universidades de prestigio en nuestro Estado. Participaron en el proceso formativo el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Universidad Panamericana (UP), el Tecnológico de Monterrey (TEC), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), de forma presencial y en primera línea.

Esto exigió que fuera el supervisor y no su equipo técnico el que recibiera el diplomado. Para muchos de ellos que acostumbrados a que sea el asesor técnico pedagógico (ATP) quien tome los cursos y sea el reproductor de los mismos, significó un esfuerzo extra y quizá por vez primera en muchos años, el retorno a la escuela, como estudiante. No obstante que algunos de ellos, ostentan maestría o doctorado, estos no son la mayoría de los supervisores en función.

El currículum se centró en los diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa editados por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE Buenos Aires) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Proyecto de Investigación dirigido por la doctora Pilar Pozner considerando además la investigación en torno a temas acordes a la estructura modular que respondía a los problemas detectados y el diseño de competencias a las que se podría dar fuerza, dada la formación en la función que habían venido desarrollando los supervisores en sus sectores y zonas escolares.⁶⁸

De la importancia de la reflexión sobre los productos de la formación

La operación de los diplomados con las universidades se lleva a cabo con sólo seis personas, por lo que evaluar los productos, la implementación de los proyectos y el impacto del trayecto formativo es prácticamente imposible; y sin embargo se han recolectado las evidencias, se han realizado visitas a las zonas y/o escuelas de forma aleatoria y en muchos de los casos, los directivos son los que reportan cambios en la forma de gestión de los supervisores. Por lo que se hace imperante contar con un equipo que desee realizar investigación sobre el tema con el apoyo de este personal del CETE.

Conclusiones

El PIGPISE es una iniciativa institucional que ha formado supervisores en función en 544 profesionales educativos. Es la primera iniciativa en el estado de Jalisco para promover una

⁶⁸ Cfr. Profesionalización con Intervención en la Gestión Pedagógica e Institucional de la Supervisión Escolar. Documento curricular registrado en la DFCPE.

política de formación en función, que centra sus esfuerzos en la formación de competencias de gestión educativa a la supervisión escolar. Se orienta al rescate de un agente educativo diverso que había sido olvidado, cuando menos en la formación intencionada desde las instancias de formación continua, por más de treinta años.

Los temas abordados en los módulos que conforman el trayecto formativo, promueven aprendizajes y desarrollan habilidades sobre la gestión educativa estratégica, la gestión escolar y la gestión pedagógica. Rescata la identidad del supervisor escolar en procesos meta cognitivos que permiten pasar de ser simples fiscalizadores a ser acompañantes y asesores en lo académico, logrando así cumplir con las nuevas disposiciones enmarcadas en la Reforma Integral de la Educación Básica.

10. SITUACIÓN, RETOS Y TAREAS RELACIONADOS CON LA INNOVACIÓN PARA EL APRENDIZAJE EN EDUCACIÓN BÁSICA. MARIBEL PANIAGUA VILLARRUEL⁶⁹80

Lo que voy a presentar quiere responder al propósito de este seminario que es: generar un espacio de diálogo en torno al estado actual, las problemáticas, logros, retos, obstáculos y escenarios posibles de políticas, reformas, experiencias e investigación sobre la mejora e innovación en educación básica, y en específico con referencia al aprendizaje, así que lo que diré tiene el objetivo de impulsar dicho diálogo y de abrir algunas líneas de reflexión al respecto.

Iré desarrollando algunos de los aspectos a los que invita el propósito, no como un análisis exhaustivo, sino como una delineación de los asuntos que pueden ocuparnos este día. Haré especial énfasis en los retos y escenarios posibles para la investigación, porque es mi interés y mi pasión personal, y en aquellos relacionados con la profesionalización docente. Pido disculpas por el tratamiento somero del resto de los retos a los que nos invita el propósito que he enunciado.

En la primera parte de mi exposición presento un esbozo de las políticas públicas con respecto al aprendizaje en educación básica, en segundo lugar abordo las problemáticas que enfrentamos con referencia al aprendizaje y finalmente los retos y propuestas para hacer frente a algunos de los problemas enunciados. Espero que las propuestas inviten a la reflexión, o por lo menos generen posiciones encontradas y debates que nos permitan avanzar en los propósitos del seminario.

Un esbozo del estado actual de las políticas públicas

Voy a partir de la idea muy general de que una política pública es todo aquello que escogen hacer o no hacer los gobiernos y sus instituciones para responder a las demandas sociales (Dye, 1984: 4), y de que las políticas públicas se definen en dos planos: el del discurso y el de la acción, sin embargo sólo pueden ser evaluadas en la acción. Analizar las políticas públicas nos lleva a responder a las preguntas en torno a qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce eso que hacen.

En el entendido anterior voy a detenerme en el plano del discurso de las políticas públicas, como referentes para problematizar un poco lo que están produciendo en el plano de la acción y que abordaré en la segunda parte de mi exposición.

Las políticas internacionales relacionadas con la educación básica tienen una clara orientación a mejorar no sólo la cobertura, sino también la calidad del servicio educativo que se brinda en las escuelas públicas. En el contexto mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), en su eje 3 de “Igualdad de oportunidades”, plantea la necesidad de una profunda transformación educativa que permita fortalecer las capacidades de los mexicanos a través de la provisión de

⁶⁹ Supervisora de zona de Educación Especial en el Estado de Jalisco, Supervisora-tutora de investigación en el Education Abroad Program, University of California. Asesora externa del posgrado en Educación de la Benemérita y Centenaria Escuela Normal de San Luis Potosí. Correo electrónico: maribelpaniagua2@yahoo.com

una educación pertinente y de calidad. Pretende impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en el plano intelectual, artístico, afectivo y deportivo. Fomentar los valores para asegurar una convivencia social solidaria, además de preparar para la competitividad y la inserción al mundo del trabajo.

En este ámbito nacional, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en concordancia con el PND, en uno de sus seis objetivos plantea la importancia de ofrecer una educación integral que equilibre la formación de valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, por medio de las actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional para favorecer la convivencia democrática.

En este mismo programa se observa también la necesidad de revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de los docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos; con la finalidad de elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener un acceso a un mejor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Los últimos tres procesos de la Alianza por la Calidad de la Educación (reforma curricular, evaluación y profesionalización), son asuntos nodales que debieran analizarse como políticas públicas. Al respecto se puede decir que la reforma y la evaluación ocupan un lugar centralísimo en el quehacer educativo, sin embargo con respecto a la profesionalización docente se conservan los esquemas de actualización en cascada que han mostrado a lo largo de los años su ineficacia y escasa pertinencia por los siguientes motivos:

- La falta de perfiles sobre las necesidades de capacitación.
- Las estrategias de capacitación inadecuada.
- Los formadores de docentes con escasa preparación.
- La diferencia en los niveles de formación inicial de los docentes.
- La metodología tradicional utilizada.
- Escasa pertinencia de los contenidos y baja prioridad en contenidos declarativos frente a los procedimentales o actitudinales.

- La falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas de capacitación docente

Los objetivos, las estrategias, líneas de acción y ejes de desarrollo de estos programas relacionados con la educación, dan una idea clara de que la política pública en papel no es el problema que tendríamos que estar analizando, lo que habría que discutir es justo lo que se concibe como política pública de facto, es decir, las acciones de gobierno, el gobierno en acción y las formas en que da respuesta a las demandas de la sociedad, pues como señala Alcántara (1994) las políticas públicas se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

A partir de lo anterior y centrándonos en el tema que nos ocupa ¿Cuáles son los problemas de la educación básica a los que está o no respondiendo la política pública?, ¿Qué está haciéndose con respecto al aprendizaje? ¿Qué sucede con el aprendizaje del español las matemáticas y el Inglés?

Las problemáticas que enfrentamos en educación básica con referencia al aprendizaje

Conforme a estudios de corte Internacional UNESCO (2000, 2008, 2010), Brophy, (2000), Darling-Hammond, (2001), (Topping 2002), OCDE (2010) y Nacionales (SEP, 2010, 2011, PISA 2003, 2009, INEE, 2011) los problemas de la educación básica pueden sintetizarse a partir de los once problemas que aparecen en el esquema 1.

Esquema 1. Once problemas de la educación básica

1. No inscripción	4. No aprendizaje	7. Falta de Disciplina	10. Relaciones con la comunidad
2. Deserción	5. Equidad	8. Tiempo real de enseñanza	11. Relaciones entre el personal de la escuela
3. Reprobación	6. Ambiente en el que ocurre el aprendizaje	9. Recursos para la enseñanza	

Los problemas hacen referencia a los indicadores básicos de calidad y pueden orientar cualquier análisis que se haga sobre la educación en el país.

Con respecto a estos problemas los diagnósticos distinguen entre causas sociales, esencialmente la pobreza, y factores escolares que provocan mala calidad de los resultados como: deficiencias en la formación de profesores; una débil implementación curricular y un currículum centrado en la memorización; inadecuada supervisión; infraestructura y ambiente escolar sumamente frágiles; insuficiente tiempo escolar, en especial en el área rural, y excesiva dedicación en las escuelas en actividades con escaso valor pedagógico (OCDE, 2010).

El problema que aquí nos ocupa es el no aprendizaje, sin embargo este problema como el resto de los que se presentan en el esquema 1, funcionan de manera interconectada.

Detengámonos en algunos datos duros relacionados con los resultados de evaluaciones de corte nacional e internacional del aprendizaje en nuestro país. Estos datos representan un punto de partida y una invitación para estudios a profundidad; son elementos que pueden ayudar a reconocer el estado actual del aprendizaje que nos ocupa.

Entre las evidencias ofrecidas para calificar el logro educativo del sistema por el Banco Mundial se incluye la evaluación de la educación preescolar, primaria y secundaria. Al respecto se encontró que la mayoría de los estudiantes obtuvieron calificaciones de 6 y menores en una serie de pruebas de conocimiento. En una comparación regional (latinoamericana) los resultados de los niños mexicanos en lenguaje y matemáticas son inferiores a los de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Cuba. Las pruebas del CENEVAL indican que los estudiantes están pobremente preparados para la educación superior. Las evaluaciones del COSNET (Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica) concluyen que hay problemas de capacidad académica tanto en estudiantes como en profesores. Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE, 2011, en línea).

El Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) tiene como propósito fundamental conocer lo que los estudiantes mexicanos aprenden del currículo nacional a lo largo de la educación básica. Además desde el Excale se proporcionan algunos cuestionarios de contexto a los estudiantes, docentes y directores. El Excale mide el aprendizaje en las asignaturas de Español, Matemáticas, Biología y Formación Cívica y Ética. Los resultados de Excale de 2009 fueron los siguientes:

Matemáticas es la asignatura en la cual los resultados nacionales indican menor logro con respecto al currículo: la mayoría de los estudiantes, 52%, se encuentran en el nivel por debajo del básico, y 27% en el nivel básico. En Español, poco más de la tercera parte de los estudiantes se encuentra en el nivel Por debajo del básico (36%), y una cantidad igual se encuentra en el nivel básico. En Biología, casi una cuarta parte de los alumnos están en el nivel Por debajo del básico (24%) y un 63% está en el nivel básico. Al sumar los porcentajes de estos dos niveles en Biología, el resultado es mayor que al sumar los porcentajes de los mismos niveles en cualquier otra asignatura.

Finalmente, Formación Cívica y Ética tiene un 17% de estudiantes en el nivel Por debajo del básico y 61% en el nivel Básico. En este caso, al igual que en Biología, aunque los porcentajes en el nivel más bajo son relativamente pequeños, existe una cantidad muy importante de estudiantes que alcanzan apenas el nivel Básico.

Los niveles de logro alcanzados en los Excale por asignatura pueden utilizarse como un referente relevante de lo que debe cambiar en términos de logro educativo. Es necesario que, a mediano plazo, el porcentaje de alumnos en el nivel Por debajo del básico disminuya, y que tienda a desaparecer al paso del tiempo. Asimismo, es deseable que el porcentaje de estudiantes en el nivel Básico disminuya a su vez, causando un aumento en el porcentaje de los alumnos en los dos niveles superiores, Medio y Avanzado.

Es importante hacer notar que el Estado de Jalisco tiene promedios significativamente más altos que el promedio nacional por modalidad en varias asignaturas, pero también tiene promedios significativamente más bajos que el promedio nacional en otras combinaciones de modalidad-asignatura.

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE, 2010) es una prueba estandarizada que se aplica anualmente a alumnos de 3º a 6º grados de primaria, de 1º a 3º de secundaria y del último grado de educación media superior, en planteles públicos y privados del país.

El propósito de ENLACE es generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados, que permita entre otros puntos, los siguientes:

Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.

Atender los requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.

Los resultados en la educación básica 2010, por nivel de logro en las asignaturas evaluadas, los podemos apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1. Porcentajes y niveles de logro de la prueba Enlace 2010

	MATEMÁTICAS	ESPAÑOL	HISTORIA
NIVEL DE LOGRO	% de alumnos por nivel de logro 2010	% de alumnos por nivel de logro 2010	% de alumnos por nivel de logro 2010
INSUFICIENTE	19.7	17.0	16.2
ELEMENTAL	46.4	46.1	62.9
BUENO	25.8	30.2	18.4

EXCELENTE	8.1	6.7	2.5
-----------	-----	-----	-----

Los resultados de ENLACE 2010 plantean retos tanto a la investigación, como a las políticas públicas relacionadas con la profesionalización docente.

Otros resultados de valioso apoyo para iniciar procesos de mejora y orientar la investigación, no sólo a nivel Sistema Educativo Mexicano, sino también a nivel áulico por parte de los docentes en servicio, son los resultados de PISA (2009). La evaluación PISA se aplica a muestras de estudiantes cuya edad oscila entre 15 años tres meses y 16 años dos meses. En México esa población corresponde fundamentalmente a alumnos de tercero de secundaria o de primer año de la enseñanza media superior. En general, la prueba examina la capacidad de aplicar los aprendizajes y destrezas adquiridos en la solución de problemas concretos de la vida real. En particular interesa evaluar qué tan preparados están los jóvenes para afrontar retos futuros en el entorno de una sociedad moderna.

La prueba PISA no está alineada al currículum. Da por supuesto que los aprendizajes y las competencias se adquieren en un entorno educativo mucho más amplio que el escolar, lo que incluye a la familia, las instituciones culturales y los medios de comunicación. La evaluación, por lo tanto, no solamente mide la eficacia de la escuela para inculcar aprendizajes y desarrollar competencias, sino también la capacidad del conjunto social para que las nuevas generaciones cuenten con los elementos requeridos en el entorno de la economía y la sociedad del conocimiento.

Uno de los propósitos del programa PISA es precisamente proporcionar, según el INEE, información que permita al docente cuestionarse sobre qué debe de enseñar y cómo enseñar mejor, entre otras preguntas. La primera pregunta tiene relación con los contenidos curriculares y la segunda con los procesos didácticos, asuntos ambos que debieran ser temas de reflexión en la problemática que nos ocupa y en los retos que plantearé en la parte final de esta exposición.

El porcentaje por nivel de desempeño en lectura: Las entidades con la mayor proporción de alumnos en los niveles altos (niveles 4 a 6) son el Distrito Federal, Nuevo León, Aguascalientes, Chihuahua y México. Estas entidades concentran un porcentaje de estudiantes en los niveles altos (al menos 8%) mayor al porcentaje del promedio nacional (6%).

La mayoría de las entidades concentran a más de 50% de los alumnos en los niveles intermedios (niveles 2 y 3). A nivel nacional, 54% de ellos se encuentran en los niveles intermedios. De las 32 entidades, 25 tienen más de 50% de sus estudiantes en niveles intermedios.

Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Guerrero y Chiapas tienen más de 50% de los alumnos en los niveles bajos (niveles 1a, 1b y debajo del nivel 1b). Es preocupante que más de 50% de los estudiantes en estas entidades no alcance el Nivel 2, que según PISA es el nivel básico de la competencia.

En el porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en matemáticas se puede observar

que las entidades con mayor porcentaje de alumnos en los niveles altos (niveles 4 a 6) son el Distrito Federal, Nuevo León, Aguascalientes con 11%, 16% y 10%, respectivamente. Éstas presentan al menos el doble del porcentaje que se registra a nivel nacional (5%).

Por el contrario, los estados con más de 70% de los estudiantes en los niveles inferiores (nivel 1 y debajo del nivel 1) son Guerrero, Chiapas y Tabasco. Debe notarse que para estas entidades, sólo 1% de los estudiantes alcanza los niveles superiores, y alrededor de 28% se agrupa en los intermedios.

El porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en la escala global de Ciencias: La entidad con el mayor porcentaje de sus alumnos en los niveles altos (niveles 4 a 6) es el Distrito Federal (9%), seguida por Nuevo León (7%). Éstas presentan un porcentaje muy superior al promedio nacional (3%).

Otras entidades con 5% de los estudiantes en los niveles altos son Chihuahua, Aguascalientes y Quintana Roo. Destaca ésta última, pues si bien 5% de los estudiantes se encuentra en los niveles altos, 49% no alcanza el nivel básico (nivel 2).

En contraste, el porcentaje de estudiantes con niveles muy bajos de competencia científica también es un indicador importante, no necesariamente para determinar una relación con la cantidad de personal científico que habrá en el futuro, sino con la capacidad de los ciudadanos para participar plenamente en la sociedad y, en particular, en el mercado laboral.

El 72% de los estudiantes de Chiapas se encuentra en los niveles inferiores de Ciencias (nivel 1 y debajo del nivel 1), es decir, no alcanzan el nivel básico (nivel 2). Como se mencionó, el nivel 2 es donde los estudiantes comienzan a mostrar competencias en Ciencias que les permitirán participar activamente en situaciones de la vida real relacionadas con la ciencia y la tecnología.

Guerrero, Tabasco y Oaxaca concentran, respectivamente, 69%, 67% y 60% de sus estudiantes en los niveles inferiores. Estas entidades, junto con Chiapas, son las que tienen el mayor porcentaje de sus estudiantes en los niveles inferiores de todo el país.

Finalmente, otra evaluación de corte internacional y con la mirada centrada en proporcionar información relacionada con la enseñanza y el aprendizaje es TALIS, (Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje) que brinda información valiosa para mejorar el ambiente de aula, razón por la cual resulta un fundamento sólido para el desarrollo de propuestas innovadoras a las que invita la política pública y este seminario.

TALIS como evaluación internacional, se realizó por primera ocasión en 2009, con la participación del nuestro, razón por la cual vamos a realizar un análisis más amplio de ella en comparación de las otras evaluaciones en las cuales se va directamente a los resultados.

TALIS como estudio internacional sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, tiene como objetivo ayudar a los países a que analicen y desarrollen políticas para que la profesión docente sea más atractiva y eficaz. Representa la primera comparación internacional sobre aspectos relacionados con la enseñanza y aprendizaje. Proporciona ideas innovadoras acerca de algunos de los factores que pueden explicar las diferencias en los resultados de aprendizaje que se reportan a través del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Examina aspectos importantes del desarrollo profesional de los docentes en servicio, tales como las ideas, las actitudes y las prácticas de los profesores.

México fue uno de los 23 países que participaron en la aplicación de esta encuesta. El cuestionario que estudia un conjunto de características que configuran la enseñanza y el aprendizaje, no mide directamente los resultados de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos, sino que centra su mirada en aquellas condiciones importantes que conforman el aprendizaje eficaz.

TALIS en esta primera ocasión (2009), por un lado prestó especial atención en el grado de confianza que tienen los profesores cuando enfrentan los desafíos educativos que se presentan en el desarrollo de su trabajo diario, incluyendo la autoeficacia en la elaboración de su planeación para la intervención docente. Por otro lado, también se centró en la medida en que las clases se desarrollan en un entorno ordenado y favorable para el aprendizaje, es decir, el clima de trabajo dentro del aula; aspecto que tiene una relación muy estrecha con la forma de trabajo docente que se plasma en el diseño de la planeación didáctica.

Según el informe TALIS, se ha demostrado que la percepción de autoeficacia que tenga el profesor, está relacionada con la productividad del aula e influye sobre las actividades que los profesores tienen en su función docente. De ahí el interés de TALIS en analizar la medida en que los profesores se consideran preparados para enfrentarse a los desafíos que se presentan, así como la calidad del ambiente en el aula. Esta última, como una consecuencia de lo que los profesores plasman en la planeación didáctica. Al respecto, el informe TALIS reporta que uno de cuatro profesores pierde al menos un 30% de su tiempo lectivo por la conducta perturbadora de los estudiantes en el aula o por tareas administrativas.

El ambiente del aula ha demostrado no sólo afectar los resultados y los logros de los alumnos, sino que representa un asunto destacado de la política educativa de los países participantes en el estudio. La conducta de los alumnos en el aula y la generación de un entorno de aprendizaje seguro y productivo son factores importantes en muchas escuelas y pueden constituirse en serios problemas o desafíos para los docentes dentro del aula.

He dejado al final de este apartado alguna reflexión sobre la enseñanza y el aprendizaje del Inglés porque hoy por hoy, todavía es más un asunto de discurso político que de acciones, a pesar de que se ha incorporado como una prioridad en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). Con respecto a este asunto en México conforme al estudio de Rebeca Tapia (2011) la enseñanza del Inglés ha pasado de un enfoque gramatical y de traducción a la búsqueda de un enfoque mucho más comunicativo, directo y de situaciones. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (El Universal, Junio de 2009) se encontró que los maestros tienen un nivel de dominio “mínimo” del Inglés, por lo que es “insuficiente” para cubrir la enseñanza de esa lengua, desde el nivel preescolar hasta de tercero de secundaria.

En la evaluación de los Planes y Programas de 1993 que se incluye en los Planes de Estudio de 2009 (PE), respecto de la enseñanza y el aprendizaje del Inglés se concluye que al contrastar lo planteado en el PE 1993, con lo que efectivamente sucede en la gran mayoría de las aulas del país se pueden identificar diversos aspectos que, en buena medida, han guiado el proceso actual de renovación curricular.

En primer término, y quizá sea lo más importante, está el hecho de que el Plan de Estudios de 1993 no alcanzó sus objetivos: la mayoría de los estudiantes que concluían la secundaria no eran capaces de comunicarse en inglés y pocas veces desarrollaban otro tipo de habilidades no lingüísticas y metacognitivas.

En segundo lugar, la ausencia de medios adecuados para la difusión e implementación del enfoque, provocó confusión en los docentes, para interpretar e implementar el programa. Muestra de ello son algunas prácticas pedagógicas comunes en las clases de inglés, como la lectura en voz alta, la traducción, la elaboración de listas de vocabulario y la repetición en coro, entre otras, que se encuentran muy lejos de lo sugerido en el Plan de Estudios de 1993.

Por último, la ausencia de precisión respecto al nivel mínimo de dominio del idioma con que debían contar los docentes para llevar a la práctica el PE 1993, y en cuanto al nivel mínimo de dominio con que los alumnos debían egresar, limitó la posibilidad de medir la calidad de los procesos de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua extranjera.

Retos y propuestas para hacer frente a algunos de los problemas enunciados

Con respecto de los resultados de las evaluaciones del aprendizaje a los que nos hemos referido iré desarrollando en esta parte los retos y algunas propuestas que harían posible responder a dichos retos:

Retos y propuestas para la investigación

Más allá de la necesidad de evaluar los resultados del aprendizaje, tarea necesaria y también de índole investigativo, propongo algunos escenarios posibles para la investigación que permitan mejorar los resultados del aprendizaje en educación básica.

Voy a centrar mi propuesta con respecto a este reto en dos asuntos: el primero es la forma en que se debería investigar y el segundo en lo que debería ser el foco de la investigación educativa en México en este momento, es decir en el qué investigar.

La propuesta se desprende de los datos duros que he presentado en la segunda parte de este trabajo. Considero que dichos datos nos invitan a los investigadores e interesados en las políticas, para que mejoren sus resultados, a centrarnos en el proceso enseñanza aprendizaje, así que iré delimitando las líneas de investigación y los campos temáticos que deberían, de acuerdo a mi punto de vista, convertirse en una prioridad de los programas de formación para la investigación de los posgrados, del trabajo independiente de los investigadores educativos, de las políticas públicas relacionadas con la investigación educativa y de la toma de decisiones para su financiamiento.

Cómo investigar en educación básica

En cuanto al asunto de cómo investigar partiremos de la idea de que la investigación es o debiera ser un medio para comprender el mundo, pero no sólo eso, sino para transformarlo, para humanizarlo, para resolver los problemas que aquejan a la humanidad.

Desde esta concepción de la investigación y tras el análisis que hemos presentado, la investigación que se requiere en estos momentos, para generar conocimiento a partir de la investigación educativa científica, sería la investigación aplicada, que es aquella que se realiza “para la adquisición de nuevos conocimientos, dirigida hacia un objetivo o fin práctico de innovación educativa, que responda a una demanda específica determinada” (CONACyT, 2005). De esta manera, los proyectos de investigación deben sustentarse en cuestiones que impliquen la interrelación teórica empírica sobre algún aspecto de la educación básica.

Qué investigar

Las líneas que propongo para la investigación educativa fueron definidas a partir del análisis de los datos duros que he presentado en la primera parte, así como de estudios de corte internacional y nacional referidos a los resultados del aprendizaje realizados por la UNESCO (2008, 2009, 2010) y por autores como Brophy (2000), Darling – Hammond, (2002), Topping, (2002), entre otros.

Las líneas son cuatro: Aplicación y generación de conocimiento para mejorar la enseñanza, Aplicación y generación del conocimiento para mejorar aprendizaje, Aplicación y generación de conocimiento para mejorar la enseñanza y el aprendizaje como un proceso y desarrollo de las tecnologías para la enseñanza. Me detendré en los campos temáticos que nos abre cada una de estas líneas para la investigación educativa:

Aplicación y generación de conocimiento para mejorar la enseñanza

La enseñanza se define por Darling – Hammond, (2002) como una actividad compleja caracterizada por la simultaneidad, multidimensionalidad e imprevisibilidad. Por otro lado la Academia Internacional de Educación (Topping, 2002) la define como la ayuda y el apoyo proporcionado por aquellos que no son maestros de profesión, en el aprendizaje de otros de manera interactiva, útil y sistemática. Los preceptores pueden ser tanto padres o cualquier otro adulto, hermanos y otros estudiantes del mismo grupo voluntarios y los propios profesores.

Desde esas concepciones la línea contemplaría trabajar en proyectos alrededor de la mejora de procesos de enseñanza de todos los posibles agentes facilitadores del aprendizaje en la educación básica, sobre el ambiente propicio para el aprendizaje, las oportunidades para aprender, la direccionalidad del currículo, la coherencia de los contenidos y su dominio por los profesores, las actividades de práctica y aplicación de los aprendizajes por los estudiantes, los recursos para la enseñanza y su uso, las estrategias de enseñanza que dominan o ponen en práctica los profesores, la enseñanza de la lectura y la escritura, el desarrollo de habilidades del pensamiento, la enseñanza de estrategias para aprender, la evaluación orientada al cumplimiento de metas, las expectativas de logro de los estudiantes (Brophy, 2000), el control del aprendizaje y retroalimentación, rol docente en el aula, modalidades de enseñanza y su mejora (Topping, 2002), la enseñanza bilingüe y la enseñanza de otras lenguas, los procesos pedagógicos y de aprendizaje relacionados con la educación inclusiva, los programas de atención y educación de la primera infancia, el uso de las Tic's, educación de la sexualidad

humana (UNESCO, 2008); la enseñanza para la comprensión profunda, para la democracia, enseñar a los profesores a tomar decisiones, a elaborar propuestas de mejora; la enseñanza de la matemática, o las ciencias, la planeación y su lugar en la enseñanza, así como sistemas de gestión del aprendizaje y la enseñanza de esos contenidos, la comprensión de los procesos de desarrollo de los alumnos por los profesores y su impacto en el aprendizaje,

Aplicación y generación del conocimiento para mejorar aprendizaje: Se concibe el aprendizaje como el paso de un estado de conocimiento, habilidad, destreza, actitud o forma de valorar la realidad de un estado A a un estado B siempre mejor en términos del desarrollo de la persona en su contexto. Esta definición invita a estudios con referencia a marcos conceptuales y experienciales del alumno, su modificación y mejora, recursos y estrategias para el aprendizaje, formas de aprendizaje grupal y/o individual, sistemas de aprendizaje inteligentes, el aprendizaje activo y profundo, aplicación del aprendizaje, las relaciones continuas entre profesor y alumnos y su efecto en el aprendizaje (Darling-Hammond, 2001). El aprendizaje de la convivencia y la paz, entre otros.

Aplicación y generación de conocimiento para mejorar la enseñanza y el aprendizaje como un proceso. En este tema se analizarían de manera interconectada los aspectos anteriores, además de los que propone por ejemplo la UNESCO (2008) en proyectos relacionados con: alternativas no formales de educación básica eficientes, propuestas para abatir el analfabetismo sobre todo en grupos vulnerables (indígenas, personas con discapacidad, etc.), culturas y entornos escolares adaptados al niño, (que sean propicios para un aprendizaje efectivo y que integren a todos los niños y niñas, que sean saludables y protectores y que respeten la igualdad entre los géneros); la protección de los educandos, de los docentes y de las escuelas de educación básica en situaciones de conflicto, entre otros.

c) *Desarrollo de las tecnologías para la enseñanza.* Abarcaría la investigación relacionada con el diseño de entornos virtuales, colaboración y aprendizaje en el ciberespacio para la educación básica, modalidades de aprendizaje en línea para la educación básica, diseño de modalidades tecnológicas de enseñanza y aprendizaje para alumnos con discapacidades entre otros.

Retos y propuestas para reorientar los programas de profesionalización docente

Los datos que hemos presentado en la segunda parte de este trabajo nos hablan de una necesidad de replantear los programas de profesionalización docente. Urge por ejemplo dar una respuesta inmediata a las observaciones del informe de TALIS, de brindar a los profesores espacios de actualización donde el profesor investigue sobre la elaboración de la planeación didáctica como un proceso de reflexión profunda que permita generar las condiciones propicias para el aprendizaje eficaz, y por ende el logro de los aprendizajes esperados de la educación.

Los resultados de TALIS muestran que nueve de cada diez profesores afirmaron haber participado en una actividad estructurada de desarrollo profesional en los 18 meses previos al estudio, se trata de una tasa de participación alta.

El estudio también indica que los docentes solicitan actividades de actualización relacionadas con la adquisición de herramientas, conocimientos, habilidades que faciliten su participación en el aula. La mitad de los profesores encuestados informaron de la ausencia de actividades adecuadas de desarrollo profesional, además la misma proporción de profesores mencionan el

horario como un factor que limita la participación en actividades de actualización.

El reto a partir de lo anterior sería desarrollar esquemas de profesionalización docente que dejen de lado el supuesto que la ha regido, es decir, la premisa de que trabajar contenidos declarativos con los profesores puede cambiar o modificar lo que sucede en las aulas, pero no sólo eso, sino los resultados de aprendizaje, y que consideren las propuestas que se han hecho para la definición de políticas públicas al respecto. Por ejemplo por el Banco Mundial entre los elementos reconocidamente eficaces de formación de docentes en servicio, se cuentan la presentación de nuevas teorías o técnicas, las demostraciones de su aplicación, la práctica, el intercambio de información y el entrenamiento continuado. Como lo indican esos elementos, la formación en servicio es más eficaz cuando está directamente vinculada a la práctica en el aula y cuando la imparte el jefe de docentes (Banco Mundial, 1996:91-92).

A partir de lo anterior propongo dos esquemas posibles: uno basado en el acompañamiento y la construcción colaborativa de mecanismos de mejora de la enseñanza y el aprendizaje y un segundo, basado en el modelamiento.

Ambos esquemas parten de la idea de que los profesores quieren mejorar el aprendizaje, pero necesitan las mediaciones que les ayuden a encontrar los mejores caminos para hacerlo.

El primer esquema (Ver esquema 2) denominado de acompañamiento y construcción colaborativa es el resultado de un estudio realizado con fondos del Conacyt en el 2008 (Paniagua y otros 2008). En dicho esquema se pueden distinguir en colores diferenciados las tareas de acompañamiento y las de trabajo colaborativo, como los dos ejes que configuraron el modelo que se propone: del lado izquierdo aparece la concepción de acompañamiento y del lado derecho la de colaboración.

El segundo esquema que propondría y que se deriva del modelo de prácticas supervisadas para formar profesionales en el área de la psicología, pero que considero perfectamente aplicable a la mejora de la enseñanza y del aprendizaje al que he denominado de Modelaje, parte de la idea de que modelar es reproducir modelos de excelencia, y es por ello un modelo de enriquecimiento. Se centra en trabajar a partir de un esquema de acción exitoso a ser reproducido, mejorado o innovado y puede ser trabajado por el propio profesor o acompañado por el director o el asesor técnico.

Ilustración 1. Modelo de acompañamiento y construcción colaborativa para la profesionalización docente

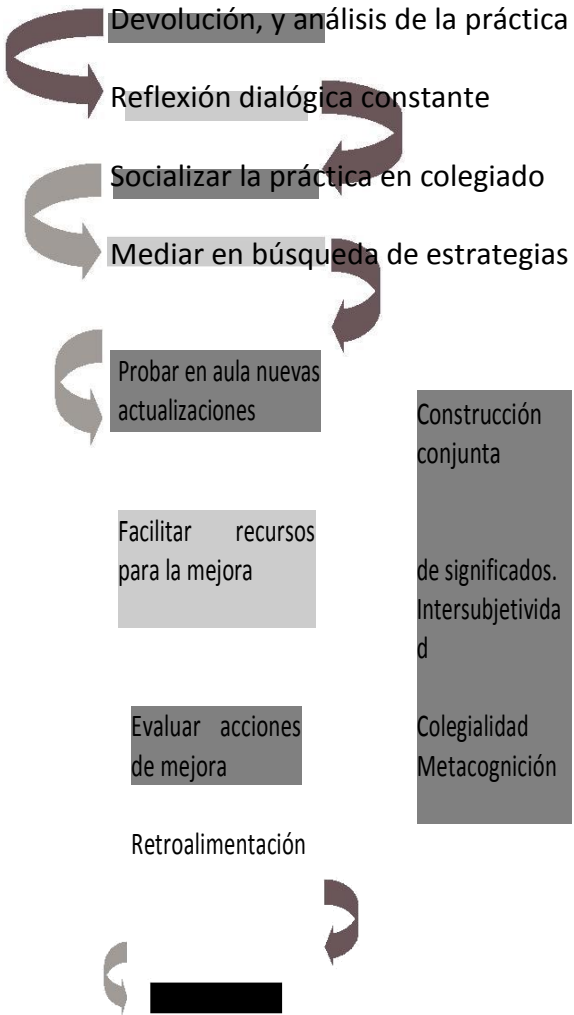
Procesos ligados de acompañamiento y colaboración

Personalizar la asesoría. Escuchar lo que piensan los profesores.

Dar tiempo a reflexión y aprendizajes.

Búsqueda de caminos para la mejora. Aplicación de planteamientos de la currícula y la reforma.

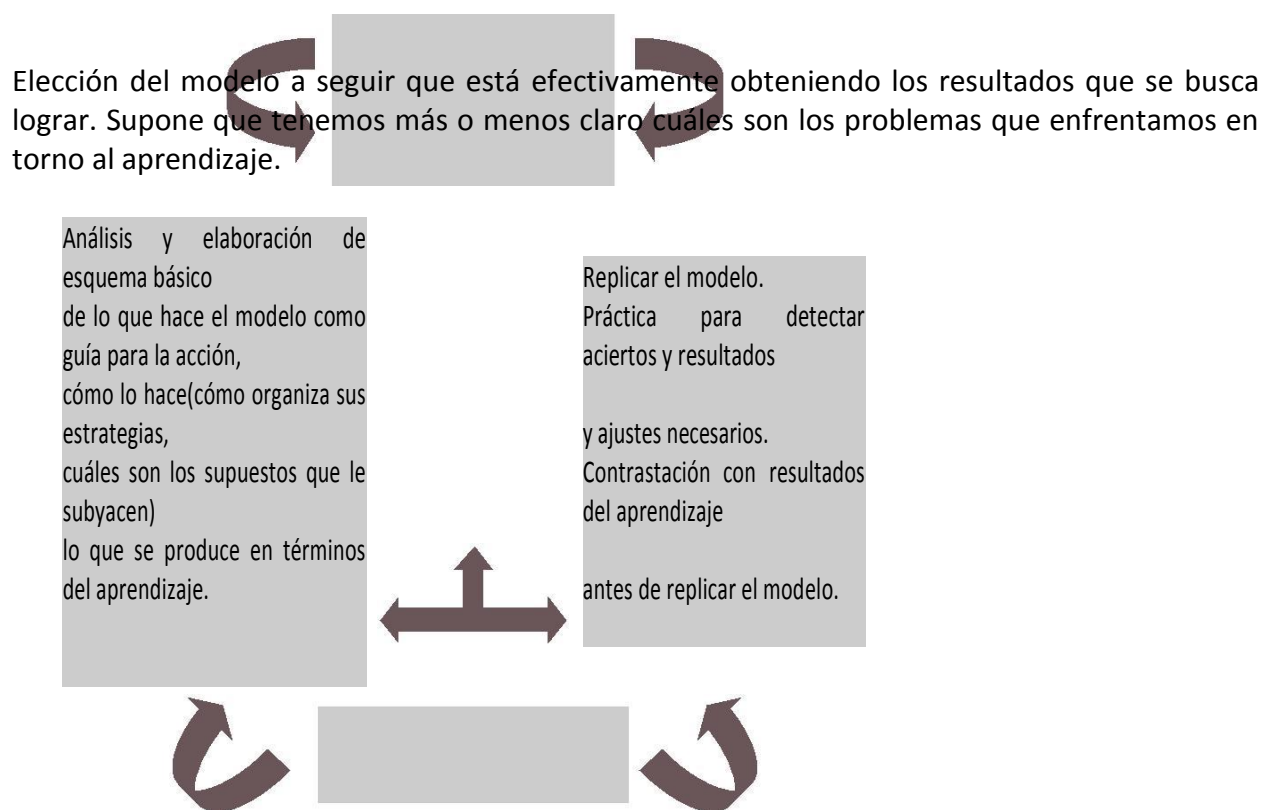
Presencia: induce a problematizar



El esquema de profesionalización basado en el modelaje (ver esquema 3) consta de cuatro procesos básicos que son recursivos y que pueden por supuesto ser modificados o enriquecidos por los propios profesores pero que no son otra cosa que un proceso de indagación y experimentación.

Es deseable que el modelo pueda enriquecerse por ejemplo con la observación recíproca entre profesores, a veces mediante grabaciones de vídeo, y con la información que los educandos proporcionan sobre los arreglos que rigen el aprendizaje y la enseñanza en la escuela. En determinadas condiciones, estos métodos crean cortes que permiten ver lo conocido con distanciamiento, de tal forma que fomentan la autocrítica, la creatividad y la acción. Estos cortes, en ocasiones pueden dar lugar a una reelaboración de los problemas percibidos que, a su vez, atrae la atención del docente sobre posibilidades desatendidas al encarar sus formas de enseñanza. (ONU, 2008).

Ilustración 2. Modelaje para la profesionalización docente



Eliminar algunos elementos del modelo, para notar las diferencias. Qué es sustancial al modelo, qué hace que funcione.

Reto 3. Reorientar los programas de posgrado dirigidos a profesores, hacia la profesionalización y específicamente hacia la mejora e innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje que les ofrezcan elementos para comprender, transformar y mejorar el logro educativo. El reto invita a replantear la manera en que se autorizan los estudios de posgrado por un lado, pero por otro a revisar los procedimientos para la elección de problemas para la investigación en los estudios de posgrado.

Reflexiones finales

Quisiera señalar como palabras finales que el problema de los bajos resultados en el aprendizaje es un indicador patente de la desigualdad social en nuestro país, y plantea el reto de la equidad del sistema educativo. Algunos planteamientos y propuestas que pueden hacerse al respecto tienen que ver con:

Analizar lo que ocurre con el preescolar en el país, primero en términos de acceso y luego en términos de lo que se enseña y se aprende en dicho nivel, pues mientras más temprano y con mayor calidad se inicie la escolarización, mayores son las posibilidades que tendremos de mejorar los resultados educativos.

Impulsar la enseñanza diversificada, es decir, aquella que ofrece posibilidades distintas a alumnos que son distintos sobre todo a aquellos que provienen de estratos desfavorecidos. La enseñanza diversificada supone opciones de trabajo distintas, tareas en casa y en el aula, más ajustadas a lo que cada alumno requiere, utilizar el tiempo de manera flexible, una evaluación que se plantee de manera constante qué se debe mejorar en la enseñanza, ayudar a los alumnos a detectar sus talentos y las áreas en las que pueden ser mejores para impulsar la motivación por aprender, proporcionar experiencias concretas a aquellos alumnos que tienen dificultades para aprender conceptos abstractos, usar en las aulas textos diferenciados y materiales diferenciados entre otras cosas.

Referencias

Alcántara, M. Gobernabilidad, crisis y cambio. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1994.

Backhoff, Eduardo y otros. Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico. INEE. México. 2007.

Banco Mundial. Plan 2020. Washington: Banco Mundial.

Brophy, Jere. La enseñanza. Academia Internacional de Educación. Oficina Internacional de Educación. UNESCO. Biblioteca de Actualización del Maestro. SEP. México. 2000.

CONACYT (2004). Fondo Sectorial de Investigación para la Educación. Demandas específicas del sector: Convocatoria SEP/SEByN-Conacyt (2003), en <http://www.conacyt.mx/fondos/sepsebyn/sebyn/indice-sep-sebyn-2003.html>, Agosto de 2005.

Darling-Hammond, Linda. El derecho de aprender. SEP y Ariel Educación. Biblioteca de Actualización del Maestro. México. 2001.

Dye, Thomas. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs. Nueva Jersey. 1987. El Universal. “Insuficiente dominio del Inglés en maestros”. Junio de 2009.

ENLACE (2010). “Resultados de aplicación de la prueba ENLACE 2010”. En <http://enlace.sep.gob.mx/ba/> Consulta, 9 octubre de 2011.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). “El aprendizaje en tercero de

Políticas e investigación para la mejora educativa
preescolar en México”, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/resultados-de-aprendizaje/3427> Consulta Octubre de 2011.

—, “El aprendizaje en tercero de secundaria en México”, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/resultados-de-aprendizaje/4539>. Consulta: octubre de 2011.

—, “Factores asociados al aprendizaje de estudiantes de tercero de primaria en México” —, “México en PISA 2009”, en <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/estudios-internacionales/4834> Consulta. Octubre de 2011. OCDE. Nota informativa de la OCDE para México (2010), en <http://www.oecd.org/dataoecd/24/57/41288187.pdf> Consulta. Septiembre de 2011.

OCE (Observatorio Ciudadano de la Educación). “Las recomendaciones educativas del Banco Mundial para México”, en http://www.observatorio.org/comunicados/comun057_2.html Consulta 10 de octubre de 2011.

ONU. La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Organización de las Naciones Unidas Para la Educación la Ciencia y la Cultura. París. 2008.

PISA (Programme for International Student Assessment) Primeros resultados. Informe ejecutivo. OCDE. 2003.

SEP. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 2009/2010 y 2010/2011. SEP. México. 2010.

Topping, Keith. Enseñanza. Serie 5 Prácticas Educativas. 2002. Academia Internacional de Educación. Oficina Internacional de Educación. UNESCO, en <http://www.ibe.unesco.org/publications/EducationalPracticesSeriesPdf/prac05s.pdf> Consulta: 18 de septiembre de 2011.

UNESCO. Conclusiones y recomendaciones de la Conferencia Internacional de Educación. Centro Internacional de Conferencias de Ginebra. 25 a 28 de noviembre de 2008.

UNESCO/IIPE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). Los docentes y los desafíos de la profesionalización. UNESCO. Buenos Aires. 2000.

11. ESCUELA A TRES BANDAS: EXPERIENCIA, REFLEXIONES Y PROPUESTAS. MIGUEL ÁNGEL PÉREZ REYNOSO

Presentación

La escuela en nuestro país no existe como tal, en todo caso existen las escuelas diversas y complejas. Las escuelas de preescolar, de primaria, de secundaria, todas ellas son diferentes, diversas, únicas, las escuelas rurales, urbanas, ubicadas en zonas indígenas, apartadas, las de la periferia de la ciudad, las de zonas urbanas marginadas, las de zonas residenciales que son un coto privado dentro de otro coto igualmente privado ¿privado de qué? del aire, de la libertad, de la circulación de las ideas y de muchas cosas más. La escuela mexicana y jalisciense realmente es un mosaico de muchas escuelas, sin embargo en el fondo se puede hablar de la escuela (como abstracción) cuando se suma, se conjuga, se respeta y se articulan las diversidades y asimetrías de las escuelas reales de las que hablamos. En este trabajo, desarrollo en tres bandas (a modo de tres momentos diferentes), desde la experiencia directa, de las reflexiones personales y con ayuda de otros y desde las propuestas de un nuevo modelo o una nueva definición de escuela, este trabajo, el cual no pretende ser muy pretencioso es sólo un documento para la discusión y para la acción.

Primera banda. La escuela en y desde la experiencia

Quiero comenzar, con el permiso para hablar en primera persona. Me formé en dos escuelas normales en el estado de Jalisco (en la Básica y en la Superior como se les conocía) y trabajé a su vez en otras dos escuelas, normales (en la de Especialidades y en la Superior). Durante 13 años de 1980 a 1993 estuve en tres escuelas primarias diferentes. Inicié en 1980 en el poblado de Tlachichilco del Carmen, municipio de Poncitlán, en la rivera de Chapala camino a la zona indígena de Mezcala. Ahí estuve cuatro años, atendiendo a grupos superiores 6°, 5°, 4°, 3° de ahí pasé a otro poblado del mismo municipio: Cuitzeo, (casi en el límite con Ocotlán) cerca de la fábrica de la Celanese. (Ahí estuve dos años), en 3° y 1° (este último año no lo terminé). De ahí pasé a la Urbana 564 de Toluquilla, municipio de Tlaquepaque, ahí estuve doce años (es inclusive en donde aun tengo mi techo financiero). Tres escuelas diferentes con una misma realidad socio educativa. Quiero aclarar que la década de los ochenta es caracterizado por los expertos como la década perdida en educación (Tedesco, 1990, Fierro, 1998) mala suerte la mía, que mis años de servicio en primaria me tocó a todo lo largo de dicha década y los primeros años de los noventa.

En 1987, un año después de haber egresado de la Normal Superior obtengo 7 y luego 14 horas en una escuela secundaria general federal en La Experiencia (al norte de la ZMG) A la distancia, es posible reconocer a partir de haberlo vivido desde dentro, que cada escuela tiene una singularidad la cual se va trazando primero por una serie de prácticas y de tradiciones que se van sedimentando, que se hacen leyes sin serlo realmente al interior de sí misma. Cuenta el prestigio o la representación que desde afuera van tejiendo los padres de familia de la misma escuela, “ahí no trabajan, ahí son muy flojos, ahí exigen mucho, ahí me gusta porque a mi niña la atienden muy buen, le hacen mucho caso”. Las voces de afuera, también suenan adentro, pocos son los maestros y maestras que escuchan lo que se dice de su trabajo, para atenderlo, para mejorarlo.

Un segundo aspecto importante de esta (mi) experiencia por tres escuelas primarias distintas, es la importancia del papel del director o directora o la persona que está al frente. La escuela es en muchas ocasiones imagen y semejanza de quien la dirige. Recuerdo que a la directora de Cuitzeo le gustaba mucho cuidar las flores, regar los jardines, eso lo hacía desde muy temprano, ella les (nos) enseñó (debido a que ya tenía muchos años de servicio), cuando muchos apenas iniciábamos en la docencia, el Himno al Petróleo, (presumo que hoy muchos docentes de recién ingreso al servicio, no lo conocen).

“Avanza obrero firme adelante, porque esta lucha Ya comenzó.
Ya es tuyo el oro negro que un día
Arrebataste al explotador. ... Etc”.

El director de escuela, le va dando la pauta de trabajo, imagen y prestigio al plantel, sirve de contención con respecto a los problemas o las presiones de afuera y logra aprovechar o administrar las fortalezas de cada miembro de su personal desde adentro.

Resuelve conflictos (o intenta hacerlo) y gestiona los recursos necesarios para la escuela (compra equipo de sonido, impresora, fotocopidora, etc.). El trabajo del directivo muchas veces es poco valorado, no siempre queda bien con todos, es criticado ya que mientras a algunos gusta a otros no les parece sus decisiones y la forma de tomarlas.

Un tercer aspecto, está ligado con el asunto del personal de la escuela. Normalmente las escuelas están divididas, entronizadas, segmentadas o fragmentadas por proyectos diversos, los charros contra los democráticos, los del inspector vs. los independientes, los viejos contra los jóvenes, las super-estrictas contra los permisivos, los que están chapeados a la antigüita (maestras vara veloz), contra los que juegan, salen al patio, trabajan con bulla permanente. La escuela sin embargo no es capaz de conjugar los proyectos personales (de cada docente) en un proyecto común, único, institucional, que sea de todos. En cada escuela el director o directora tiene a personas de confianza a quienes les delega muchas responsabilidades; asistir a cursos, a jornadas de trabajo, a recoger documentación a la oficina del inspector (hoy supervisor escolar) etc. Se van tejiendo una serie de lealtades y de redes personales y clientelares, de tal forma que quien no entra en esa lógica de trabajo queda fuera y al quedar afuera, a lo único que se expone es a la marginación y segregación. Los maestros y maestras conviven muy poco entre sí, pequeños grupos se reúnen a la hora del recreo para compartir desayuno, comparten la ruta de camión o el raid (en el caso de las maestras o maestros que traen auto), pero como dice Eduardo Remedi, normalmente el trabajo al interior de una escuela transcurre en la urgencia, en el aislamiento, en la inmediatez. La maestra Lupita de segundo grado desconoce que piensa, qué hace, cómo trabaja su vecino el maestro Carlos de 5° grado, a ambos sólo un muro los separa de la realidad física, pero un abismo, de la realidad educacional.

En la escuela secundaria, estuve tres años de 1987 a 1990 (en este año ingresé a la UPN al ganar mi primer plaza en concurso por oposición). La escuela secundaria tiene otras dimensiones, otros vectores desde dónde hacer el análisis o el recuento cotidiano. Hay más personal, hay infinidad de cargas horarias, (desde el que tiene tiempo completo 42 horas, hasta el que sólo va a atender un grupo, con 3 o 4 horas). Las filiaciones son más fugaces, el aislamiento es mayor, aunque el asunto del control institucional y del poder político en los directores es mucho más delicado, aquí las disidencias son fuertemente castigadas, perseguidas, y la lealtad institucional es altamente valorada y premiada por los directores de escuela.

El personal administrativo en las escuelas secundarias tiene un poder invisible que lo usan para distintas decisiones: institucionales, y en lo sindical, elecciones para elegir delegados, comités delegaciones, acuerdos de convivios, etc. En las escuelas secundarias también se maneja mucho dinero producto de la cooperativa (la tiendita) como algunos le dicen, dichos recursos son concentrados en pocas manos.

El proyecto escolar e institucional es más difícil de llevarlo a cabo, ya que la diversidad de visiones y proyectos específicos dificultan el poder conjugarlos con toda la energía, en un proyecto común.

En conclusión, puedo decir que la escuela primaria es un poco más exitosa que la secundaria; dicho éxito parcial reside en el hecho de la cercanía social y afectiva que establecen los docentes con sus alumnos. La jornada de trabajo prácticamente la pasan ante una sola persona, en cambio en la secundaria existen de entre 4 o más personas que ven cada día a todos los alumnos y alumnas. Ellos y ellas deberán darles gusto con sus peticiones, en la secundaria hay más exigencia centrada en los contenidos de estudio en el manejo de la información, en la primaria, en el adaptarse a lo que dice el profesor o profesora en turno.

Segunda banda. La escuela desde las reflexiones teóricas

Desde hace mucho tiempo la escuela como tal, como abstracción, como entidad supra educativa, ha sido objeto de reflexión. Desde pensar a la escuela como centro del cambio, de las transformaciones educativas, como reproductora de las políticas y la ideología de la clase social en el poder (Bourdieu, 1989), hasta pensar a la escuela como un espacio microsocial, cargado de cierto poder y de un margen medianamente amplio de autonomía para desde ahí generar cosas: cambios, proyectos alternativos, iniciativas contra-institucionales, etc.

Lo cierto es, y que también puede quedar en el plano de las hipótesis, que la escuela tal como la conocemos hoy en día en su acepción ‘moderna’, es una institución social creada más o menos en el siglo XVII o XVIII encargada de atender educativamente al sector de población entre la infancia y la adolescencia. La escuela como institución no siempre ha sido tal como hoy la conocemos, en un tiempo, fue muy elitista, destinada sólo a atender a la aristocracia o a la clase social en el poder. La clase trabajadora y el campesinado lucharon por muchos años, porque sus hijos tuvieran acceso a su servicio. Hoy en día la escuela se ha masificado, lo que representa un gran avance social, pero también un retroceso educativo, la atención educativa no es suficiente para niños y jóvenes que provienen de un ambiente social o familiar carenciado o limitado en lo material y en lo afectivo y cuyo único refugio es un espacio llamado escuela. Es por hecho que para muchos niños es conveniente el prolongar la jornada de clases, ya que el tiempo que pasan en la escuela es motivo de satisfacción social y gratificación emocional (Braslawsky, 2007).

Podemos decir que en el caso mexicano, la escuela se ha tornado en el espacio privilegiado, cuando menos en los últimos cincuenta años para cumplir con las aspiraciones políticas e ideológicas del gobierno en turno. La escuela se convierte en un filtro de penetración de ideas, modos de comportamiento, estilos de ser, de hablar, de relacionarse con los demás, el o la docente en turno, va validando y legitimando estas formas particulares de delimitar lo que se puede, lo que se debe con relación a lo que no se debe ni se puede hacer o decir al interior de cada aula de clases. En este sentido desde cualquier perspectiva la escuela está pensada para

cumplir con dos tipos de objetivos en el plano de la política educativa. Aquellos objetivos que están trazados sexenalmente en los planes y programas de gobierno y que explicitan la adquisición de aprendizajes y el desarrollo de competencias, junto con el hecho de tener una cierta visión ciudadana y de identificarse con la historia y los valores de este país, etc. Y por otro lado, la escuela cumple con otros objetivos en el terreno de la política, dichos objetivos son más invisibles o más difíciles de conocer y de comprender están marcados desde la reproducción del orden social establecido. La escuela sirve como espacio de regulación social, es termómetro para calcular la temperatura social, muro de contención para evitar que los descontentos sociales se salgan de control. Es por ello que lo primero que define toda escuela son sus reglamentaciones y regulaciones de la forma de comportarse en su interior, aquí la lista está más bien pensada no tanto en las atribuciones, sino en las prohibiciones, de todo lo que no se puede hacer. No se puede rayar los muros, no se puede gritar, no se puede correr, no se puede aventar, no se puede salirse en horas de clase, no se puede, no se puede, no se puede. . . no se puede pensar.

En este sentido, como parte de esta constante estira y afloja entre la coerción y la negociación, pensada para el consenso de las formas de comportarse se abre un abanico muy amplio a los espacios escolares, que van desde el control hasta la permisividad.

De ahí que hace algunos años se puso de moda una propuesta académica vinculada con algo que se le llamó el curriculum oculto, en donde se condensan las verdaderas intenciones de lo que realmente se pretende lograr con la chica o el chico que asisten a la escuela. El currículum oculto, está íntimamente vinculado con la socialización. Un aspecto fundamental de las contribuciones en la inclusión a los espacios escolares, es la socialización con fines de normalización, (Braslowsky, 2007), la escuela normaliza, uniforma y contribuye a hacer desaparecer las diferencias asociales entre las personas que asisten a ella. El discurso en su interior es único, uniforme, normalizador, homogenizante. Un discurso igual por parte del educador 'para los sujetos diferentes' desde su origen proyección y aspiraciones, esta es la magia pero también la perversión de la escuela moderna. Dicho modelo hoy está en crisis, la escuela se está tornando en un espacio de poca credibilidad y con muy poca capacidad de convocatoria cada vez más pobre, para ofrecer un paquete formativo dirigido a cada sujeto que asiste a ella.

Los modelos de escuela como institución, de nuevo en el plano moderno, tienen su origen en el esquema burocrático – funcional creado por Max Weber, en dicho modelo. Tyler nos dice lo siguiente: “La escuela no aparece de repente con el advenimiento de los sistemas educativos burocratizados de masas, sino que es una institución cultural ubicua que existe en las culturas clásicas (la palabra misma se deriva del antiguo griego skhole que significa ocio) [...] Con el fin de poner de manifiesto el objeto empírico de este estudio, podemos definir de hecho a la escuela como una entidad administrativa local que se ocupa de la instrucción del joven cara a cara y que normalmente tiene una sola sede” (Tyler, 1991: p. 18).

La escuela como organización o como aparato burocrático, está íntimamente ligado a la perspectiva weberiana. Dicho modelo hoy se ha tornado flexible y en los hechos ha adoptado nuevas formas con el propósito de actualizar y refuncionalizar sus fines y aspiraciones estratégicas.

En un orden estrictamente pedagógico, la escuela forma a los individuos por grados, niveles o ciclos educativos, cuya variable central es el factor temporal (la edad de los sujetos va de la

mano con el grado que deberá cursar en condiciones normales), pero también se encarga de validar y verificar dicha formación a través de la extensión de documentos oficiales en donde se define y se hace constar de ello, (certificados, diplomas, títulos, etc.).

La escuela también se encarga de delimitar lo que es posible estudiar de lo que queda fuera de un supuesto criterio científico: la magia, la hechicería, la brujería, que nunca serán asignaturas de un curricular formal de ninguna escuela. Junto a ello también la escuela define horarios, tiempos, contenidos, modalidades de estudio etc., modalidad formal a la cual los sujetos que aspiran a estar y pertenecer a ella deberán adaptarse, acoplarse, disciplinarse, sin cuestionar, porque se corre el riesgo de quedar fuera, es decir de ser expulsados. La escuela expulsa a los indeseables, a los inadaptados, a todos aquellos que no se puede educar, los dispositivos educativos de la escuela moderna, están pensados para atender a los atendidos, para educar a los que ya llegan medianamente educados.

El objeto central de la escuela es de dos tipos, a) garantizar aprendizajes para toda la vida (Pozo, 1998) y garantizar un proceso de formación social para la ciudadanía y la inclusión social (Durkheim)

Tercera banda. La escuela a partir de las propuestas

Me parece que en el ánimo de todos o ya de menos en el ánimo de muchos está el deseo aunque sea latente, de aspirar a otro tipo o a otro modelo de escuela, en donde se garantice que la estancia al interior de la misma, sea más grata, más placentera y significativa para los sujetos que asisten a ella. Otra escuela es posible de ahí el movimiento de las escuelas eficaces, de la escuela centrada en los proyectos de cambio y de mejora. La escuela que aprende (Santos Guerra). Andy Hargreaves, hablaba “de la escuela que tenemos a la escuela que necesitamos”, D. Hopkins habla de la escuela que cambia y la escuela para el cambio. Él nos dice lo siguiente: “La literatura sobre el cambio escolar planificado es esencial para conocer la formulación de estrategias contemporáneas de mejora de la escuela”. Disponemos hoy de numerosas evidencias, basadas en la investigación, sobre cómo se desarrolla el proceso de cambio a lo largo del tiempo. Como han demostrado Miles (1986) y Fullan (1991), el proceso de cambio no es lineal, sino que consta de tres fases –iniciación, Implementación e institucionalización- que interaccionan entre ellas. Aunque estas fases coexisten en la práctica conviene describirlas por separado, prestando especial atención a sus características y funcionamiento”. (Hopkins y Lagerweij, 1998: p.81).

El deseo de una nueva escuela o de una escuela diferente, no debe pensarse a partir de la obsesión neoliberal (hoy muy en boga dentro de nuestro sistema educativo) el de mejorar indicadores de aprendizaje y de calidad a toda costa. Una nueva escuela deberá en un primer momento flexibilizar su oferta y sus dispositivos de atención para pensarse y actuar bajo una perspectiva más acorde con las necesidades y los retos del presente. En ello enlisto algunos criterios básicos al respecto.

La escuela actual que piense en el futuro deberá demostrar a cada sujeto que asiste a ella alumno, alumna, docentes, directivos, asesores, que cada uno es importante en su condición de persona. Es decir la escuela deberá garantizar este trato de condición humana de brindarle a cada quien su espacio de importancia. (Hargreaves, 1998).

La escuela deberá respetar no sólo los estilos, el proceso y las capacidades para aprender de los sujetos que a ella asisten sino también facilitará las condiciones para trazar las trayectorias educativas de cada uno, a partir de sus intereses, expectativas, compromisos sociales y capacidades demostradas.

La escuela, es un espacio institucional que deberá flexibilizar sus reglas sus normatividades, sus estilos de gestión y de administración a partir de definir con claridad las metas anuales por cumplir las estrategias para lograrlo y el balance de lo que se pudo hacer.

La escuela, deberá ser un espacio de atención profesional, desde el primero hasta el último momento. En cada espacio, en cada rincón, con cada persona. Lo profesional en la escuela se define, como ese espacio coherente cuyos dispositivos de atención están pensados en la capacidad de formar personas con un amplio margen de libertad de autonomía, de responsabilidad, y de capacidad para enfrentar autónoma y libremente los retos del presente, de un mundo cada vez más demandante y complejo.

La escuela será un espacio que goce y que asuma un amplio nivel de autonomía en donde desde dentro sea capaz de definir políticas, enfoques, modelos de instrucción, teniendo como

el elemento central la práctica educativa de los educadores.

La escuela deberá ser un espacio social definido por el goce del conocimiento, por el placer de la formación y por el disfrute de la creación. Los sujetos asisten a ella con gusto, con alegría, con una sonrisa cotidiana de estar ahí y de desear permanecer en sus espacios.

Todas estas propuestas, están pensadas bajo una compleja utopía, en donde es el deseo de algo mejor y diferente lo que mueve a la imaginación. La forma de acercarnos al deseo de escuela, es a partir de reiterados intentos, de hacer pequeñas cosas para lograrla, en ello es clave el trabajo de los educadores y el papel de los directivos de cada escuela, El cambio, la innovación deberá de venir desde dentro, con los sujetos que ahí habitan a partir de la claridad del nuevo modelo al que se pretende lograr.

Una escuela nueva, una escuela diferente, se traza desde lo conocido, desde los modelos que ya hemos vivido, pero en una ruta hacia lo desconocido, transitando hacia los modelos que están por inventarse. Este es el reto y la tarea que deberá de ocuparnos, desde todos los escenarios diversos. Desde la investigación, la acción, la intervención, teniendo como eje articulador a la innovación de la tarea de educar.

Referencias

Bourdieu, Pierre. Campo, escuela y espacio social. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires. 1989.

Braslowsky, Cecilia. Las escuelas del futuro requieren docentes del futuro. Buenos Aires. 2007.

Fierro, Cecilia. "Avances, retrocesos y dilemas. Las dificultades de la escuela pública mexicana". Revista Cero en Conducta. México. 1998.

Hopkins, D. y Lagerweij, Nijs. "La base de conocimientos de mejora de la escuela", en Reynolds, David et al. Las escuelas eficaces claves para mejorar la enseñanza. Aula XXI Santillana. México. 1997.

Tedesco, Juan Carlos. La educación en la sociedad del conocimiento. Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

Tyler, W. Organización escolar. Ediciones Morata. Madrid. 1991.

12. PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN PARA CONSTRUIR AMBIENTES SEGUROS EN EDUCACIÓN BÁSICA.

GILBERTO TINAJERO DÍAZ

Planteamiento del problema

Ante las múltiples carencias y desafíos a los que se enfrenta el sistema educativo en México, se han diseñado e instrumentado una diversidad de programas que ofrecen⁸¹ servicios de apoyo al centro educativo. Una tendencia en la aplicación de dichos programas es el involucramiento de la sociedad civil, teniendo como un eje fundamental para el caso del sector educativo, los Consejos de Participación Social en la Educación. Dichos consejos cuentan con una serie de atribuciones tanto de incidencia en asuntos pedagógicos curriculares, como de promoción en la relación entre la comunidad educativa y el entorno social, y de esta manera contribuyen también en los objetivos de la gestión escolar.⁷⁰

Es necesario reconocer que la “escuela” se enriquece con los recursos (no sólo materiales ni financieros, sino también de conocimiento estratégico), que otras instituciones le ponen a su alcance. La escuela no sólo forma en la academia, en la ciencia o en la teoría, también es formadora de un pensamiento crítico, de un espíritu de solidaridad y de valores democráticos⁸³ que permiten y preparan al educando (en su condición de futuro ciudadano) para su vida en una sociedad civilizada, regida por un estado de derecho y con una identidad nacional.

Considerando la existencia y la creciente magnitud en los fenómenos sociales que afectan el clima escolar (p.ej. violencia, intimidación e inseguridad) que se presentan tanto en la escuela interior como en la exterior,⁷¹ se hace indispensable la coordinación.

Es fundamental hacer la diferencia entre los programas de oferta y los programas de demanda. Los primeros son aquellos que ponen al alcance de los usuarios los servicios y/o productos que cuentan para abordar o intervenir sobre un aspecto o una dimensión de la vida escolar, pero cuya característica es que son ofrecidos a la población escolar. Mientras que por programa de “demanda” se entiende aquel conjunto de acciones, servicios y productos que son “requeridos” de manera explícita por la comunidad escolar, de acuerdo a su necesidades e intereses particulares y de contexto.

Para la construcción de ambientes escolares positivos y seguros, se encuentran estrechamente relacionados el sistema educativo, la gestión escolar y la comunidad escolar. Esta relación se expresa en el gráfico 1, ver página 5.

Para una revisión de los objetivos de la educación basta revisar el Artículo Tercero

⁷⁰ Joaquín Mora Merchán & Thomas Jäger (eds.) Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet [E-Book], Alemania: EmpirischePaedagogik, p.78. En gran medida esta tipología de la definición de escuela también tiene que ver con el origen de la violencia, el mismo autor establece que la génesis de la violencia está primero en la calle y después en el aula.

⁷¹ Elaboración propia a partir de elementos tomando de la Ley de Educación del Estado de Jalisco, art. 21; Aaron y Milicic, 1999, citado por Magendzo K., Abraham en “Intimidación (bullying) en la escuela: investigaciones sobre clima y rendimiento escolar”. En: OREALC/UNESCO y Ministerio de Educación y Ciencia de España, II Jornadas de cooperación con Iberoamérica sobre Educación en Cultura de Paz. Madrid-Santiago de Chile, 2008, p.53, y López, María Margarita, Una revisión a la participación escolar en América Latina. Chile: PREAL, 2006, p.9.

Constitucional donde se establece en la fracción III, los incisos: a) Será democrática, considerando a la democracia ... como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos..., y c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Con estos términos se hace referencia a los actores implicados en el tratamiento y prevención del bullying, Pradet, Agnés (2007) “Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence.” En: Ortega-Ruiz, Rosario, vinculación efectiva de los esfuerzos institucionales, tanto oficiales, sociales y privados para coadyuvar con la tarea educativa.

Sin embargo, en la práctica se observan importantes deficiencias en las condiciones de articulación y coordinación entre las autoridades educativas y los organismos de los sectores público, social y privado, que ofrecen alternativas en la formación de los alumnos, de relación con padres de familia y la dotación de herramientas a los propios docentes para enfrentar las nuevas realidades con sus desafíos y oportunidades. Estas deficiencias de coordinación conllevan dos graves implicaciones:

Representan una carga de tiempo, esfuerzo, recursos humanos, materiales y financieros, que el centro educativo debe disponer para ponerlos en práctica y que aparentemente propician un “desvío” del propósito sustantivo de la escuela: la enseñanza y aprendizaje con calidad.

Dan como resultado un bajo grado de impacto esperado por la intervención de dichos programas de apoyo a la educación, ya que se dispersan e incluso duplican esfuerzos, recursos y tiempo destinado para tales programas.

De tal manera, que puede llegar a definirse una premisa equivocada: “que la escuela debe aislarse de toda intromisión ajena a sus propósitos de formación y enseñanza para cumplir su cometido institucional”.

Sin embargo esto es una falacia, porque la solución al problema no consiste en cerrar las puertas de la institución educativa, como tampoco lo es, abrirlas indiscriminadamente, sin antes encontrar, verificar y asegurar el sentido pedagógico y de aprovechamiento académico de las aportaciones que los programas e instituciones brindan al sector educativo.

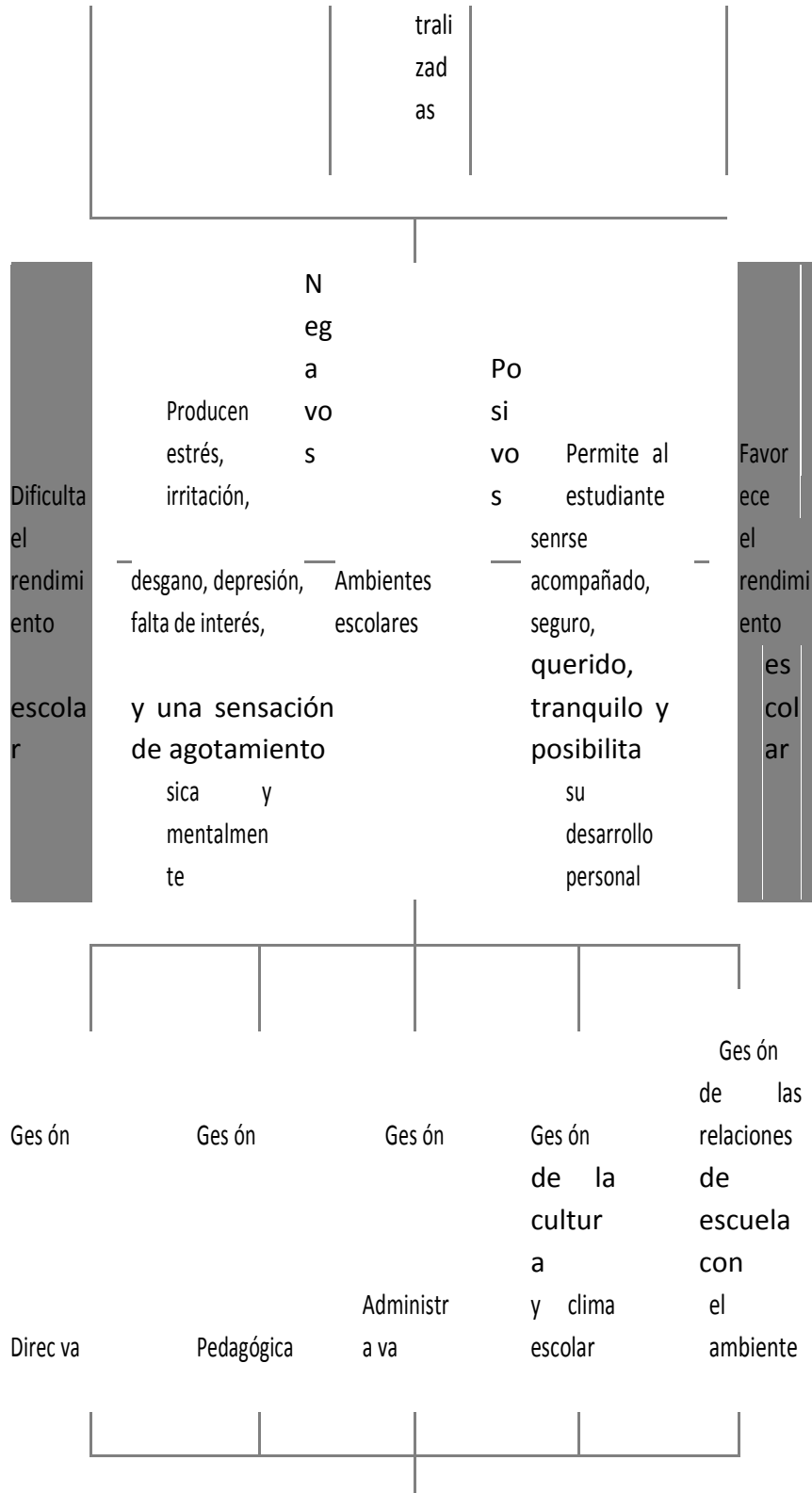
A partir de lo expuesto surgen las siguientes preguntas de reflexión en torno al tema en discusión:

¿Cuál es la vía para encontrar una sinergia efectiva entre programas extraescolares y sistema educativo? ¿Bajo qué condiciones de participación social se pueden esperar mejores resultados de la intervención de acciones de apoyo a la comunidad escolar? ¿Qué instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación debe llevar a cabo el sistema educativo para asegurar la incursión de los programas extraescolares? ¿Dichos instrumentos harían posible que los diversos programas de apoyos sectoriales e intersectoriales (y de los diversos órdenes de

Para una mejor ilustración de la manera en que se relacionan los elementos del *sistema educativo* y los componentes de la gestión escolar, se elabora la gráfica 1.85 En la cual se aprecia cómo, a partir de la interrelación de los diferentes agentes del sector, las instituciones que lo integran y los elementos como son los planes, programas y materiales educativos, y el calendario escolar, en conjunto con las formas o vertientes que integran la *gestión escolar*, se determinan los ambientes escolares, mismos que pueden tomar dos direcciones opuestas: positivos y negativos. El primer tipo, refuerza la condición e integridad del alumno y le propician mejores posibilidades para el rendimiento escolar, mientras que los del segundo tipo, generan condiciones adversas para la sana convivencia y por tanto disminuyen las posibilidades para el aprovechamiento educativo.

```

graph TD
    A[Sistema Educativo] --> B[Autoridades]
    A --> C[Personas]
    A --> D[Instituciones]
    A --> E[Elementos]
    B --> B1[Educación]
    B --> B2[Padres de familia]
    B --> B3[Educadores]
    B --> B4[Trabajadores]
    B --> B5[Organizaciones]
    C --> C1[Padres de familia]
    C --> C2[Educadores]
    C --> C3[Trabajadores]
    C --> C4[Organizaciones]
    D --> D1[Educación]
    D --> D2[Consejo de Estudiantes]
    D --> D3[Capacitación]
    E --> E1[Métodos]
    E --> E2[Cálculo]
  
```



Gestión Escolar

Vías para encontrar una sinergia efectiva entre programas e instituciones de apoyo y el sistema educativo.

Considerando que:

El objetivo central de la participación escolar deber ser el afectar positivamente el

mejoramiento de la prestación del servicio educativo, es decir, garantizar que la escuela logre lo que se espera de ella: por un lado el aprendizaje de niños y jóvenes asegurando la calidad de la enseñanza, y por el otro su formación como ciudadanos”.⁷²

Se proponen medidas a considerar en cuatro ámbitos de la dinámica del sector educativo, para que a partir de la interrelación expuesta en el gráfico 1, se potencialicen, los factores que favorecen la generación de ambientes escolares sanos y seguros.

1. Pertinencia de las propuestas en función de la política y normatividad sectorial. Armonización con los documentos rectores del sector.

Si una iniciativa pretende llegar al nivel de innovación o intervención en el sector educativo, es necesario que tenga una conexión con la plataforma de los documentos rectores de la política educativa, es decir que esté previsto o encuentre lugar en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Sectorial Estatal y el Plan de Desarrollo Institucional. Considerando que si bien es cierto que dichos documentos no son absolutos en cuanto a su contenido, sí deben ser respetados en cuanto a la formulación de propuesta de intervención. También en este sentido debe tomarse en consideración lo prescrito en el marco legal y normativo que regula al sistema educativo: la ley general de educación, ley de educación del estado, acuerdos secretariales, reglamentos internos, etc.

Sincronía entre las propuestas de los programas de apoyo con planes, programas de estudio y materiales educativos.

Los planes y programas de estudio, regulados por los artículos 47 y 48 de la Ley General de Educación, representan el marco o continente en donde tienen cabida los contenidos educativos que son la materia prima en el proceso de enseñanza aprendizaje de los diferentes niveles educativos de educación básica y normal en todo el país. Por lo que las temáticas que los programas de apoyo pretendan “tratar” con la comunidad educativa deben estar presentes y coincidir con lo prescrito en los planes y programas en referencia. Ahora bien, no sólo basta con que estén relacionados las propuestas y los contenidos educativos, también debe observarse una “adecuación” en función de las condiciones, necesidades, características, intereses y perspectivas de la población a la que se dirija. No se puede hablar de la misma forma de los derechos sexuales con alumnos de primero, segundo o tercer grado de primaria que con los de secundaria, o abordar determinado tema en un contexto socioeconómico diferente, por ejemplo en la zona indígena o zonas urbanas, donde deben tomarse en cuenta tanto el lenguaje, como los usos y costumbres de las comunidades.

Respeto al calendario escolar

Así como debe observarse lo establecido en los planes y programas de estudios, también tiene que respetarse el calendario escolar. La Ley General de Educación establece en el artículo 52 que:

En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de

⁷²María Margarita, Una revisión a la participación escolar en América Latina. Chile: PREAL, 2006, p7

estudio aplicables.

Las actividades no previstas en los planes y programas de estudio, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido o, en su caso, ajustado el correspondiente calendario escolar. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios y si no implican incumplimiento de los planes y programas ni, en su caso, del calendario señalado por la Secretaría.

Uno de los grandes problemas del sector educativo, y que tiene amplias repercusiones en la vida social y familiar particularmente, es el apego a dicho calendario escolar. Son múltiples las demandas e incluso reproches al sector educativo cuando por causas injustificadas o desconocidas se “suspenden” las clases de los alumnos, con los trastornos en tiempo y lugar que esto representa para los padres de familia. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, el punto a considerar es el siguiente ¿cuánto tiempo representa para el colectivo docente atender las actividades de los programas de apoyo? ¿En qué medida ese tiempo se distrae de la función docente y propicia un incumplimiento de los 200 días efectivos de clases? Por lo anterior, toda actividad extraescolar debe ser lo suficientemente coordinada, primero con planes y programas de estudio, segundo con la autoridad educativa, del estado y de la zona escolar correspondientes, para que sea aprovechada en términos pedagógicos y sin violentar la norma del cumplimiento del calendario escolar.⁸⁷

2. Condiciones de participación social que propicien mejores resultados de la intervención de programas de apoyo a la comunidad escolar.

La construcción de una identidad nacional con valores democráticos y de convivencia civilizada, implica el involucramiento proactivo de los diferentes agentes que conforman la comunidad escolar interior y exterior. Hay una serie de preguntas fundamentales en torno a esta dimensión de la dinámica del sector educativo ¿Qué se espera de la participación social? ¿Cómo se puede hacer efectiva la participación social? ¿Quiénes deben participar y hasta dónde llegan sus límites? De alguna manera estas cuestiones fueron ya tratadas en el control de lectura no. 3 de la unidad 2 del Diplomado. Por lo que en este apartado sólo puntualizo que, tal como lo establece Agnes Pradet:

En la puesta en práctica de cualquier estrategia de prevención, es apropiado tener un procedimiento claro dirigido a la definición del papel de cada persona y la responsabilidad, y el papel y la responsabilidad de la comunidad en total⁸⁸

La coordinación de actividades es necesaria, para evitar los fenómenos de burocratización y conflicto de interés...el papel jugado por cada nivel en la escuela es difícil de determinar. Esta imprecisión no es una garantía de eficacia. Es más, en esas circunstancias no es fácil diseñar la responsabilidad de cada uno.⁷³

Una propuesta interesante en el sentido de aprovechar la escuela como espacio público y no afectar el tiempo del calendario escolar, es el Programa de Escuela Siempre Abierta, el cual consiste en aprovechar el centro educativo como un punto de encuentro entre la comunidad escolar y su contexto inmediato, desarrollando acciones en los fines de semana y/o en periodos

⁷³ IDEM

de receso escolar.

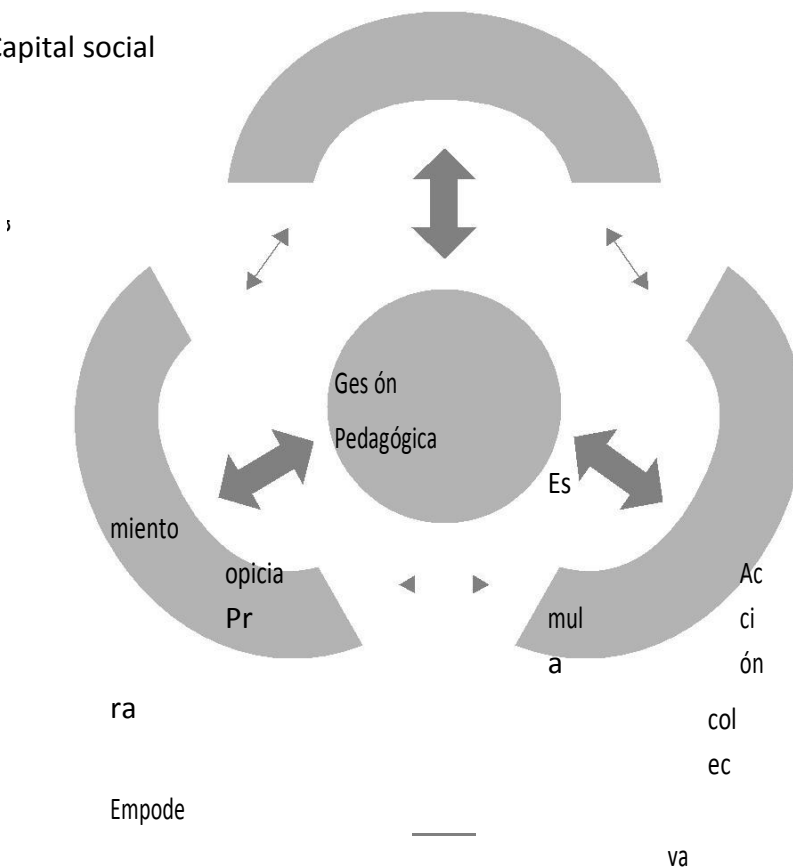
Pradet, Agnés (2007) "Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence." En: Ortega-Ruiz, Rosario, Joaquín Mora Merchán & Thomas Jäger (eds.) Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet[E-Book], Alemania: EmpirischePaedagogik, p.79.

El autor refuerza el precepto de que la coordinación y vinculación exigen procesos de definición de niveles de responsabilidad y actuación, para evitar el conflicto y la burocratización. Una manera efectiva de establecer los alcances de participación, reside en la planeación educativa, tanto en el nivel macro, es decir la administración central del sistema, como en el nivel micro, la escuela.

Como ya lo ha expuesto López María,⁷⁴ se debe conjugar una fórmula que combine Acción Colectiva, Capital Social y Empoderamiento, para lograr una participación social efectiva. La relación entre estos elementos se ilustra en el gráfico 2

Ilustración 4. Relación entre Capital Social, Acción Colectiva, Empoderamiento y Participación Social Efectiva

Capital social



Elaboración propia a partir de las fuentes de información referidas

⁷⁴ López, María Margarita, Una revisión a la participación escolar en América Latina. Chile: PREAL, 2006, p4

3. Instrumentos de planeación, programación y evaluación que debe llevar a cabo la administración central del sistema educativo para asegurar la incursión efectiva de los programas extraescolares.

Para ordenar estratégicamente los diversos programas de apoyo intersectoriales (y de los diversos órdenes de gobierno) que pretenden incidir en los centros escolares y comunidades educativas, es necesario seguir, entre otros, los siguientes instrumentos de administración y gestión:

Procesos de Planeación y Programación Participativos

Para arribar a presupuestos armonizados/interrelacionados. No es posible concebir el desarrollo de acciones coordinadas, si no existen momentos de planeación y programación coordinados, incluyendo a los diferentes agentes que inciden en los procesos de apoyo a la educación.

Armonización temporal de año fiscal y el ciclo escolar:

Todo proceso de planeación y programación requiere como un aspecto fundamental ubicar el tiempo y el espacio de las acciones, sin embargo la circunstancia que matiza al sector educativo del nivel básico, es compleja y discordante con el criterio presupuestario que rige la política hacendaría en nuestro país. Nos encontramos con dos periodos temporales que hay que armonizar, por un lado tenemos que un año fiscal, implica dos partes de ciclos escolares distintos.

Una solución para integrar estas diferencias son los planes de trabajo escolar que comprendan 2 años (es decir, para conciliar el año fiscal y ciclo escolar, se integre en estos planes escolares de 2 años: el segundo semestre de un ciclo escolar, todo el ciclo escolar completo y la primera mitad de un siguiente ciclo escolar).

Por ejemplo, el plan de trabajo de una escuela para el periodo 2009-2010 se integraría con: el fin del ciclo escolar 2008-2009, de enero a junio de 2009; el ciclo escolar completo 2009-2010, de Agosto de 2009 a Julio de 2010; y finalmente la primera mitad del ciclo escolar 2010-211, de Agosto a Diciembre de 2010. Este instrumento ya está previsto para el Estado de Jalisco, está incluido en el Plan Institucional de la Secretaría de Educación Jalisco, sin embargo no se ha cristalizado su operación.

Agenda de Operación Vinculada

Consiste en la integración ordenada de la proyección de las diferentes acciones que se realicen al interior del sistema educativo, donde se establezcan los lugares, participantes, tiempo, población objetivo, metas e indicadores esperados. Esta agenda permitiría identificar qué se va hacer, dónde, quién, para qué lo va hacer y cuáles son sus resultados esperados. Este instrumento también inscrito en el Plan Institucional de la SEJ, tampoco ha prosperado en su aplicación.

Análisis de factibilidad de programas de apoyo

Con el fin de determinar la posibilidad técnico-administrativas y de pertinencia pedagógica de

llevar a cabo las propuestas de las instituciones de apoyo al proceso educativo, es necesario que antes de “autorizar” o “permitir” el ingreso de las propuestas y sus agentes, se elaboren estudios sobre la viabilidad, factibilidad, coherencia y pertinencia, que permitan a la autoridad educativa (desde el nivel de Secretario de Educación hasta el director de la escuela) valorar y prever el grado de impacto favorable de las propuestas en el sistema educativo.

No bastan buenas voluntades o necesidades percibidas, es un imperativo que las propuestas sean procesadas por estudios técnicos que determinen las implicaciones que conllevan.

4. Criterios para el diseño de medidas de prevención y combate a la violencia, intimidación e inseguridad en la comunidad escolar.

Finalmente deben ser considerados algunos criterios fundamentales en las etapas de diseño y formulación de programas conjuntos entre el sistema educativo y el entorno institucional y social, para que se desarrollen las acciones de prevención y combate a la violencia, la intimidación y la inseguridad.

Rosario Ortega y Rosario del Rey,⁷⁵ establece:

Que el abordaje de la prevención de los conflictos que cursa con violencia debe ser interdisciplinar.

Que todo plan de acción debe ser global y coordinado.

Que es fundamental la formación del profesorado a todos los niveles para que la prevención venga incluida en los planes educativos directamente en el curriculum.

Agnés Pradet,⁷⁶ propone que las autoridades locales participen en acciones de prevención de bullying y violencia, considerando una división de los métodos en:

Primer módulo. Programas basados en la organización escolar

Segundo módulo. Modificación ambiental

Tercer módulo. Programas educativos y programas basados en el currículum.

Conclusión

La participación social efectiva, los instrumentos de planeación y gestión escolar y el respeto al marco legal y normativo, son condiciones fundamentales para configurar y sostener un modelo educativo donde coexistan efectivamente los programas extraescolares y la posibilidad real del funcionamiento de la escuela como un espacio dedicado a la estimulación de aprendizajes significativos, del desarrollo de habilidades y destrezas mediante los cuales el educando logra su inserción eficaz a la vida productiva, económica, cultural, artística, técnica y científica, es decir dotar de competencias para vivir plenamente ante las condiciones en el mundo presente.

Para prevenir y combatir la violencia, la intimidación y la inseguridad en los planteles educativos es necesario que todos los actores involucrados e interesados se adapten a las condiciones del sector educativo en cuestión, sólo conjugando voluntad de participación, intervenciones ordenadas y estratégicas y respetando las necesidades y perspectivas de la célula básica del sector educativo, la escuela, contribuiremos a su misión como institución formadora de ciudadanos democráticos.

⁷⁵ Ortega, Rosario y Rosario del Rey “Los problemas de la convivencia: desmotivación, conflictividad y violencia escolar”. En Ortega y del Rey: Estrategias Educativas para la prevención de la violencia, la mediación y el diálogo. Cruz Roja Juventud, Madrid, 2002. p. 12.

⁷⁶ Pradet, Agnés (2007) “Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence.” En: Ortega-Ruiz, Rosario, Joaquín Mora Merchán & Thomas Jäger (eds.) Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet [E-Book], Alemania: EmpirischePaedagogik, p.84

Referencias

López, María Margarita. Una revisión a la participación escolar en América Latina. PREAL. Chile. 2006.

Magendo K. Abraham. “Intimidación (bullying) en la escuela: investigaciones sobre clima y rendimiento escolar”, en OREALC/UNESCO y Ministerio de Educación y Ciencia de España, II Jornadas de cooperación con Iberoamérica sobre Educación en Cultura de Paz. Madrid-Santiago de Chile. 2008.

Ortega, Rosario y Rosario del Rey. “Los problemas de la convivencia: desmotivación, conflictividad y violencia escolar”, en Estrategias Educativas para la prevención de la violencia, la mediación y el dialogo. Cruz Roja Juventud. Madrid. 2002.

Pradet, Agnés. “Autoridades locales afrontando el School Bullying Violence” (2007), en Ortega-Ruiz, Rosario, Joaquín Mora Merchán & Thomas Jäger (eds.) Actuando contra el bullying y la violencia escolar. El papel de los medios de comunicación, las autoridades locales y de Internet [E-Book]. EmpirischePaedagogik. Alemania.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.camaradediputados.gob.mx/>

Ley de Educación del Estado de Jalisco, disponible en <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/>

Plan Institucional de la Secretaría de Educación Jalisco, disponible en http://seplan.jalisco.gob.mx/files2/1Plan_Institucional_SEJ_V2.1_21feb08_CPEE.doc

Páginas electrónicas

Sobre el concepto de Capital Social <http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/glosario/CapitalSocial.pdf>

Sobre la definición de Empoderamiento “.http://www.lenguajeciudadano.gob.mx/index.php?Itemid=32&id=33&option=com_content&task=view

Sobre el concepto de Acción Colectiva http://www.ifpri.org/spanish/2020/focus/focus11/focus11_02sp.pdf

13. GESTIÓN PEDAGÓGICA DEL DIRECTOR Y ACOMPAÑAMIENTO AL EQUIPO DOCENTE. BERNABÉ BAÑUELOS ANSALDO⁷⁷

En la actualidad los sistemas educativos están sometidos a una gran presión del cambio y demandas múltiples cada vez más exigentes. De ellos se espera que contribuyan a crear sociedades abiertas, activas y equitativas; economías dinámicas y competitivas; sistemas políticos democráticos y pluralistas; personas equilibradas, tolerantes y socialmente integradas, además de competitivas en el campo laboral. Cualquier observador que analice la situación actual de los sistemas de educación y formación apreciará que éstos no han logrado ajustarse o adaptarse a las necesidades de tipo laboral (Tiana, 1996).

Si hablamos de calidad de la educación, una de las figuras centrales en los equipos de trabajo de las escuelas es sin duda la del director, pues en ellos descansa ordinariamente el proceso de conducción, gobierno y gestión de las escuelas. Es el encargado de liderar, impulsar proyectos e innovaciones, es quien asume la dirección como función y no sólo como profesión a través de una gestión participativa y un liderazgo académico y moral (García, 2008). Asimismo acompaña a los padres de familia y a los alumnos en su proceso educativo, al equipo de maestros en las reuniones en colegiado como estrategia de formación permanente.

La afirmación anterior se corresponde directamente con la gestión que realiza el director sobre el campo pedagógico, pues ésta se justifica por el argumento de que el trabajo en aula es la base de la cual parten un gran número de interrogantes que conducen a la reflexión, a la búsqueda de explicaciones con los apoyos teóricos y al diseño de propuestas de acción. Las implicaciones de la gestión directiva evidencian que el principal problema del sistema educativo mexicano es que no ha sido capaz de formar directivos con una visión profesional que les permita conducir la vida de las escuelas de manera autónoma y autogestiva, la cual es necesaria para desarrollar en los alumnos capacidades humanas y técnicas que les permitan insertarse con éxito en un contexto social incierto, cambiante y crecientemente inequitativo (Alvarado, 2008).

En atención a la problemática descrita, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estima que para elevar la calidad educativa, es básica la capacitación que considere la evaluación de procesos y productos de la labor a maestros, directivos, supervisores y jefes de sector. Derivado de éste, el Programa Sectorial de Educación de la Secretaría de Educación Pública, establece como objetivo la capacitación de docentes y directivos para que incrementen sus competencias en gestión, a fin de asegurar servicios educativos de calidad.

En este contexto la Secretaría de Educación Jalisco asume el compromiso y la decisión estratégica de diseñar para los directores de escuela de educación básica, un modelo de formación por competencias que garantice el ejercicio de sus funciones con un alto nivel de cualificación y, derivado de ello, se instale un sistema de evaluación sistemático y continuo sobre su desempeño, que apunte a la transparencia y rendición de cuentas y que a futuro se convierta en un dispositivo de acceso y de mejora permanente. Esto favorecerá que el director esté en condiciones de desarrollar prácticas de gestión innovadoras que lo lleven a transformar

⁷⁷ Director maestro de telesecundaria foráneo. Maestro en Gestión Directiva de Instituciones Educativas. Pasante del doctorado en ciencias de la educación por la Universidad Santander. Secretario del Colegiado de Asuntos Laborales de Telesecundarias SNTE Sección 16.

la escuela en comunidades de aprendizaje, donde el centro de toda actividad y decisión sean los intereses y necesidades de los estudiantes.

Con esta perspectiva, el ámbito de la gestión directiva se sustenta en el trabajo colegiado que Gimeno Sacristán define como la estrategia que permite reunir a la comunidad educativa para reflexionar, compartir, debatir y construir. Estos espacios deberán desencadenar y articular procesos de formación permanente para convertir al profesional de la docencia en un prácticum reflexivo. Sobre esta misma línea de acción Namo de Mello (1998) afirma que el trabajo colegiado tiene como base la participación comprometida y democrática, que debe realizarse en un ambiente de respeto a la diversidad, en busca de la colaboración que se requiere para generar propuestas y solucionar problemas de carácter pedagógico que afectan al conjunto de la institución.

Por lo tanto la gestión para el trabajo colegiado se define como el conjunto de acciones, relaciones e interacciones de y entre el colectivo docente y el personal de apoyo con la finalidad de analizar, discutir y construir propuestas de solución a los problemas de tipo pedagógico; acciones e interacciones susceptibles de ser reguladas como todo proceso administrativo por sus fases de planeación, organización, dirección y evaluación (Bañuelos, 2009).

Las definiciones anteriores hacen referencia al colectivo docente y a la articulación con procesos de formación permanente en los cuales necesariamente ocurren procesos de aprendizaje. En este sentido existe una conexión con la teoría sociocultural de Vigotsky quien considera el aprendizaje como un proceso que siempre incluye relaciones entre individuos, es fruto de la interacción entre el individuo y el medio. Al hablar del colectivo docente se debe enfatizar en el gran cúmulo de conocimientos y experiencia al interior del colegiado, condición muy poderosa para que surjan nuevos aprendizajes, tal como lo señala David Paul Ausubel en su teoría del aprendizaje significativo al afirmar: el factor más importante que influye en el aprendizaje es lo que el alumno ya sabe. Le corresponde al director y al propio colegiado generar las mejores condiciones para que esto suceda.

Para el caso del trabajo colegiado, la dinámica del grupo, las técnicas grupales que se empleen, así como el ambiente de aprendizaje están condicionados por la influencia del modelo de formación vivido o el que se pretende desarrollar; pero de forma determinante por el director, siendo éste el responsable de planear, organizar, dirigir y evaluar las sesiones de trabajo colegiado durante el proceso de acompañamiento.

La dinámica de grupo se define como el conjunto de acciones, relaciones e interacciones entre los miembros que lo integran; producto del conjunto de fuerzas, emociones, intereses y sentimientos que permiten potenciar el capital existente y encauzarlo hacia la solución conjunta de problemas. La observación permanente de la dinámica del grupo, es un instrumento muy valioso que permite la aplicación eficaz y oportuna de la técnica pertinente para detonar acciones colectivas en beneficio del propio tránsito grupal. Asimismo una acción muy importante del rol del docente en la dinámica de grupos es detectar áreas de oportunidad para la mejora interviniendo con ingenio y creatividad.

Una técnica grupal es un esquema de organización para el manejo de grupos, procedimientos para organizar y desarrollar las actividades, ayudas para aumentar la energía natural del grupo e instrumentos o medios para el logro de objetivos. El director debe seleccionar la o las técnicas

grupales apropiadas para aplicarlas en su colectivo con la finalidad de crear condiciones propicias para la colaboración y el aprendizaje, además de realizar una buena planeación que considere acciones específicas en cada momento de la sesión para mantener la atención e interés de los participantes.

Las sesiones de trabajo colegiado con los docentes representan una forma de acompañamiento por parte del director a los procesos de formación. Implica atender aspectos que se relacionan con la organización escolar, la vinculación de la escuela con la sociedad y el trabajo que se realiza al interior de las aulas. Este último aspecto determina el acompañamiento curricular pedagógico y tiene como principal destinatario al alumno, es decir, el impacto de la forma como acompañamos tiene que ver con los resultados de aprendizaje. Significa entonces que el acompañamiento es un proceso por el que una persona asiste y ayuda a otra u otras a desarrollarse, a aprender y conseguir sus objetivos, en el contexto de una relación segura y comprensiva. En esta relación la experimentación, el intercambio y el aprendizaje pueden ocurrir entre las dos partes implicadas. Se trata de una relación en la que los participantes funcionan dentro de unos límites acordados de confidencialidad y dentro de un margen de tiempo establecido. Debe haber comprensión y acuerdo de ambas partes sobre el propósito del acompañamiento, pues el beneficio es mutuo.

Por las características descritas respecto del trabajo colegiado, el modelo de formación implícito es el reconstruccionista que se caracteriza porque genera procesos constantes de reflexividad, otorga poder político a los participantes, orienta sus acciones hacia la generación de sociedades más justas, además promueve el desarrollo del pensamiento crítico. Se desarrolla bajo una perspectiva compleja, influye en todos los ámbitos de la vida social, propicia la participación ciudadana, convirtiéndose así en un factor de cambio social al promover y ejecutar proyectos de beneficio común.

Para la puesta en práctica durante las sesiones de trabajo colegiado es importante considerar las siguientes recomendaciones:

Evaluar la sesión correspondiente tomando en consideración los aspectos y cuestiones que se enuncian a continuación:

Resulta muy importante conocer el sentir del colectivo después de la realización de cada sesión porque ello permite evaluar el impacto de las acciones y estrategias utilizadas y de ser necesario, reestructurar un nuevo plan de acción, explicando en forma amplia cómo te sientes después de realizadas las actividades de esta sesión.

Reconocer su propio nivel de participación en las sesiones implica necesariamente darse cuenta de sus fortalezas y debilidades, además de reconocer y valorar las aportaciones de los demás, respondiendo a la pregunta ¿Cómo evalúas tu desempeño en la sesión y por qué?

Antúnez cuando se refiere a los elementos o agentes que intervienen en la gestión del centro escolar, dice de los maestros “se pretende hacer de los profesores y profesoras protagonistas de sus prácticas profesionales y corresponsables de las decisiones que se tomen, bien tengan éstas que ver con la metodología didáctica...” Es muy difícil que las personas se comprometan a mejorar en sus actividades a través de imposiciones o instrucciones. Cuando reconocen que de las aportaciones en colectivo aprenden y se enriquecen, surge el deseo por compartir experiencias y realizar comentarios propositivos. Se sugiere responder a la pregunta

¿Consideras que puede mejorar tu desempeño en las próximas sesiones? Si tu respuesta es afirmativa explica a qué te comprometes para lograrlo.

D) Con la finalidad de potenciar los resultados del trabajo que se realiza en las sesiones, es que se cuestiona sobre la forma para aplicar lo aprendido. El colectivo encuentra en las estrategias compartidas una buena oportunidad para mejorar el proceso de enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Resulta útil plantear la pregunta ¿De qué manera puede usted aplicar en el aula lo aprendido en esta sesión? Explica.

Entre las acciones que según Quintero y Barrueco (1993) le corresponde realizar al director se mencionan el tener trato directo con los alumnos y proporcionar información a los profesores. En definitiva las visitas al aula representan una gran oportunidad para conocer las formas de interacción de los alumnos con sus maestros, las necesidades de ambos y crear oportunidades para escuchar los puntos de vista de los alumnos, sobre todo cuando la información que se obtiene de los grupos se analiza y regresa a su lugar de origen con una aplicabilidad en su beneficio. Hacia el grupo de maestros se regresa en futuras reuniones colegiadas como insumo primordial de enriquecimiento.

Otro aspecto importante y muy efectivo para fortalecer la participación es el papel del director como animador y motivador. En este sentido es necesario retomar las ideas de Quintero y Barrueco (1993), quienes consideran que la gestión directiva implica proporcionar motivación intrínseca y generalizar el sentimiento de que todas las personas son tenidas en cuenta y consideración como miembros útiles a la organización. El uso frecuente de preguntas abiertas o expresiones que solicitan verter comentarios es una acción básica de gran efectividad por parte del director para generar la participación de todo el colectivo.

Fierro (1999) afirma que durante el proceso de maduración de los colegiados se identifica cierto compromiso y desempeño profesional que se traduce en la capacidad para reconocer las propias debilidades y trabajar en ellas logrando mejores resultados de aprendizaje de los alumnos. Acciones a las que se refiere Namo de Mello (1998) al definir el trabajo colegiado como una estrategia mediante la cual los maestros descubren, analizan y discuten los problemas, encuentran opciones y alternativas para resolverlos o disminuirlos. De esta manera los alumnos reciben en su beneficio el efecto de los acuerdos tomados en colegiado, que seguramente en un futuro inmediato se reflejarán en el incremento de su desempeño académico.

Es necesario elaborar una planeación flexible en cuanto a la cantidad de objetivos por cumplir y los tiempos requeridos para su desarrollo. Es recomendable considerar uno o dos objetivos de acuerdo con el nivel de análisis requerido para profundizar con cierta libertad, sin limitantes de tiempo que luego truncan la posibilidad de participación de los integrantes del colectivo. Otro aspecto importante consiste en eliminar, hasta donde sea posible, la existencia de distractores que ponen en riesgo la eficacia del trabajo colegiado. Cuando se contempla la utilización de material bibliográfico para compartir en colegiado, se puede considerar como posibilidad, entregarlo al colectivo con anticipación a la fecha de realización de la reunión para su revisión; esto puede incrementar el nivel de análisis y participación durante la sesión.

Los conceptos y acciones revisados en los párrafos anteriores permiten clarificar la amplia gama de elementos a considerar antes y durante el desarrollo de las sesiones de trabajo colegiado, a fin de mejorar los procesos de aprendizaje y nuestras prácticas educativas cotidianas; además

brindan la posibilidad de trasladarlos hacia todos los espacios donde se generen procesos de reflexión, es decir, las reuniones de consejo técnico de zona, reuniones con padres y madres de familia, reuniones con autoridades diversas, etc.

La tarea pendiente consistirá en aplicar de manera permanente las nociones y conceptos estudiados haciendo uso de la habilidad para identificar o descubrir las debilidades y oportunidades de mejora, para luego implementar proyectos de intervención tendientes a la solución de la problemática detectada en los centros escolares. Es posible crear círculos de estudio colegiado sobre temáticas diversas, acompañar al colectivo escolar durante el proceso de planeación didáctica, generar por la misma vía compromisos de mejora e instrumentos que permitan recabar información del proceso y concientizar al colectivo escolar sobre las exigencias actuales de la mejora permanente.

Referencia

Alvarado, María. "Formación de directivos y mejora educativa. El liderazgo del director escolar y la mejora educativa". Revista de Educación Educar. Número 45, Mayo-julio. 2008.

Andueza, María. Dinámica de grupos en educación. Trillas. México. 1997.

Antúnez, Serafín. Claves para la organización de centros escolares. 5ª. Ed. ICE, Universidad de Barcelona y Ed. Horsori. Barcelona. 1998.

Bañuelos, Bernabé. "El trabajo colegiado en la escuela telesecundaria como estrategia para elevar el nivel de logro académico de los alumnos". Tesis de maestría. ITESO, 2009.

Fierro, Cecilia. "Construir el trabajo colegiado. Un capítulo necesario en la transformación de la escuela". Documento de trabajo preparado para el proyecto La Gestión en la Escuela Primaria. SEP-Fondo Mixto México-España. 1999.

García, Julia. "Formación de directivos y mejora educativa. El directivo, clave en las escuelas organizadas". Revista de Educación Educar. Número 45, Mayo-julio. 2008.

Gimeno, José. "Evaluación de la calidad de la educación. Reformas educativas. Utopía, retórica y práctica". Revista Iberoamericana de Educación. Número 10, Enero-abril, 1996.

Namo de Mello, Guiomar. Nuevas propuestas para la gestión educativa. SEP. Biblioteca del Normalista. México. 1998.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo de la Nación. México. 2007. Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Secretaría de Educación Pública. México. 2007.

Secretaría de Educación. Gobierno del Estado de Jalisco. "Formación de directivos y mejora educativa". Revista de Educación Educar. Número 45, Mayo-julio. 2008.

Tiana, Alejandro. "Evaluación de la calidad de la educación. La evaluación de los sistemas educativos". Revista Iberoamericana de Educación. Número 10. Enero-abril. 1996.

14. LA ESCUELA COMO CENTRO DEL SISTEMA: CAMBIO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD. VÍCTOR MANUEL PONCE GRIMA⁷⁸

Conviene argumentar por qué y para qué es necesario colocar a la escuela como centro, es decir, la necesidad tanto para la escuela como para la (re) organización del sistema educativo; sobre todo de las implicaciones para las políticas educativas, para los marcos generales que orientan las acciones de los agentes educativos (Zorrilla, 2005), o los *modos constantes de proceder* a los que se otorga prioridad (Latapí 2004).

El problema que se propone no es sólo de diseño de dichos marcos generales que orientan las acciones y las decisiones de los agentes del sistema educativo, al menos de los agentes que están implicados en dicha política, sino además de la gobernanza (capacidad técnica) y de la gobernabilidad (capacidad política) para conducir o ejecutar las políticas, en este caso, la posibilidad de colocar a la escuela al centro del sistema.

Colocar a la escuela como centro del sistema educativo es un problema de cambio institucional, de gobernabilidad del sistema educativo, pero además de formación profesional, es decir, de la incorporación de nuevas capacidades institucionales e individuales para lograr efectivamente el cambio.

En la primera parte del trabajo me referiré a algunas teorías del cambio y a la teoría neoinstitucional y a la gobernabilidad, que ayudan a comprender mejor la complejidad de las dificultades para lograr efectivamente el cambio y la conducción de las políticas; en la segunda parte, abordaré algunas reflexiones para el contexto local.

De la teoría del cambio, al cambio institucional y la gobernabilidad

En este apartado me propongo señalar cierto continuo entre la teoría del cambio desarrollada de modo inductivo por Fullán (2002) con las teorías del cambio institucional y de la gobernabilidad.

Desde hace años se ha señalado la necesidad de desarrollar una teoría del cambio, desde este horizonte se pueden identificar algunos avances en Fullán (2002). Esta teoría se construyó a través de la recopilación de diversos estudios de carácter empírico, desde donde se proponen explicaciones acerca de sus dificultades y condiciones del cambio, así como recomendaciones para generar, evaluar y consolidarlo. En estos trabajos se expone tanto de la complejidad de los factores y condiciones, como de los dispositivos que deben instrumentarse para asegurar la participación de diversos actores en los procesos de cambio. La teoría del cambio se inscribe en los movimientos por la autonomía de los centros escolares, las relaciones de poder entre los agentes escolares y del propio sistema, la incorporación de nuevos agentes -con todo y sus intereses políticos-, así como de la claridad de las capacidades que deben desarrollarse para gobernar las políticas y el cambio.

⁷⁸ Doctor en Educación. Tesis Reflexividad de la Práctica Educativa. Secretario Técnico del Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa, de la Secretaría de Educación Jalisco. Marzo de 2006 a la fecha. Socio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Investigador de las líneas de formación y políticas educativas. Autor de tres libros y coautor de 6. Ha publicado más de 50 artículos especializados.

En adelante se sintetizan las principales aportaciones de Fullán (2002), acerca de las dificultades y recomendaciones para producir cambios duraderos en las instituciones educativas.

En primer lugar, enfatiza la existencia de fuerzas poderosas que alimentan el estado de las cosas (status quo) en la escuela y en los aparatos educativos. Estas fuerzas tienen un carácter sistémico. Lo común es la simulación y la apariencia; el cambio aparece en el discurso, que se dejan intactas las prácticas docentes.

El cambio educativo fracasa debido a las falsas presuposiciones de quienes los diseñan, los planificadores suelen ser demasiado teóricos y no tienen en cuenta el contexto y la cultura local. El error fundamental de los innovadores es que se centran en sus innovaciones, en lo que están intentando hacer; más que en el comprender cuál será la reacción de la cultura, las estructuras y los agentes escolares a su esfuerzo.

Los responsables del cambio, o creadores de las políticas, inician muchos nuevos programas de cambio social, pero se dejan a menudo ambiguas y generales, que ignoran la cultura de la escuela, es decir, las concepciones y prácticas instituidas como hábitos de pensar y hacer que conforman los colectivos escolares. Gran parte de los fracasos de las políticas orientados al cambio, se deben precisamente a la ignorancia de estas redes de significación y de prácticas que definen cierto estado de las cosas en las escuelas. Señala Fullán que un cambio que requiere de 3 a 8 años de trabajo arduo para producir una mejora, puede fenecer con suma fragilidad.

Desde el punto de vista de la escuela, el mayor problema que enfrentan es el de la fragmentación y el exceso de innovaciones. Padecen torrentes de políticas e innovaciones no deseadas y mal coordinadas, que proceden de jerarquías burocráticas que desconocen sus necesidades y preocupaciones. Los cambios y reformas fracasan porque los profesores no tienen motivos e incentivos para creer en los cambios propuestos. Las reformas escapan al maestro medio, quienes simulan y proveen cambios superficiales y aislados que sólo empeoran las cosas.

En síntesis plantea la existencia de tres problemas fundamentales para lograr el cambio, en primer lugar, la tendencia a simplificar demasiado; segundo, la ausencia de procesos de contextualización de las políticas a las nuevas situaciones; y tercero, ausencia de pasión y compromiso, por los docentes, durante su implementación.

De acuerdo con lo anterior, reformar no es sólo llevar a la práctica la última decisión política, sino que implica cambiar la cultura de las aulas, las escuelas, las zonas y el sistema, es decir, implica en primer lugar considerar el sentido compartido de los actores educativos, pero no sólo de la escuela como célula, sino de la red de relaciones que la escuela guarda con otras dependencias e instituciones, y sus agentes. En este sentido el cambio implica la articulación de niveles educativos, pues un docente no puede mantener el cambio si está trabajando en una cultura escolar negativa, o en un contexto burocratizado, inflexible e irracional.

El quid del cambio es cómo lo asumen los profesores y las escuelas, pues este representa una seria experiencia personal y colectiva caracterizada por la ambivalencia y la incertidumbre; y que, si prospera, comporta sentimientos de seguridad, superación, y éxito profesional. Por eso el cambio siempre fracasará si no involucra al profesorado en el desarrollo de nuevas concepciones. Los cambios en las creencias y la comprensión son principios básicos, la

condición previa, para lograr una reforma duradera. Estas creencias deben ser reflexionadas y enfrentarlas de forma efectiva. La búsqueda del cambio implica el cambio de los significados y valores que le damos a lo que hacemos y pensamos, y esto exige reciclar permanentemente nuestros conocimientos. Por otro lado, las culturas colaboradoras transforman constantemente el conocimiento táctico en conocimiento compartido, a través de la interacción.

Propone tres fases del proceso de cambio: iniciación o decisión de adoptar el cambio, implementación o llevar una idea o reforma a la práctica y rutinización o institucionalización del cambio, es decir, que se incorpora a las formas habituales de la acción colectiva. De acuerdo con los estudios de diversas experiencias, el periodo comprendido de la iniciación a la institucionalización escolar, en promedio lleva de 3 a 5 años, mientras que reformas de mayor escala pueden demandar de 5 a 10 años.

Por otro lado, como se ha señalado en otros estudios, el cambio desde arriba no funciona, pero tampoco resultan las iniciativas desde abajo. El cambio implica la participación de los diversos agentes, de arriba y de abajo: de los generadores de políticas, los responsables de las estructuras administrativas inmediatas a las escuelas, las comunidades escolares y las sociedades de padres y sindicatos.

El cambio necesita que mejoren las relaciones y la capacidad de aprender a desarrollar nuevas relaciones interpersonales, la interacción entre los diversos agentes: los diseñadores de políticas, sus aplicadores, las direcciones escolares y el profesorado. El cambio implica procesos de formación permanente, alrededor de las culturas para el trabajo cooperativo, entre los agentes de los diversos estamentos de la estructura educativa.

Fullán identifica algunos supuestos básicos para plantear de forma adecuada el cambio educativo. La propuesta del cambio debe ser flexible, y garantizar que los participantes involucren su propio sentido, de tal suerte que en su diseño o implementación es inevitable el conflicto y el desacuerdo.

No debe asumirse que la causa de la ausencia de implementación es un rechazo abierto a los valores que el cambio conlleva o la resistencia a ultranza a cualquier cambio. Tampoco debe esperar que todos los individuos y grupos cambien. En lugar de desanimarse por todo el trabajo que queda por realizar, anímese por todo lo que consiguió como resultado de las mejoras que usted ha ayudado a introducir. Por otro lado, por mucho que se sepa, el conocimiento siempre será insuficiente para aclarar con exactitud las medidas que deben llevarse a cabo. Debe asumirse que el verdadero objetivo es cambiar la cultura de las instrucciones, no implementar innovaciones aisladas.

Cambio institucional y gobernabilidad

Las graves dificultades y las posibilidades del cambio escolar de las instituciones educativas mostradas, se pueden comprender aún mejor desde las teorías del cambio institucional y la gobernabilidad. Se sabe que desde hace algunos años han cobrado nueva fuerza las teorías sociológicas relacionadas con el cambio institucional, al cual se la ha denominado teoría neoinstitucional. Trata de revisar las nociones clásicas de Durkheim, sobre las instituciones, en el sentido de la cohesión que encarnan, en virtud de representación colectiva de las normas y los valores que cohesionan a los individuos, así como el carácter coercitivo de las mismas instituciones, (normas y valores) frente a los sujetos. Desde este marco se entiende por cambio

institucional a la modificación de las relaciones que establecen los sujetos, producto de las modificaciones en las normas y valores.

Acosta (2002) señala que se ha desarrollado un nuevo impulso a esa teoría, desde la cual se incorporan nuevas explicaciones. Esta nueva teoría “neoinstitucional pone mayor énfasis en

El papel que juegan las instituciones en la construcción del orden social y, particularmente, en la manera en que las instituciones bloquean, consolidan o impulsan procesos de transformación en la sociedad... Sus puntos de interés fundamentales radican en la comprensión de los vínculos discretos e invisibles entre el consenso y el conflicto, entre la acción organizada y la ausencia de cooperación entre los individuos, entre la aceptación de las normas y las reglas y la regulación del conflicto, entre la legitimidad y la eficacia decisional de la acción colectiva” (2002: 9-10)

El cambio institucional se comprende por la conjugación de las dimensiones, sociológica, política y antropológica o cultural: 1) las configuraciones en las estructuras y las relaciones sociales que se gestan como producto de las transformaciones en las normas y los valores que se generan dentro de la institución -o dimensión sociológica; 2) la nueva configuración o distribución de los intereses, reglas y campos de poder dentro de la institución (dimensión política); y 3) por el intercambio simbólico de los significados incorporados dentro de la institución (dimensión antropológica).

El cambio institucional se genera porque se modifica la estructura de la organización como producto de la participación y centralidad del poder, así como por los nuevos valores, reglas y símbolos que le dan a la institución un nuevo sentido y un nuevo rumbo a las acciones de los individuos participantes y al propio colectivo.

En el marco de este trabajo lo que se pretende comprender es el problema del cambio intencionado, es decir, el que se pretende promover desde los ámbitos de la dirección escolar, pero sobre todo de los conductores de las políticas públicas, con relación a las reformas o cambios que suponen. Así, se pueden establecer algunas relaciones entre el análisis (neo) institucional, con algunas nociones sobre la gobernabilidad en el diseño y operación de políticas públicas.

El análisis de las posibilidades y límites del cambio institucional se enriquece mediante el análisis de las capacidades técnicas y profesionales de quienes diseñan y gobiernan las políticas. El análisis de los cursos de acción de las políticas, de la interacción de los grupos sociales con respecto a las políticas; el sistema de constricciones e incentivos que afectan las relaciones de poder y sus consecuencias en términos de permanencia o cambio en las instituciones.

En este sentido el cambio o la permanencia es producto de intercambio e interacción entre los actores e instituciones alrededor de los símbolos y significados valores y normas que portan los actores y grupos, sus relaciones de poder y capacidad para gobernar. La gobernabilidad afecta los arreglos políticos, implica cálculo de costos políticos en los cursos de acción de las políticas y por tanto, la disposición para enfrentar los nuevos arreglos, pues todo acto de gobernabilidad siempre beneficia a ciertos intereses, de determinados grupos, en detrimento de otros.

De acuerdo con Tenti Fanfani (2004^a), la centralidad de la gobernabilidad permite comprender mejor los procesos implicados en la complejidad de las transformaciones educativas, implica

pasar de la simple concepción y práctica administrativa, o de gerencia del sistema, a la incorporación de nuevas disciplinas relacionadas con las lógicas social, política y cultural, que participan en los fenómenos de cambio institucional. Argumenta además esta nueva mirada más amplia, en virtud de la pérdida de confianza de profesores y directivos escolares en las instituciones.

En este sentido, para Fanfani (2004), profundizar la descentralización y autonomía de las escuelas, para los gobiernos educativos de América latina, implica necesariamente la incorporación de nuevas capacidades de los gobiernos para actuar en un escenario más complejo, dinámico y competido. Para Dubet (2004) esta capacidad se pone a prueba en nuevos contextos más complejos, neoliberales, que amenazan la legitimidad de escuela para llevar a cabo la justicia y la equidad educativa. La gobernabilidad de la educación se pone a prueba a las instituciones y sus gobiernos, en condiciones de crisis de legitimidad profesional, cultural y social de la escuela; además dentro de un nuevo contexto en el que aparecen nuevos actores, como los padres de familia, que demandan, o deben demandar, para el cual se requiere normar un nuevo rol y una nueva relación con la escuela.

La escuela como centro del sistema

Por qué y para qué es necesario volver a pensar en la escuela como centro del sistema educativo, desde el cambio neoinstitucional y la gobernabilidad. Porque en las tendencias de fin de sexenio, e inicio de otro, suelen olvidarse las experiencias del pasado. Muera el rey, viva el rey. Porque las tradiciones son más poderosas que el llamado desde hace muchas décadas, de pensar en políticas de largo aliento. Porque, al parecer, una vez más, en el contexto de cambio de autoridades, se ven compelidos a demostrar que su llegada al gobierno es una verdadera bendición para terminar con los pesares de la educación. Nuevamente aparecen nuevas políticas y nuevos programas federales, locales, que en su conjunto dejan a la escuela como el depositario y el destinatario de esas políticas, pero al margen de sus necesidades, entramados y lógicas internas.

Dice un amigo funcionario con verdad, parece que primero pensamos en lo que le hace falta a la escuela, y cómo gastar en esos programas los recursos, y posteriormente vemos que de eso que se inventa le hace falta realmente a la escuela. Al final, en lugar de apoyar a la escuela la atosigan.

Desde hace años, Schmelkes (1999), había señalado que efectivamente el sistema no está organizado para apoyar a la escuela, sino precisamente contra ella; más reciente en evaluación del programa de Escuelas de Calidad (2002, 2004), se había señalado que el enorme centralismo del sistema burocrático tanto federal como de los estados, se constituían en un lastre pesado en contra de la escuela. Este es uno de los argumentos aducidos por muchos directores reacios a ingresar al PEC.

Ezpeleta (2004) aporta otros argumentos. Señala frente a la política de la centralidad de la escuela del sexenio pasado, los pocos logros se deben precisamente a problemas de gobernabilidad, pues se partió del supuesto de que la centralidad del cambio pedagógico, responsabilidad de la escuela, debería jalar el cambio institucional, tanto de la escuela como de las organizaciones de las jerarquías y estructuras burocráticas centrales.

Sin embargo, señala, que *cambiar el patrón organizacional de la actividad docente*, a través del

trabajo colectivo ha mostrado graves limitaciones para modificar la estructura de las relaciones jerárquico burocráticas, laborales-sindicales, entre pares, etc. Por el contrario son precisamente esas relaciones estables, de poder, no conmovidas, las que determinaron precisamente la inmovilidad de las relaciones pedagógicas pretendidas en la política. Finalmente, la escuela continúa atada a las prioridades que marca la autoridad burocrática; las pretensiones reformistas de estas no han penetrado en los significados y prácticas de los docentes.

Señala, que para 2002 había 16 proyectos federales, a los que se sumaron entre 15 y 35 regionales. Algunas entidades contaban con 50 iniciativas externas a la escuela, y lo destacado del asunto es que ninguna instancia interna o externa, legítima o no, encargada de filtrar esas iniciativa, que le otorgue cierto orden, prioridad y pertinencia, que las articule a las necesidades internas. Refiere que sólo en pocos casos y en pocas regiones algunos supervisores y jefes de sector, intervinieron de manera espontánea, alarmados por el exceso de esas demandas externas a la escuela. Lo común fue la simulación de directores, incluso en ocasiones con el apoyo del supervisor, de que las demandas externas se estaban llevando a cabo.

Pensar en la escuela como centro, implica desarrollar su autonomía y el empoderamiento escolar, como se ha venido pensando desde hace décadas en las experiencias españolas y de otras latitudes. Significa no olvidar y volver a fortalecer el movimiento de mejora escolar que se inició en la escuela secundaria (general y técnica) hace dos años, pero que la Reforma Integral de la Educación Secundaria la ha abandonado.

Como se señaló en otra oportunidad (Ponce 2006), los avances consistían en la identificación de tareas pendientes como la construcción de objetos y su clasificación de campos de mejora escolar. Este trabajo permitiría crear redes escolares de diálogo, intercambio y colaboración de los objetos por objetos de mejora. Una de las apuestas, pendientes, es la de establecer reuniones de intercambio de experiencias exitosas de mejora. Animar a la sistematización de estas experiencias nos ha parecido fundamental, no sólo para otorgar a la escuela la legitimidad en la conducción de sus procesos de mejora, sino además como oportunidad para proveer nuevos dispositivos de formación y de estrategias como comunidad que aprende. Se trata del fortalecimiento de las capacidades personales e institucionales, para la autogestión del conocimiento a partir de sus propios retos.

Pero se trataba sólo de una primera fase, porque lo que seguía era la participación del sistema en las demandas de la escuela. No se trata de imponer a la escuela lo que a cada una de sus “autoridades” se les ocurra, sino que esta decida con responsabilidad y creatividad: qué es lo que demanda del sistema. Poner a la escuela al centro del sistema implica repensar y reorganizar las funciones de diversas dependencias de la Secretaría.

En el caso de la formación, al menos en las siguientes cuestiones: 1) en que la formación continua se orientara en base a los campos de mejora de las escuelas, es decir, a la reorientación de los servicios de formación, de tal forma que la oferta se organice en función de la demanda; en fortalecer la incorporación de un nuevo usuario de la formación, a los colectivos escolares, 3) la formación de los formadores, 4) nuevas formas de relación formador-formadores.

Estas cuestiones responden a la necesidad de re-pensar los servicios, pero además como producto de diversas reuniones verificadas entre funcionarios, académicos e investigadores, realizados en los últimos años de la administración anterior.

Para desarrollar la política de colocar a la escuela al centro del sistema implica necesariamente re-organizar las funciones y la cotidianidad de las actividades de diversas dependencias y áreas de la Secretaría: 1) reorientación de las funciones de los supervisores y asesores técnicos; 2) cuidar que la gran cantidad de programas federales, estatales y municipales contribuyan a fortalecerla y no a estorbar y distraer de sus funciones sustantivas; 3) la elaboración del proyecto de mejora por zonas escolares, en los que se involucra a los diversos actores que pueden constituirse en el equipo de asesoría técnica de la escuela (jefes de sector, supervisor, asesore técnico pedagógicos, centro de maestros, rincón de lectura, PEC, etc.).

El cambio en las funciones, normas, valores, significados de los diversos actores alrededor de la escuela implica un cambio organizacional y en las funciones de los mandos medios y asesores (supervisores, directores de área). Implica revisar la lógica en la toma de decisiones: ámbitos, contenidos, prioridades y actores, como el ingreso de la gran cantidad de programas federales, estatales, sectoriales, intersectoriales, etc. Implica una nueva cultura institucional de colaboración entra las áreas de formación, básica, evaluación, investigación, etc.

El problema no es sólo de capacitación, sino de gestión y gobernabilidad del sistema. Por eso se trata de ensayar experimentos de gestión del sistema, en el que se reorganicen las funciones y las tareas de diversas áreas en función de la escuela. Mejorar la calidad y la equidad de los servicios educativos del sistema y los aparatos educativos implica necesariamente el cálculo de cambios y transformaciones.

Referencias

Acosta Silva, Adrián (coord.). Ensayos sobre cambio institucional. Universidad de Guadalajara. CUCEA. Centro de Investigaciones del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas. 2002.

Dubet, François. “¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?”, en Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2004.

Ezpeleta, Justa. “Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa”, en Tenti Fanfani, Emilio (coord.). Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional. Buenos Aires. 2004.

Fullan, Michael. Los nuevos significados del cambio en la educación. Ed. Gedisa Latapí. P. Madrid. 2004. “La política educativa del Estado mexicano desde 2002”. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6. Consultado en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>, 2002.

Ponce Grima, Víctor Manuel. “Innovación y mejora educativa”. Seminarios de Formación e Investigación educativa. Secretaría de Educación Jalisco. 2006.

Tenti Fanfani, Emilio (coord.). Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2004.

PARTE 3. PROBLEMAS Y DESAFÍOS PARA VINCULAR INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS

Fundar e instalar un Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa (CIIE), en el contexto de los procesos de democratización y de la consolidación de gobiernos por políticas en México y en Jalisco no es nada fácil. Luego de casi seis años de actividades es importante que Víctor Ponce, Secretario Técnico del CIIE sistematice los problemas y dificultades, los avances y sobre todo los desafíos para mejorar el puente entre la producción de conocimiento con las políticas educativas locales.

15. VINCULACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CON LAS POLÍTICAS. EL CASO DEL CIIE DE LA SEJ.

VÍCTOR MANUEL PONCE GRIMA⁷⁹

Resumen

Este trabajo aborda las estrategias que el Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa, de la Secretaría de Educación Jalisco (México), ha implementado para intervenir el problema de la debilidad de la vinculación de la investigación con las políticas educativas, reconocido ampliamente por los estudiosos en el campo. En la primera parte de este trabajo se recogen los principales aportes de la investigación en torno a la explicación y las posibles soluciones al problema de la desvinculación entre investigación y políticas; luego se expone cómo se planteó el CIIE la solución a esa problemática. Posteriormente se plantean las principales estrategias desarrolladas; al final se hace un balance de esas experiencias y se proponen los desafíos para el futuro.

Palabras claves

Políticas públicas, problemas de investigación, sistema educativo

Introducción

El propósito de este trabajo es debatir el problema de la debilidad de la vinculación de la investigación con las políticas educativas en nuestro país, la cual ha sido reconocida ampliamente por estudiosos del campo, en múltiples trabajos publicados por el COMIE y otros investigadores (Maggy, 2003; Weiss, 2004; Reimers y McGinn, 2000; Flores-Crespo, 2009). También se sistematiza la experiencia del Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa de la Secretaría de Educación Jalisco (CIIE), en torno a la intervención de esa problemática.

⁷⁹Coordinador de investigación de la Escuela Normal Superior de Jalisco y asesor de la Dirección General de Educación Normal. victorcanek25@hotmail.com. Doctor en Educación. Tesis Reflexividad de la Práctica Educativa. Fundador del Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa, de la Secretaría de Educación Jalisco. Marzo de 2006 a la fecha. Socio del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Investigador de las líneas de formación y políticas educativas. Autor de tres libros y coautor de 6. Ha publicado más de 50 artículos especializados.

En los documentos de creación y en los programas del CIIE se decide la urgencia de consolidar un modelo de investigación educativo, adecuado a las necesidades del desarrollo educativo del Estado de Jalisco y de las políticas educativas de la Secretaría, y que ponga a prueba dispositivos que promuevan su impacto en la toma de decisiones. El modelo de investigación propuesto considera de principal importancia la permanente comunicación entre investigadores y diversos agentes educativos, sobre todo con los responsables de la formulación e implementación de las políticas educativas estatales.

En la primera parte de este trabajo se plantean, desde los especialistas tanto en políticas, como en la investigación educativa, las razones y posibles soluciones al problema de la desvinculación entre investigación y políticas, pero también en la necesidad de al menos atenuar dicha problemática. En la segunda parte se expone el proyecto del CIIE, es decir, cómo se planteó la solución a ese problema. Posteriormente se plantean las principales estrategias desarrolladas con el propósito señalado. Al final se hace un balance de esas experiencias y se proponen los desafíos hacia el futuro.

El problema de la desvinculación de la investigación con las políticas

Diversas investigaciones coinciden en señalar que Jalisco es uno de los estados con mayor producción de investigación educativa en el país (Sañudo y Ponce, 2003; Chavoya, 2006); sin embargo, otros estudios reconocen que esa fortaleza no se ha traducido en el desarrollo educativo de la entidad (Flores-Crespo, 2010; Kepowics y Santacruz, 2006).

Frente a esta circunstancia, Flores Crespo (2010) cuestiona que el bajo desarrollo educativo, puede deberse al problema de la desvinculación de la investigación con las políticas educativas, y aun más, afirma que dicho problema rebasa al estado de Jalisco, incluso a nuestro país. Es un problema internacional, ampliamente documentado, por ejemplo por Reimers y McGiin (2000) o por Latapi (2008).

Para los especialistas como Aguilar (2003), Parsons (2005) o Flores-Crespo (2010) es importante y urgente mejorar esa vinculación, pues el conocimiento especializado tiene una enorme importancia para identificar, definir con precisión, e incluso proponer, los problemas que se introducen a la agenda gubernamental, pero además para proponer y valorar los mejores cursos de acción para resolver dichos problemas.

Desde mi participación en los estados del conocimiento en el campo de la investigación educativa, producida en la última década del siglo pasado, se apuntaba el círculo vicioso entre el consumo y la producción de investigación, al menos para las unidades de investigación de la SEJ, que se traduce en el poco apoyo financiero a la investigación, pero también en la desvinculación de la investigación para la toma de decisiones y las políticas educativas.

Parece un círculo vicioso: no se apoya porque no se conoce la producción de investigación y no se conoce porque no se acerca la producción al usuario y no se acerca porque no se le apoya. Probablemente este círculo vicioso se pueda resolver en la medida en que los potenciales de la investigación se acerquen a las necesidades y prioridades de las dependencias, autoridades y los tomadores de decisión; lo cual puede conducir a la promoción de nuevos investigadores y al fortalecimiento de la calidad de la investigación. Seguramente que los círculos viciosos se pueden irrumpir desde diversas estrategias, como la búsqueda de mayor cercanía investigador-usuario, el apoyo a la formación de liderazgos académicos y el fortalecimiento de la cultura y la mayor calidad de la investigación. (Sañudo y Ponce, 2003: 428)

El problema es de vinculación, pero también de la naturaleza de los modelos y las condiciones que orientan tanto a la investigación, como a la formulación e implementación de políticas.

Con respecto a la investigación, por ejemplo, una de las críticas de la Revisión nacional de investigación y desarrollo educativos sobre México, realizado por la OCDE-CERI (2004) señala que para los responsables de las políticas educativas nacionales es difícil contar con buenos investigadores que realicen trabajos de investigación puntuales necesarios para tomar determinadas decisiones.⁸⁰

Con respecto a las políticas, Messina (2006) argumenta que en realidad no existen verdaderas políticas “públicas” en América Latina, es decir, políticas discutidas “públicamente”, porque no están insertas en debates públicos, en torno a la toma de decisiones acerca de qué problemas se incorporan a la agenda gubernamental y cuáles cursos de acción se seleccionan, sino que esta atribución ha quedado en manos de pocos agentes. En el caso de México, el campo ha sido dominado, de acuerdo con Ornelas (2008), por las autoridades de la SEP y sindicales, y que imponen a los estados sus políticas “centralistas”.

⁸⁰EL CERI es un organismo dependiente de la OCDE, el cual realizó estudios en algunos países para evaluar el desarrollo del modelo de investigación para el desarrollo (i+d) y su impacto en la educación básica.

Por otro lado, la transformación tanto de los sistemas de investigación educativa, de los modelos para la formulación e implementación de políticas, como de la vinculación entre ambos, es tanto una tarea gubernamental, como de las instituciones responsables de la investigación y de la ciudadanía; tarea orientada al desarrollo de sociedades democráticas, cuya gestión gubernamental sea por políticas verdaderamente públicas, es decir, transparentes en los argumentos que orientan las decisiones acerca de qué problemas se incorporan a la agenda gubernamental, sobre otros; cuáles cursos de acción se seleccionan, pero también transparentes en el ejercicio de los recursos humanos y financieros, gubernamentales, permanentemente limitados, para la solución de los problemas públicos.

Si bien los avances democráticos y el gobierno por políticas son notorios en las últimas dos décadas, no son pocos los que ponen en evidencia cómo las reglas del juego del ejercicio patrimonialista del gobierno no se han desmontado del todo, y se sigue ejerciendo como prebendas personales y partidistas de quienes gobiernan. En este sentido Flores-Crespo (2009) provee argumentos para confiar en la posibilidad de la mejora de la vinculación de la investigación con las políticas, primero apoyado en la experiencia narrada por el propio Latapí (2009) como crítico externo, asesor y periodista; pero además debido a las transformaciones del contexto macropolítico que están presionando a los gobiernos a gobernar por políticas, así como el surgimiento de nuevos agentes y nuevos espacios de decisión, como el Consejo de Especialistas del CONAEDU, aún cuando su funcionamiento fue efímero. Aunque también reconoce la perseverancia de viejas prácticas antidemocráticas, autoritarias y patrimonialistas del ejercicio de gobierno en México.

Por otro lado, se han aportado diversas explicaciones para comprender la debilidad vinculatoria, entre investigación y políticas educativas. Desde hace años Latapí (1994) había señalado que el problema se debe a que los investigadores y los agentes de decisión poseen diferentes marcos de referencia, intereses, tiempos, lógicas, escalas de análisis e intereses.

También se ha señalado de manera reiterada que los tiempos de la investigación y la política son distintos; a los ritmos de la investigación se opone, la urgencia de los funcionarios para la toma de decisiones y el logro inmediato de resultados (Maggi, 2003).

Además de las divergencias en la temporalidad, existen problemas de comunicación, así como de nivel y tipo de lenguaje empleado para comunicar los resultados de las investigaciones; pero se debe también a otras condiciones organizativas, culturales, institucionales, a la propia naturaleza de la comunidad educativa, e incluso debido a los modelos de investigación practicados en educación.

Los problemas culturales se refieren al hecho de que se trata de actores que pertenecen a «culturas» separadas, con intereses y lenguajes distintos, como lo refiere Latapí (2009). Aunque también existen factores de carácter institucional que obstaculizan la aplicación e impacto de los nuevos conocimientos, debido a la fuerza de la costumbre, a la inercia y a las culturas instituidas contrarias a lo que indican los resultados de la investigación (Guerrero, 2007).

Otro nivel de problemáticas se localizan en los excesos burocráticos de los sistemas organizacionales y en las voluntades políticas de muchos agentes gubernamentales, que vuelve sumamente lento, incómodo y engorroso cualquier cambio significativo en las decisiones; estos esquemas organizativos además impiden a los ejecutores contar con el tiempo suficiente para

analizar y digerir cuerpos complejos de información.

En síntesis, los problemas de vinculación entre investigación y políticas tienen diversas explicaciones entre las que se han destacado las divergencias temporales, de esquemas culturales, intereses, códigos de entendimiento y comunicación, así como prácticas institucionales y organizativas, y la separación de las funciones entre investigadores y responsables de la hechura e implementación de políticas.

Se han sugerido diversas alternativas de solución para resolver la desvinculación investigación y políticas. Algunas se refieren a la transformación de los sistemas de investigación, otras a la transformación de los modelos de gobernanza, formulación e implementación de políticas. Otras se refieren a la transformación paralela de ambos subsistemas.

Las propuestas dirigidas hacia los sistemas de investigación se refieren a su fortalecimiento, pero también a la mejora de su calidad y pertinencia en la selección de los campos y líneas de investigación; orientados hacia los ámbitos emergentes de la política, sin que eso implique necesariamente que todo el sistema de investigación se vuelque en esa dirección. Lo fundamental es que se invierta más en la investigación, pero desarrollada con mayor responsabilidad social (Reporte del CERI-OCDE, 2004; Maggi, 2003).

Desde el ámbito de las políticas, si bien existen fuerzas contrarias, es todavía poderoso el gobierno por políticas en el modo jerárquico burocrático, que ha fracasado reiteradamente en las políticas educativas de las últimas décadas del siglo pasado (Ornelas, 2009; Castillo y Asuma, 2009; Aguerrondo, 2002). En este modelo se confía en el “poder” del mandato de arriba-abajo, para que cada uno de los estamentos de la jerarquía ejecute las disposiciones. Frente a esos modelos de gobierno se oponen otros que enfatizan la importancia de la descentralización, al mismo tiempo que se otorga mayor autonomía a la escuela y la transformación del aparato de gobierno, mediante la conformación de redes de políticas y la promoción de la colaboración entre las agencias participantes en la formulación e implementación de políticas (Klijn, 1998; Goodin, Reiny Moran, 2006).

Para Goodin, Reiny Moran (2006: 12) el acto de gobernar debería ser cada vez menos una tarea de mandatos de las autoridades jerárquicas, y por el contrario, debería implicar cada vez más la negociación de procesos de descentralización, de alianzas colaborativas. Lo denominan como “networked governance”. En este modelo, los actores de los nodos centrales de estas redes no tienen la tarea de dictar las tareas que deben hacer los demás, sino de obtener una amplia cooperación de muchos actores independientes eficaces, pero orientados para que cada agencia cumpla sus objetivos.

Desde este marco, para mejorar la vinculación entre investigación y políticas son necesarias buenas políticas, pero también nuevas formas organizacionales y de dispositivos adecuados de gobierno, que promueva la colaboración de diversas agencias, entre las que se encuentran los investigadores articulados a un sistema de investigación, comprometidos con estudios de las problemáticas educativas prioritarias, así como de los mejores cursos de acción para su solución.

Por otro lado, conviene que los investigadores educativos no se muevan exclusivamente en los ámbitos académicos, a su vez importa que los funcionarios no se muevan sólo en el ámbito de las organizaciones burocráticas. Para superar la dualidad investigación-política es urgente

conformar espacios que promuevan intensas actividades de intercambio, entre las agencias de gobierno y de investigación. Goodin, Reiny Moran (2006) ofrecen argumentos sólidos en esa dirección, a través del establecimiento de redes de políticas, dentro de las cuales se incluyen a los especialistas e investigadores, al mismo tiempo que cambian los estilos autoritarios de gobierno.

Uno de los dispositivos bastante conocido, dispuesto para asegurar la vinculación de los investigadores con los tomadores de decisiones son los diálogos informados. Se trata de una propuesta obtenida de la experiencia sistematizada de consultores internacionales de varios gobiernos en desarrollo. Los diálogos informados implican acciones encaminados a intensificar la relación entre investigación y tomadores de decisión, es decir, para la vinculación de la investigación con la formulación y seguimiento de las políticas educativas (Reimers y McGinn, 2000).

Dentro de los modelos de Policies Network y de las políticas basadas en la evidencia de la investigación, Flores-Crespo (2009) nos sugiere trasladar a las condiciones locales la estrategia de systematic reviews. Estos buscan propiciar el encuentro de investigadores con los tomadores de decisión, para poner en común el conocimiento con los contextos y situaciones con base en los cuales se toman las decisiones de políticas, y proveer debates públicos acerca de cuáles decisiones se apoyan en qué tipo de evidencias. Aunque también aclara que a su vez debe revisarse la calidad de la investigación en nuestro país y generarse sistemas de comunicación transparente, tanto de la sistematización de los resultados de investigación, como de las decisiones que se desprendan.

La investigación que acompaña las políticas. Propuesta y desarrollo del CIIE

El Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa (CIIE) fue fundado en 2004. El acuerdo que lo crea señala que su objeto es “promover y coordinar la implementación, operación, evaluación y reordenamiento de diversos, planes, programas y acciones en materia de Investigación Educativa en la Secretaría de Educación Jalisco”. Para cumplir ese propósito se planteó tres objetivos: Definir y orientar áreas y temas prioritarios de investigación, fomentar la investigación y fortalecer los dispositivos para la disseminación, uso e impacto del conocimiento.

De la revisión del estado de la cuestión acerca de los problemas en el uso y repercusiones de la investigación, y sobre todo de su vinculación con las políticas educativas, llevó al CIIE a la necesidad de constituirse en mediador, a través de la organización y diseño de modelos que faciliten el encuentro entre investigadores y funcionarios centrales y medios de la SEJ, como con sus asesores académicos o técnicos. Con el tiempo al modelo se le denominó “Investigación que acompaña a las políticas”.

El modelo enfatiza la necesidad de que el sistema de investigación estatal disponga de diversas interrelaciones con las políticas públicas en materia educativa. De acuerdo con Díaz Piña (2003) y Aguilar Villanueva (1994) las políticas públicas tienen cursos de acción que inician con su formulación y diseño, del cual se sigue su implementación, ajuste y evaluación. En este sentido, se planteó que la investigación podría ayudar a identificar los problemas de la agenda gubernamental, el diseño de políticas, a retroalimentar los cursos de acción de las agencias de políticas, durante su implementación, evaluación y ajuste. Sin dejar de reconocer que la investigación debería estar alerta al reconocimiento de otros problemas, que no están en la agenda pública para proponer nuevos asuntos prioritarios para la política.

Por lo anterior, desde el ámbito de la investigación, el sistema de acompañamiento a las políticas debería revisar el establecimiento de las prioridades de investigación, el proceso de producción de conocimiento, así como en los dispositivos para la diseminación, uso e impacto de la investigación educativa. El modelo debería promover investigaciones para monitorear el curso de acción de las principales políticas, así como la organización de encuentros periódicos entre investigadores y los equipos responsables de las políticas educativas. A través de estos encuentros se busca que los investigadores sean más sensibles a las necesidades de los tomadores de decisión; pero a su vez, los equipos responsables de las políticas y sus programas estratégicos, podrían retroalimentarse de los resultados de la investigación, para tomar mejores decisiones.

Por otro lado, se puede constatar el desarrollo de tendencias y cambios en los modos de producción de conocimientos internacionales. Los cuales se distancian del modelo tradicional de investigación, de carácter disciplinar, y muchas veces ajeno a las necesidades sociales del conocimiento. El nuevo modo de producir conocimiento se origina en diversos lugares y no exclusivamente en la universidad, funciona dentro de un contexto de aplicación en el que los problemas no se encuadran dentro de una estructura disciplinar, sino que es inter y transdisciplinar; se organiza alrededor de problemas sociales y promueve una mayor responsabilidad social por el conocimiento; por eso, los criterios de evaluación del conocimiento no dependen de las comunidades científicas disciplinares, sino que incluyen la valoración de los agentes participantes en el proceso investigativo y de los organismos públicos y privados, beneficiarios de la investigación (Gibbons y otros, 1997; Guillaumín, 2000).

El modelo de la investigación que acompaña a las políticas concibe a la investigación educativa como un sistema en el que se toman en cuenta diversos elementos, desde el diseño y operación de políticas que orienten la investigación hacia campos prioritarios, un proceso de producción dinámico y eficaz, formación de investigadores especializados y comprometidos en los campos temáticos prioritarios, dispositivos pertinentes para el uso y aplicación del conocimiento para la mejora y el desarrollo educativo, pero además con recursos suficientes para su implementación.

En adelante se expone cómo se desarrollaron las actividades, en relación al modelo señalado. Se exponen desde dos enfoques. El primero es longitudinal, a través del cual se recorren las principales etapas del CIIE, con el objeto de precisar cómo se relacionó el CIIE en cada uno de esos momentos decisorios para las políticas educativas estatales. El segundo enfoque se fija en las funciones y tareas que se han emprendido, con énfasis en las funciones como mediador o facilitador de dispositivos de comunicación entre investigadores y tomadores de decisión. Al final se propone un balance de las actividades, y algunos desafíos para el futuro.

Se pueden reconocer tres etapas del CIIE. La primera de 2004 a 2006, que va del nacimiento del CIIE al término del gobierno estatal en el sexenio anterior (2000-2006). En la segunda etapa, entre 2006 y 2007, se llevó a cabo la transición de los poderes del gobierno estatal anterior, al actual. La tercera etapa se corresponde al periodo actual, cuyo gobierno abarca del 2007 al 2012.

Primera etapa. Surge el CIIE prácticamente a la mitad del periodo gubernamental del sexenio anterior. Lo destacado en materia educativa es que dicho gobierno carecía prácticamente de políticas estatales. Asumía las políticas federales, con algunas, pocas, mediaciones estatales. En

esta etapa el CIIE encuentra poca articulación con las autoridades centrales, pero una abundante interacción sobre todo con los asesores técnicos de los mandos altos y medios, a través de seminarios académicos y de investigación educativa.

En esta etapa se realizaron 32 seminarios de investigación en los que interactuaron investigadores con los asesores académicos de las áreas centrales y de los mandos medios de la SEJ. Se produjeron 275 ponencias que se pueden consultar en la página del CIIE, localizado en el portal de la SEJ. Los seminarios pretendían el diálogo entre investigadores y agentes educativos, la colaboración interinstitucional, el conocimiento de los principales debates investigativos, así como la discusión de los proyectos estratégicos y las necesidades de conocimiento de las diversas áreas de la Secretaría.

La participación en los seminarios fue abundante, más de 400 personas, de diversas dependencias de la SEJ. Destacan los posgrados, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, las escuelas normales y las dependencias de educación básica. La colaboración de especialistas externos a la SEJ fue importante, no sólo por la cantidad de ponencias (26), sino sobre todo por la calidad de sus aportaciones.

Dependencias	Ponencias
Posgrados	47
UPN's	44
Consejo de Investigación (CIIE)	39
Escuelas normales	29
Áreas de actualización	17
Educación básica	39
Educación permanente (adultos)	5
Planeación	3
CEMSSyT	3
Organismos externos	26
No refieren adscripción	12
Textos integrados	11
Total	275

Los seminarios de investigación se encaminaron a la conformación de las Redes Estatales de Investigación Educativa, para constituir dispositivos de diseminación de conocimientos distribuidos entre los académicos e investigadores, que por la estructura organizativa de la Secretaría, están aislados entre sí, y que de acuerdo con las experiencias internacionales pueden ayudar a fortalecer la conectividad de nuestros investigadores con los diversos agentes educativos. Las redes de investigación están organizadas con base en las áreas temáticas prioritarias de investigación educativa del CIIIE, que se tenían en esa etapa.

1. En la Red de políticas y reformas participaron investigadores, académicos y responsables de políticas educativas estatales y de las reformas educativas federales que se implementan en educación básica de la SEJ. Lo destacado de estos debates en la necesidad de desarrollar capacidades locales tanto para adaptar las políticas (homogéneas) de la federación (SEP) a las condiciones de Jalisco, así como de promover políticas estatales, en el marco de las atribuciones estatales.

2. En la Red de Formación colaboran investigadores y asesores académicos de diversas instancias de formación de docentes, sobre todo de posgrados, normales y de actualización. Se elaboraron diagnósticos y estados de la investigación sobre la educación normal, la actualización de docentes, los modelos de formación inicial y continua, y sobre los modelos de prácticas reflexivas.

3. La Red de Matemáticas permitió conectar diversos conocimientos parciales, generar nuevas investigaciones, sistematizar las experiencias acumuladas y difundir los resultados de las investigaciones. Destaca la participación de asesores de múltiples programas de la Secretaría, así como de investigadores, pero que afrontan la explicación y la solución de los bajos indicadores de los alumnos de educación básica desde perspectivas o enfoques distintos. Una tarea apuntada, que no fue desarrollada hasta el final es la educativa posibilidad de la articulación teórica y práctica de esa diversidad.

4. En la Red de Gestión Educativa los participantes coincidieron en algunas necesidades que se pueden atender: 1) la formación académica de los directivos escolares, supervisores, y asesores técnicos es indispensable para desarrollar mejor las tareas asignadas; 2) el diseño de criterios generales para la definición de los perfiles normativos y académicos, que deben cubrir quienes asuman los nuevos cargos directivos para cada área o nivel específico, así como para la capacitación y formación de los nuevos directivos; 3) la comprensión de los modelos y teorías de gestión en el debate internacional, en contraste con los que se operan, de acuerdo con las concepciones, e investigación, visiones y necesidades de cada nivel y área de la SEJ.

5. La Red de Práctica Educativa se incluye tanto la práctica docente y directiva en educación básica, como objeto de investigación y la práctica reflexiva, como estrategia formativa y de desarrollo profesional. El primero se centra en los procesos de investigación, las metodologías, los marcos teóricos y conceptuales, así como los principales hallazgos de las investigaciones, locales y nacionales. El segundo trata de los procesos reflexivos acerca de la práctica. Conviene destacar que en este marco se promovieron cuatro investigaciones con el apoyo Fondos Sectoriales del Conacyt, sobre prácticas de educación especial, secundaria, educación especial y educación indígena.

6. Atención educativa a los grupos socialmente vulnerables. La inequidad debe ser asunto prioritario de las políticas nacionales y estatales. Esta red partió del principio de que la política dirigida hacia la equidad, debe mejorar las variables de la oferta y la demanda educativas. Se reconoció que se invierten muchos recursos, y se operan diversos programas, pero que sin embargo se implementan sin coordinación y, sobretudo, sin el acompañamiento de la investigación o la

evaluación. Se plantearon diversas informaciones, aunque aisladas, que puede conducir a la sospecha de que en la realidad no existen avances significativos en la superación de las condiciones de inequidad en que trabajan las escuelas rurales, indígenas y de las periferias urbanas.

La Red de Procesos de Aprendizaje y Cognición (RAC), abordó en primer lugar las teorías sobre los procesos generales del aprendizaje y la cognición, y luego se involucró en la comprensión lectora, y la enseñanza y aprendizaje de las ciencias. El aprendizaje constituye el motivo principal de la educación, por los seminarios documentaron discusiones locales e internacionales, sobre las teorías y prácticas que se mueven alrededor del aprendizaje. Acerca de los procesos de aprendizaje específicos, como la comprensión lectora, la resolución de problemas matemáticos y la enseñanza de las ciencias, se produce investigación de calidad en Jalisco, aunque menos sobre el aprendizaje de las ciencias.

Evaluación e indicadores educativos. La conducción de los servicios educativos y del sistema educativo demanda de la evaluación, y para ello del diseño de criterios e indicadores de evaluación adecuados a la naturaleza de los propósitos educativos. En el medio se encuentran diversas conceptualizaciones, modelos de evaluación, criterios de construcción de indicadores, así como diversas evaluaciones que informan acerca del estado actual del sistema educativo, aportadas por estadísticas nacionales de la SEP y el INEE, y locales, aportadas por las áreas de planeación y evaluación de la SEP.

Las redes y los seminarios se desarrollaron incluso después de esta etapa, aunque con menos intensidad. En el CIIE seguimos convencidos de que las redes pueden constituirse en dispositivo que asegure la disseminación de conocimientos distribuidos entre los académicos e investigadores, que por la estructura organizativa de la Secretaría, están aislados entre sí, de acuerdo con Ducoing (2006).

Etapas 2. Transición en el cambio de gobernador (2006/2007). La realización de los seminarios y el desarrollo de las redes de investigación, aportó un conocimiento amplio de la estructura de la SEJ, las fortalezas investigativa y las necesidades de conocimiento de las principales áreas de la SEJ, sin embargo a pesar de ello, el CIIE tuvo poca participación en el diseño de los programas de gobierno y en particular en el Programa Sectorial de Educación del gobierno actual (PSE). Conviene destacar este hecho como muestra de la debilidad del CIIE, en esa etapa crucial para la formulación de la agenda y de las políticas estatales.

Etapas 3. Lo destacado del gobierno actual es que tanto en el Plan Estatal de Desarrollo 2030 (PED 2030) como en el PSE, además del diagnóstico educativo estatal, se propuso atender ocho políticas estatales, a los que denomina retos. Pero además conformó sendos equipos interinstitucionales, con énfasis en la colaboración, para la atención de cada uno de los retos. En esos equipos participan los mandos y asesores responsables de las diversas áreas que tienen alguna injerencia en los procesos de implementación de esas políticas. Las políticas o retos son

1. Una administración más eficiente y ordenada del sistema educativo,
2. Mejoramiento de los indicadores educativos, con especial interés en la reprobación y deserción de educación secundaria y media superior,
3. Fortalecimiento de la cobertura en educación media superior y tecnológica,
4. Consolidación de la educación superior,
5. Abatir el analfabetismo y disminuir el rezago educativo,
6. Institucionalizar la formación, capacitación y actualización de supervisores, personal directivo y

docente,

7. Mejorar la enseñanza y propiciar el gusto por el aprendizaje de las matemáticas, ciencia e inglés, desde la educación básica,
8. Fortalecer la educación en valores.

Como puede notarse desde la enunciación de los temas, se trata de la atención de problemas educativos fundamentales para el desarrollo de la educación del estado. Aunque esta selección de problemas, como toda agenda gubernamental está acotada por los tiempos de entrega de los planes de gobierno, la limitación permanente de recursos y la fuerza del centralismo de las políticas federales.

El reto 1 se propone descentralizar poderes y facultades a las delegaciones regionales y a las escuelas, así como mejorar sus dispositivos de apoyo, desde la supervisión y la asesoría académicas. Esta idea es cercana a lo que sugieren Castillo y Azuma (2009) como la tercer ola de reformas educativas en América Latina.

El PED 2030 aclara que el logro de los retos implica necesariamente mejorar las capacidades de los agentes educativos, de los docentes, pero también de los directivos escolares, supervisores y jefes de sector. Ese es el reto 6.

En los retos 2 y 7 se compromete a mejorar los graves indicadores educativos que se concentran sobre todo en las secundarias y preparatorias ubicadas en las regiones más apartadas y con menor índice de desarrollo humano de la entidad. A través de los retos 3 y 4 se propone ampliar los grados de escolaridad de los jaliscienses y prever el cambio en las dinámicas poblacionales, que por un lado tienden a reducir las demandas de espacios en educación básica, y aumentar la demanda en educación media superior y superior. En el reto 5 se apremia a reducir de dos millones a un millón, la población mayor de 15 años que no ha culminado su educación básica. En todos estos casos, en términos generales, coincide con los indicadores nacionales educativos del INEE, en los cuales se confirman los problemas asumidos en la política estatal.

Finalmente, a lo largo del PED 2030 y del PSE se aduce que la práctica de los valores puede obstaculizar o facilitar el acto educativo, por eso es necesario fortalecer la educación de valores, en todos los espacios educativos y ámbitos de relación humana de la SEJ.

Queda destacar dos fenómenos inéditos en el Estado. En primer lugar la disposición de las autoridades gubernamentales y de la SEJ, de participar con sus políticas locales propias, y no depender sólo de los mandatos de la SEP, dentro de sus facultades legales. En segundo lugar, la conformación de equipos de trabajo por cada reto constituido, por los responsables de las áreas que tienen alguna responsabilidad en la atención de cada política. Su responsabilidad es la revisión de los diagnósticos del problema, así como de las estrategias que deben implementarse para lograr el reto. Esta estrategia de implementación de política se relaciona con las tendencias internacionales, de Policies Network y las redes de colaboración, señalado atrás.

Conviene advertir que no estamos afirmando el éxito de las políticas educativas en Jalisco, pero si es importante enfatizar lo que debe ser conservado, consolidado y profundizado, sobre todo en el contexto de la débil capacidad y experiencia de los estados para gobernar sus propias políticas, del exceso del centralismo de la SEP y los pocos recursos financieros con los que cuenta. Por eso es sumamente importante documentar el caso, para dejar constancia de la

experiencia, para que permanezca, y en las siguientes administraciones. También conviene advertir que estas formas de organización y de operación en equipos interinstitucionales de colaboración, para el ejercicio de las políticas estatales, debería de replicarse en todos los niveles de la estructura educativa. No debe quedarse sólo en los órganos centrales de gobierno, la tentación autoritaria es una tradición fuertemente arraigada en nuestros sistemas educativos.

El modelo de “investigación que acompaña a la política” propuesto atrás tiene en esta etapa mejores posibilidades de implementación. Bajo estas mejores condiciones, el CIIE acompañó durante 2009, a los ocho equipos de los retos a sus reuniones quincenales, con varios propósitos: proveer información organizada de productos de investigación, diseñar propuestas de investigación y sistematizar la experiencia de la conformación de los equipos de los retos para la atención de las políticas estatales.

Las funciones y los oficios del CIIE

Atrás se señaló que el problema principal de la vinculación investigación y políticas se debe a las enormes diferencias de intereses, culturas, códigos de comunicación, espacios temporales y estructuras organizacionales e institucionales. Frente a eso la principal función del CIIE ha sido el de mediador entre los investigadores y los funcionarios responsables de las políticas estatales. Hemos desplegado la capacidad para el diálogo horizontal y abierto entre ambos, la capacidad para traducir las demandas de conocimiento de los tomadores de decisión en problemas y objetos de investigación, para traducir resultados de investigación en posibilidades de uso y aplicación, y además para animar y fomentar la participación de investigadores del estado en las problemáticas de conocimiento de la SEJ.

Con respecto de la escucha de las necesidades de autoridades y sus asesores, y su traducción en prioridades o demandas de investigación, puede consultarse en el portal del CIIE en la página web de la Secretaría de Educación Jalisco, el Plan Maestro de Investigación Educativa (2005) y contrastarse contra las demandas de investigación para fondos mixtos 2006 y 2008, o las propuestas de investigación para cada reto educativo (2010).

Por otro lado, no todo problema de conocimiento implica necesariamente realizar nuevas investigaciones. Algunas demandas de conocimiento están resuelto en los estados de la investigación del COMIE o los generados en los Congresos Nacionales de Investigación Educativa. A partir de estos y otros recursos de información, en el CIIE se sistematizó información actualizada y se les proporcionó a los equipos de los retos 2, 3, 5, 6 y 8.

Para el fomento de las demandas o prioridades de investigación, se promovieron cinco investigaciones de fondos sectoriales y tres investigaciones de fondos mixtos del CONACyT. Las producciones editoriales generadas a propósito de los fondos sectoriales fueron producidas por Vergara Martha (2006), Villalpando Mayela (2006), Ledezma Moisés y García Leonardo (2006), Zatarain Mendoza Rubén y Ponce Grima Víctor (2006), y Ponce Grima Víctor y Pérez Verónica (2006).

Las demandas de los Fondos mixtos (2006) abordaron tres problemáticas: 1) las Prácticas y los modelos educativos innovadores para las modalidades y niveles de educación básica, investigación coordinada por Luis Felipe Gómez del ITESO, en la que participaron además investigadores de la UdeG, y de las unidades de Tlaquepaque y Guadalajara de la UdeG. María

Luisa Chavoya, investigadora de la UdeG coordinó el proyecto “Perspectiva de la oferta y demanda de los servicios de educación superior, para el período 2007-2025, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento poblacional, social y económico del Estado de Jalisco”. Finalmente Roberto Saavedra, del SOMEDICYT, coordinó el proyecto “Modelo de divulgación para fortalecer la cultura científica y tecnológica en el Estado”. Estas investigaciones aportaron conocimientos para la atención de los retos de educación básica, educación media superior y superior (retos 2, 4 y 7).

A través del Concurso Estatal de Investigación Educativa se premiaron 14 investigaciones que a juicio de un Comité de Evaluación Externo aportaron conocimiento acerca de las problemáticas y políticas estatales.

Libros publicados del Premio Estatal de Investigación Educativa

Titulo	Autores	Retos atenidos
Análisis de congruencia interna y externa de las carreras que se imparten en el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta	Luis Roberto Domínguez	4
Aprendiendo matemáticas o a estudiarlas mediante la resolución de problemas	Alejandro Rodríguez García	2 y 7
Escribeme un cuento alfabetización práctica La ón como social para el desarrollo de las competencias comunicativas	Luz Eugenia Aguilar González	2 y 7
La práctica de la asesoría en los procesos de intervención de la MEIPE	Hilda Araceli Arias Beltrán, Mara Mayté	6
Los cursos de actualización de los profesores y su impacto en las prácticas docentes del nivel de Secundaria	Margarita Martínez Camacho	6

Historia de un pasado-presente primaria Guadalajara Las escuelas en (1867-1914)	Ma. Guadalupe García Alcaraz	2 y 7
La subjetividad del director escolar, un acercamiento a sus imágenes e imaginarios	Ana Cecilia Valencia Aguirre	6
reinención del magisterio, La entre el anhelo y el poder. El caso de los posgrados magisteriales en Jalisco	Sergio Lorenzo Sandoval Aragón	6
Formación de Educadores Holistas, el desarrollo de las habilidades docentes y sus procesos de transferencia.	Gabriela Flores Talavera	6
Pedro la hace y Juan la paga. La actualización emergente de los docentes de secundaria 1999- 2005	Magdalena Flores Manríquez y Felipe Espinosa Chávez	1, 2, 6 y 7
La región centro de Jalisco. Una mirada a la educación media superior, propuesta a partir de una investigación	Micaela Navarro Paredes	2b y 3

Para apoyar la comunicación de los investigadores con los tomadores de decisión se realizaron diálogos informados, a propósito de los 10 textos de los Premios Estatales de Investigación Educativa y las 9 obras producidas gracias a los Fondos de Investigación del CONACyT. Como ya se señaló atrás a partir de Reimers y Noel McGinn (2000) se planteó la necesidad de establecer mediaciones que ayuden a comunicar los resultados de investigación con los tomadores de decisión, en este caso las autoridades educativas asesores técnico-pedagógicos y formadores.

Balance general y conclusiones

En síntesis. Como se planteó atrás el modelo de “Investigación que acompaña las políticas” se facilitó en la última etapa del CIIE y coincide con la conformación de ocho retos educativos y la organización de equipos de trabajo interinstitucionales, responsables de cada uno. El CIIE ha promovido infinidad de encuentros y seminarios para el diálogo y el intercambio, que facilitan la comunicación de investigadores y los tomadores de decisión.

Sin embargo, el CIIE no ha logrado instituir realmente el modelo de investigación que acompaña las políticas, en primer lugar porque tampoco se ha instituido el gobierno por políticas; como se sabe ampliamente, las políticas y la experiencia en el gobierno por políticas, en modelos colaborativos, tienen el enorme riesgo de desaparecer en los momentos de cambios de autoridades gubernamentales. Desde el ámbito del sistema de investigación tampoco se ha consolidado el sistema de estímulos que apoye el cambio en las reglas de juego y la mayor participación de los investigadores.

Desde el ámbito del CIIE, los riesgos es la debilidad de su presupuesto y de su personal, el cual está comisionado de otras áreas de la SEJ, por lo que puede ser eliminado con los cambios de autoridades.

La vigencia de las funciones del CIIE fue más clara en el contexto de los 8 retos de la SEJ, al proveer conocimiento para la toma de decisiones, así como sugerencias para la conducción de la política educativa estatal. La mayoría de los equipos de los retos asumieron públicamente que el CIIE les aportó conocimiento para la toma de decisiones. Se ha probado que el modelo de la investigación que acompaña a la política si funciona, pero necesita condiciones para su eficacia y sobre todo para su consolidación institucional.

Finalmente, los desafíos que se deben enfrentar en el futuro inmediato, con el propósito de avanzar en la consolidación del CIIE y la vinculación de la investigación con las políticas son los siguientes:

Deben consolidarse los aprendizajes del gobierno por políticas educativas locales. Para ello se está sistematizando la experiencia del trabajo de los equipos de los retos. Con este producto se tienen previstos diversas reuniones de diálogos informados y seminarios con los equipos de los retos de la SEJ.

Dejar constancia de la experiencia del CIIE, para avanzar y no retroceder, pero además fortalecer la capacidad técnica del CIIE, en todos los ámbitos, en particular sobre los procesos y dispositivos para el fomento, la diseminación, el uso e impacto de los conocimientos generados por la investigación educativa. Para ello debe operar con presupuesto suficiente.

Puede mejorarse el sistema de investigación. La comparación que se ha hecho entre las necesidades de investigación, con la capacidad para producir conocimiento educativo, manifiesta debilidad de nuestro sistema investigativo (Congreso Estatal de Investigación para la Educación Básica, ver página del CIIE). También deben actualizarse las prioridades de investigación, vinculadas al seguimiento de los cursos de acción de las políticas educativas generadas en la presente administración, de acuerdo con las necesidades del desarrollo institucional y organizacional, así como práctico-profesionales de los agentes educativos.

Se pueden hacer muchas cosas, por lo pronto seguimos arando en la tierra en que nos ha tocado cosechar.

Referencias

Acosta Silva, Adrián. (coord.). Ensayos sobre cambio institucional. Universidad de Guadalajara. CUCEA. Centro de Investigaciones del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas. Guadalajara. México. 2002.

—, Estado, políticas y universidad en un periodo de transición. Editores, Universidad de Guadalajara, CUCEA y Fondo de Cultura Económica. Guadalajara. 2000.

Aguerrondo, Inés. Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red. UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIEP/UNESCO. Sede Regional Buenos Aires. 2002.

Aguilar, Luz Eugenia. Escribeme un cuento. La alfabetización como práctica social para el desarrollo de las competencias comunicativas. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2008.

Aguilar, Luis. La Hechura de las Políticas. Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México. (1994).

—, Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2007.

Arias, Hilda y Martínez, Mara. La práctica de la asesoría en los procesos de intervención de la MEIPE. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2008.

Castillo, Gloria y Azuma, Alicia. Las reformas y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar. FLACSO. México. 2009.

Chavoya Peña, María Luisa. “Reflexiones sobre la práctica de investigar en educación”, Revista La Tarea. Sección 47 del SNTE. Núm. 19, diciembre. Guadalajara. 2006.

Díaz, Antonio. Las Políticas Públicas en Materia Educativa. Secretaría de Educación Pública. México. 2003.

Domínguez, Luis Roberto. Análisis de congruencia interna y externa de las carreras que se imparten en el Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2008.

Ducoin Watty, Patricia. (Coord). Sujetos, actores y procesos de formación. Tomo II. Colección “La investigación educativa en México 1992-2002”. IPN. COMIE. 2006.

Espinosa, Felipe y Flores, Magdalena. Pedro la hace y Juan la paga. La actualización emergente de los docentes de secundaria 1999-2005. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2010.

Flores-Crespo, Pedro. “Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva”. Revista Sinéctica, número 33. ITESO. Guadalajara. 2008.

Flores Talavera, Gabriela. Formación de Educadores holista, el desarrollo de las habilidades

docentes y sus procesos de transferencia. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2010.

García, Guadalupe. Historia de un pasado-presente. Las escuelas primarias en Guadalajara (1867-1914). Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2008.

Guerrero, Luis. 2007. Siete razones para tomar decisiones sin información. Disponible en <http://educhevere.blogspot.com/2007/05/siete-razones-para-tomar-decisiones-sin.html>

Goodin, Robert, Rein, Martin and Moran, Michael. (Coords.). "The public and policies". The Oxford handbooks of political science. Universitypress. Oxford. 2006.

Gibbons, Michael y otros. La nueva producción del conocimiento. Palomares-Corredor. Barcelona. 1997.

Guillaumin, Arturo. Complejidad, transdisciplinariedad y redes: hacia la construcción de una nueva universidad. CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El aprendizaje en tercero de secundaria en México. Informe sobre los resultados del Excale 09, aplicación 2008.

Kepowics, B. y Santacruz, L. "Región Centro-Occidente en Rueda", en Rueda Mario (coord.). Notas para una agenda de investigación educativa regional. COMIE. México. 2006.

Klijn, E. "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (Eds.) Managing Complex Networks. Sage, London. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> (1998).

Latapí, Pablo. ¿Pueden los investigadores influir en la política educativa? Organización de los Estados Iberoamericanos. Disponible en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article3534> (2008).

Ledezma, Moisés y García, Leonardo. Una propuesta de intervención como apoyo a los docentes de matemáticas en una escuela secundaria. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2006.

Maggy, Rolando. "Usos e impactos de la investigación educativa", Weiss, Eduardo (coord.). El campo de la Investigación educativa. Col. La investigación educativa en México 1992-2002, núm. 1. COMIE/CESU-UNAM. México. 2003.

Martínez, Margarita. Los cursos de actualización de los profesores y su impacto en las prácticas docentes del nivel de Secundaria. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2008.

Messina, Graciela. "El lugar de la investigación en la educación básica", en Memorias del encuentro "Educación y organizaciones sociales: reflexiones desde la investigación y la práctica". Universidad Iberoamericana. México, los días 14 y 15 de junio de 2006.

Disponible en http://www.uia.mx/web/site/tpl-Nivel2.php?menu=mgInvestigacion&seccion=invlnidelineas_etpanteriores2

Navarro, Micaela. Vinculación del currículo con el mercado laboral en la educación media superior de sostenimiento estatal de la Región Centro de Jalisco. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2010.

Ornelas, Carlos. Política, poder y pupitres. Crítica al "nuevo" federalismo educativo. Editorial Siglo XXI. México. 2009.

Ponce, Víctor y Pérez, Verónica. La Práctica y los Significativos Educativos de los Agentes de los Centros de Atención Múltiple que Ofrecen Educación Primaria en el Estado de Jalisco. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2006.

PortaldelaSEJ-CIIE.<http://portalsej.jalisco.gob.mx/investigacion-educativa/?tema=jalisco/>
Reimers, Fernando y McGinn, Noel. Diálogos informados. El uso de la investigación para conformar la política educativa. CEE/AUSJAL. México. 2000.

"Revisión nacional de investigación y desarrollo educativos. Reporte de los examinadores sobre México", en Revista Mexicana de Investigación Educativa. Número 21, Volumen IX. Abril-junio. OCDE-CERI. 2004.

Rodríguez García, Alejandro. Aprendiendo a estudiar matemáticas mediante la resolución de problemas. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2008.

Sandoval, Sergio. La reinención del magisterio, entre el anhelo y el poder. El caso de los posgrados magisteriales en Jalisco. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2010.

Sañudo, Lya; Ponce Grima. (coord.). "La investigación educativa en Jalisco. 1993-2001". Weiss, Eduardo (coord.). El campo de la Investigación educativa. Col. La investigación educativa en México 1992-2002. núm. 1. COMIE/CESU-UNAM. México. 2003.

Tedesco, Juan Carlos. "¿Son posibles las políticas de subjetividad?". en Tenti Fanfani Emilio (Comp.). Nuevos temas en la agenda de política educativa. UNESCO. IIEP. Siglo XXI editores.

Buenos Aires. 2008.

Valencia, Ana Cecilia. La subjetividad del director escolar, un acercamiento a sus imágenes e imaginarios. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2010.

Vergara, Martha. Condiciones y Mejoramiento de la Educación Intercultural de los Estudiantes Indígenas, Náhuas y Huicholes de Educación Primaria en Jalisco. Secretaría de Educación Jalisco. Guadalajara. 2006.

Villalpando, Mayela. El Impacto de los Cursos de Actualización en el Desarrollo Profesional del Docente de Educación Básica. Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara. 2006.

Weiss, Eduardo. “La gestión de la investigación educativa”, en Revista Mexicana de Investigación Educativa. Editorial. Número 21, Volumen IX. Abril-junio. 2004.

Zatarain, Rubén y Ponce, Víctor. Gestión y Acciones Educativas en el Marco de la Reforma Integral de la Escuela Secundaria. 2006.

CONCLUSIONES GENERALES

Para la preparación de estas conclusiones se organizó un Seminario el 25 de mayo de 2012, con la mayoría de los autores de esta obra. Aunque se invitó a todos, participaron Miguel Ángel Vértiz Galván, Angélica Macías Morales, José Rojas Galván, Ana Cecilia Valencia Aguirre, Dimna Silvia González Hernández, Carmen García Estrada, Miguel Ángel Pérez Reynoso, Bernabé Bañuelos Ansaldo y Víctor Manuel Ponce Grima. Además participaron Juan Alberto Ramírez Valdez, Luis Alfaro Rodríguez, Guillermina Sosa Sánchez y Guillermo Ahumada, colegas del Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa. Asistió también la maestra Patricia de la Torre.

El seminario fue organizado además para la revisión de los artículos del presente libro. Se propuso el siguiente guión para organizar las participaciones: 1) argumente el nivel de vigencia de la tesis que planteó en su texto y cómo se ha modificado en el contexto actual; 2) caracterice los factores que influyen en la temática que desarrolló en el contexto de la política educativa; 3) describa los escenarios que visualiza en lo real, posible, deseable y factible, con respecto a la temática desarrollada; y, 4) qué recomendaciones haría a la investigación educativa y a los espacios de toma de decisiones en el plano de la política educativa.

En adelante se presentan las principales intervenciones que se transcribieron y que fueron reelaboradas, pues como lo señala Paul Ricoeur la expresión oral tiene otra lógica para ser comprendida en los textos escritos.

Miguel Ángel Vértiz Galván

Voy a abordar las reflexiones que se proponen en el esquema de la mesa y entonces, ¿Cuál sería la vigencia que tiene la tesis que explique en el contexto actual? Propongo dos elementos. Primero, que las políticas se enfrentan a estrategias que en tiempos electorales, como el presente, los actores plantean fines distintos. No todos los actores comparten el fin de la mejora educativa, ni siquiera todas las políticas educativas están diseñadas en este sentido, porque los propios diseñadores de políticas tienen fines o cargos dentro de sus lógicas de implementación. Estos actores tienen diferentes recursos organizacionales, económicos, políticos que movilizan de formas diferentes y en contextos diferenciados. Es importante la reflexión porque no sería lo mismo la gestión de cambio de políticas en un contexto con recursos, con sistemas políticos diferenciados en los estados del norte del país que en los estados del sureste.

El análisis contextual confirma esta reflexión: la necesidad de un proceso de implementación de políticas basado en gestión del cambio, porque no será la misma gestión que tendremos con actores que tienen recursos políticos, económicos y organizacionales diferentes. Los contextos diferenciados imponen a la política educativa actual, tal como se lleva a cabo hoy, a través de la negociación, en lugar de la gestión. Me centraré en mostrar porqué debe centrarse la implementación de políticas en la gestión.

La negociación es un asunto muy interesante, porque hace que las políticas no obtengan los resultados esperados, pues la negociación implica la introducción de la incertidumbre. Esta es mi hipótesis central: en virtud de la negociación, en las políticas siempre obtendremos

resultados diferentes a los esperados. En ocasiones son buenos, es decir, que obtenemos una contrafinalidad, que buscando el fin “A”, obtengamos el fin “B”. No quiere decir que el fin B sea malo, a lo mejor resulta mejor que el A, que el fin buscado, pero de todas maneras estamos obteniendo un fin que no es el esperado. Entonces cuando se logran buenos resultados en las políticas, no es por la implementación de las políticas, sino por cuestiones aleatorias.

La metáfora maquinal (de la máquina) es equivalente, por ejemplo, que si tenemos que cambiar un engrane pequeño por uno más grande, para que el reloj camine más rápido, tenemos que negociar la forma del engrane. La negociación puede ocasionar que el engrane en lugar de ser redondo sea triangular; luego el resultado va a ser completamente distinto.

Con esta metáfora podremos comprender los resultados de las políticas de evaluación de docentes, que al ser negociada no tendremos la versión de evaluación que esperábamos. Si hay buenos resultados es casual. De la misma manera, la implementación de currículo por competencias en educación media superior está acompañada de procesos de capacitación o de formación de docentes. En el proceso de implementación del nuevo currículum, se negocia dentro de la escuela, pero también con los actores externos a la escuela. Dentro de cada escuela los directores negocian con los maestros la presentación de las planeaciones, la construcción de evidencias de aprendizaje y todo lo que el currículum por competencias supone que se deba hacer. La negociación permite que se aproximen objetivos y resultados, pero no son exactas al resultado esperado. Si se obtiene algo bueno será completamente

casual, porque estamos obteniendo algo que no se apega a lo prescrito originalmente. En síntesis, cuando basamos la implementación en la negociación, esta es la reflexión fundamental, siempre obtendremos algo que nunca será idéntico a lo esperado.

Segundo. Los modelos educativos se refieren al conjunto de acciones que suponen procesos en la implementación de políticas. Sin embargo ocurre que generalmente no se considera el análisis de lo que está sucediendo en las diversas organizaciones educativas específicas. Cada una posee diferentes recursos, formas de actuación, de entendimiento y cultura. En cada escuela los actores se centran en los procesos y en lo que consideran debe cambiarse, en la forma de hacer X, Y o Z, pero que modificarán los resultados. Por otro lado, los resultados no reflejan una buena valoración de los modelos, cuando no se sabe de qué manera fueron adoptados estos modelos, al no centrarse en la gestión de las políticas.

Algo cierto ocurre en la teoría del cambio organizacional, y que no habría que probarlo mucho, porque una cosa comprobada es que de todas maneras se produce el cambio, es decir, si en una organización educativa cambiamos al director o a un profesor o hasta a un estudiante, o a un padre de familia se generan cambios. La modificación de casi cualquier cosa en una organización modifica muchas dinámicas internas. Lo único seguro es que las cosas en las organizaciones van a cambiar. Lo que no sabemos es que en ausencia de gestión, cómo van a resultar los cambios, cuando éstos se apegan a la prescripción de un modelo. Si tenemos un modelo educativo, o un modelo organizacional, o un modelo de trabajo o un modelo de implementación de políticas, y entonces si introducimos cambios en una organización, sin duda habrá resultados.

Lo difícil es ¿Cómo evaluar esos resultados? Si no sabemos exactamente, al no estar al pendiente de la gestión del cambio, cómo es que los actores estuvieron desarrollando o adaptando las prescripciones externas a sus dinámicas internas. En este contexto conviene

revisar los estudios de casos exitosos. Se vuelven relevantes porque al final es lo único que nos da luz. Necesitamos aprender cómo le hicieron en un lugar para adaptar ciertas prácticas y obtener mejores resultados. Eso es lo que nos queda por hacer, dado que no lo hicimos en el momento de la implementación. Si en el momento de la implementación de políticas se hubiera hecho una gestión, que hubiera dado claridad acerca de cómo las están adaptando las organizaciones y sus actores y cómo están dando buenos resultados, entonces podríamos tener conocimiento y afinarlo en las subsecuentes implementaciones.

En términos de lo real, lo real es que la implementación basada en la negociación de acciones que genera resultados no esperados. A nivel conceptual habría poco que decir porque cuando en las organizaciones educativas, la implementación de una política educativa se basa en la negociación con los actores, no para asegurar el resultado, sino para adaptar lo mejor posible los procesos a la dinámica interna de la organización, estaremos provocando que el resultado sea inesperado, y si se llega a un buen resultado, eso ya lo sabíamos desde el principio.

Lo posible es iniciar la implementación de políticas educativas estableciendo los resultados deseados en vez de establecer el modelo. Los modelos son representaciones mentales de algo. Entonces no podemos pensar que la realidad se apegue a las representaciones mentales, porque debe ser al revés: la representación debe provenir de un hecho real. El modelo debe ser un referente que se debe ajustar a los procesos reales; por eso lo posible es cambiar la visión de la política en el modelo maquinal. Debemos cambiar el modelo de la maquina, a una visión en la cual en vez de tomar ese modelo como algo a realizar, debemos tomarlo sólo como un referente entre otros referentes. Podemos llegar con paquetes de modelos y si éste no se apegue a los resultados, podemos tomar otro, si es que lo que nos interesa es asegurar los resultados y no sólo el proceso. Debemos asegurar el currículum por competencias, no debemos asegurar que el profesor que enseña filosofía, mecánica o inglés genere evidencias de aprendizaje, sino que lo verdaderamente importante es que debemos asegurar el aprendizaje.

Creo que es factible cambiar los mecanismos de implementación basada en modelos, a una implementación basada en la búsqueda de resultados, y lo factible es un cambio de visión paulatina. Porque nos casamos con un modelo en vez de casarnos con la realidad. En otros países se desarrollan las cosas al revés. Si vamos a Inglaterra, Tyler, un pedagogo muy famoso, desarrolla una teoría tomando en cuenta qué hacen las escuelas en la construcción de espacios curriculares exitosos, cómo se hace un temario. Recoge las mejores formas de trabajar en su país, en sus escuelas, y a partir de esos datos, construye un modelo teórico que pudiese servir a otros, acerca de cómo se hacen bien las cosas, en los lugares donde se han generado buenos resultados. En México ocurre al revés, primero se privilegian y se aprenden las teorías pedagógicas, como principios de colonialidad intelectual. Comúnmente decimos, pues como nosotros no somos capaces de identificar las buenas formas de trabajar en México, pues vamos a hacer lo que dice Piaget o Vigotsky, y entonces hacemos lo inverso a Tyler.

Tyler recoge la buena práctica, la sistematizó y construyó un modelo que pudiese servir de referencia a otros, que todavía no sabían cómo hacerlo. Nosotros, en vez de hacer eso, tomamos el modelo y obligamos a los que están trabajando a adoptarlo, aunque esto no les genere los buenos resultados que se estaban obteniendo.

Angélica Macías

Desde la época de los 80's es muy clara la existencia de tres tipos de reformas de primera,

segunda y tercera generación. Privilegio las de tercera generación, diseñadas para gestionar el cambio y producir equilibrios en el sistema. El tema que propongo, los presupuestos participativos, tiene que ver con cambios hacia una nueva forma de ver las instituciones, pero estamos seguros que ello implica cambiar muchos elementos, a las instituciones.

Se trata de promover cambios de largo plazo, y a lo mejor no nos va a tocar ver esta democracia consolidada. Los presupuestos participativos son escenarios en lo real, lo posible, lo deseable y lo factible. Lo real lo vemos por ejemplo en Tlajomulco. Hoy en día, los presupuestos participativos se están implementando a nivel región, nacional y mundial. Estas experiencias se han recogido en la dotación de servicios completos, desde la comunidad y con actores complejos y con educación inclusiva. No creo que esta propuesta sea del todo utópica. También comparto la visión de que la utopía como tal es productiva en sí. En el camino hacia la utopía nos puede llevar a errores, pero no quiere decir que el modelo que propongo de participación sea la ideal ni la única ni la factible. Existen diversos modelos y formas, como bien lo dijo Miguel Vértiz. De lo que estoy muy segura es que la desesperanza es improductiva.

Ana Cecilia Valencia Aguirre

Abordaré algunos resultados de la investigación en torno al Programa de Formación de Directivos por Competencias (PFDC). Planteo dos posibilidades frente a la posición gubernamental. La primera consiste en concebir a la formación bajo una visión sistémica y ecológica que señala que los desempeños o las prácticas son resultado de situaciones, donde está inserto el ambiente y los sujetos que están ligados a ambientes institucionales. Nada se logra a partir de un voluntarismo individual sino que los logros tienen que ver con contextos, con historias, con dinámicas. Desde este enfoque sistémico incorporo la tesis de que en la gestión entran en juego diversas variables y una de ellas es la capacitación de los maestros y de los directivos. Por otro lado, también planteo una visión centrada en un enfoque dialéctico, que establece antítesis y contradicciones, que se pueden explicar desde una dimensión histórico-institucional, de los sujetos en su contexto y de ahí la posibilidad de encontrar explicaciones a la postura del PFDC que consiste en que “a mayor capacitación nulos efectos en la transformación de la práctica”.

En la realidad tenemos, por un lado, a una escuela verticalista en donde convergen diversas tradiciones y racionalidades que se mueven en la tensión entre lo burocrático administrativo y lo pedagógico educativo. Pero por otro lado, tenemos un discurso eficientista de la gestión. Cuando se forma al director en competencias se pretende que éste cambie su escuela desde adentro y la lleve a la mejora, que se refleje en resultados, los cuales se miden de acuerdo al esquema de la evaluación, particularmente de la prueba ENLACE. Se implementa un modelo formativo que se mueve entre la tradición de un enfoque funcionalista contra el modelo de la innovación.

El modelo de formación por competencias se considera un modelo de innovación, en alternancia porque incorpora la tutoría y seguimiento. Sin embargo su implementación vuelve a recaer en un modelo centrado en el conocimiento, porque se saca al director de su espacio, de su escuela. Se le recluta en un ámbito de formación formal, es decir, en aulas formales con un enseñante, con un profesor. Posteriormente, cumplidos todos estos procesos, se le manda a su escuela para que aplique lo aprendido. Luego entonces volvemos a caer en el ambiente tradicional de la formación, centrado en un modelo de conocimientos.

El gobierno parte del supuesto de que en las aulas se aprenden sus antologías, luego lo deben ir a aplicar a su realidad. Me parece que este es uno de los grandes problemas que tienen los modelos de formación de directivos, y también de docentes. Quieren ser innovadores pero siguen centrados en el modelo tradicional de la formación.

Por otro lado, ocurren una serie de tensiones y perversiones. Las tensiones se pueden analizar en los resultados de la investigación que pronto se publicarán, pero también existen perversiones, sobre todo en los juegos de simulación entre lo que el gobierno quiere, lo que los formadores quieren y lo que es posible hacer. Esto se puede explicar Durheimianamente como el juego de la noria. Entre más se consolide la tendencia a evaluar por resultados, más se va a acrecentar la tendencia a simular dichos resultados.

Lo importante es que la investigación se lleva a cabo en 23 escuelas del estado de Jalisco. Presento el contexto situacional de la gestión y el contexto situacional de la evaluación de los directores. Cuando uno se pregunta por qué el director va a estos escenarios de capacitación, que le quitan tiempo, que le implican recursos, que lo desgastan, que le generan problemas en sus espacios laborales, porque sigue estando presente en él la idea de la necesidad de hacerse visible ante un estado evaluador.

Si bien es cierto que no se le va a dar ningún reconocimiento, porque el modelo le advierte que no le van a dar puntos escalafonarios, lo cierto es que el director gana visibilidad, en el sentido de que se disciplina en un modelo que está en vigencia y que hasta cierto punto es una moda, ser director competente.

Lo real es que la formación ha cambiado. En los años noventas se orientó a partir de los dispositivos de gestión; ahora se implementa un modelo a partir del estado evaluador empresarial, que impone la necesidad de hacernos visibles ante un nuevo discurso, que convence a los directores en ganar visibilidad y disciplina.

En la formación de los directivos, ellos logran articular un discurso en donde después de la formación hablan de competencias y de desempeño. Adquieren un nuevo discurso, que es importante valorarlo, en lo que llamo la constitución de un ethos. El ethos comienza con hacerme de un discurso que me identifica con otros: ¡Ah mira! Nosotros si somos competentes, fuimos a un curso, estamos certificados. Eso forma un ethos, forma una comunidad de valores.

Lo posible. Creo que ante las posiciones de tensión que hay en la gestión hay que hacer que los directivos hablen. Cuando se les permite el habla nos muestran, desde su propio discurso, pero sobre todo cuando se va a observar lo que hace, se puede comprender la complejidad de los escenarios educativos; se comprenden todas esas variables que no ingresan en la formación formal, pero que entran en juego, y están presentes en el contexto. Lo deseable es que la formación se constituya en un ethos, esto es, que constituya parte del ser del director en cualquier lenguaje, pero los directores requieren de espacios de diálogo, espacios de intercambio. Existe una gran necesidad de hablar de su experiencia y esto ya refleja la necesidad de generar redes de interacción entre directivos.

No entiendo por qué la formación no es situacional, cuando una de las cuestiones de éxito de este modelo es la tutoría. En este modelo de formación por competencias debería de fortalecerse más la tutoría y menos la formación en los espacios formales. Todos los directores aplauden la tutoría, pero ocurren solamente seis visitas en un ciclo y luego no hay seguimiento. No se trata de imponer una figura de autoridad que le vaya a decir qué hacer, sino de alguien que le escuche sus problemas, alguien con quien dialogar. Las figuras de acompañamiento me parecen muy interesantes. Ya Don Rafael Ramírez, por ejemplo, si revisan sus textos de cómo organizar una escuela, él hablaba de esta figura. Él iba a la escuela, veía cómo el director era al mismo tiempo profesor de la escuela rural. Reunía a su comunidad, recuperaba la parte interesante del trabajo, y luego él lo retroalimentaba con otro punto de vista.

Me parece que es una parte deseable que se da en el modelo, pero que no se formaliza, sino que se rompe. Se tiene que ver la necesidad de construir un ethos de la formación. Que la formación ya no sea sólo un dispositivo de capacitación, sino que constituya parte de un ethos. Esto es la construcción de una nueva identidad, constituida por un discurso y una práctica, que permita identificarse uno con el otro.

Urgen espacios de colegiación. Cuando llego a las escuelas los directores me reciben, me platican todo y da la impresión de que el director requiere de alguien que lo escuche, alguien con quien compartir sus ideas, sus preocupaciones. Existe una soledad, que le he llamado la soledad institucional del director.

Lo factible es trastocar la evaluación de manera diferente. Evaluar la estructura de formación. También considero que uno de los grandes problemas de perversión es la existencia de modelos que establecen una homologación entre evaluación y financiamiento bajo un modelo indiferenciado, homogeneizado. Esto genera muchas persiones, lo que se ha denominado efecto Mateo: a los que más tienen, se les da más; a los que menos tienen, menos se les da. Eso debe desaparecer. La evaluación tiene que llevarnos a la mejora, pero desde un plano de rendición de cuentas acerca de lo que pasa a nivel contractual, una evaluación más centrada en los contextos, en los actores y en los escenarios, más que una evaluación estandarizada en todos los espacios, incluido en el campo de la formación.

Es común que se parta de ciertos supuestos o principios inalterados. Precisamente cuando revisamos el MFDC, parten del supuesto de que los directores llegan al cargo sin formación. Sin embargo los directores tienen un imaginario, una concepción, una manera de entender lo que se hace en la escuela. Eso lo han aprendido en sus trayectorias. Por otro lado una cosa es el modelo de formación formal, digamos es el primer nivel de concreción de la formación que acontece en los espacios de estudio de las antologías; otra cosa es la implementación del modelo, pero otra cosa es la gestión encarnada, cómo el director cuando está ya en los espacios reales de su gestión puede o hace intentos por aplicar lo aprendido. Creo que ahí, cuando los directores están en las escuelas hacen muchas cosas que no tienen que ver con la gestión, sino con la resolución de problemas urgentes.

Hice una lista de lo que hace un director en un día de gestión, hace todo menos gestión y qué hace: resolver los problemas de la escuela. Atendía alrededor de cien tareas y todas para resolver situaciones urgentes, necesarias ineludiblemente, donde los tenían que resolver el director. Otro asunto muy importantes es que los directores son la cabeza de una institución; ese es un principio inalterado que también genera una concepción en la práctica, los problemas los tiene que resolver el director, si no está el director quién lo hace. Otro asunto importante, en la práctica de tutoría con los directores es que suelen hacer una reunión, toman acuerdos, trabajan colegiadamente. ¡Ay qué bonito! Se está aplicando una de las competencias. Se va muy contento el tutor, pero eso le generó más conflictos al director, porque luego no le dio seguimiento a la agenda, no porque no quisiera, sino porque se impuso la tarea de llenar el papeleo. Entonces, muchas veces, el aplicar las competencias bajo el MFDP, de lo que debe hacer el director en la escuela, se generan más conflictos al interior de la escuela ¿Qué tiene que hacer un director para considerarse bueno? Resolver todos los problemas para no tener conflictos ni con padres ni con maestros y tener las cosas resueltas, pero por otro lado tiene que cumplir con los dispositivos burocráticos de la Secretaría y esos son los directores “buenos”. No hay posibilidades reales, y eso no se debe a que los directores sean malos, se debe a la estructura compleja en la que está inmerso el director.

Juan Alberto Ramírez Valdez

Ante el planteamiento de Víctor Ponce sobre la reproducción del modelo de formación que no se apegan a las necesidades particulares y las condiciones de los directivos, y con base en el planteamiento del Dr. Vertiz, acerca de un cambio de visión sobre la forma de implementación de las políticas en educación, particularmente la de formación de directivos, la Dra. Valencia responde: lo que no se ha hecho en formación es un diagnóstico desde los sujetos y desde sus contextos.

José Rojas Galván

La vigencia de la tesis. Entre los escenarios real y posible

Es innegable que en la actualidad, como consecuencia del modelo neoliberal, millones de seres humanos son excluidos de las oportunidades para acceder a alimentos suficientes y nutritivos, agua potable, vivienda, servicios de salud, información, educación y cultura, así como oportunidades para obtener un trabajo digno y bien remunerado. Los “condenados de la tierra” deben enfrentarse día con día, a un entorno hostil lleno de riesgos y amenazas que reducen drásticamente sus expectativas de vida. Sin embargo, en este mundo de incertidumbre y riesgos, encuentra afortunadamente su contraparte y contracorriente en nuevos y esperanzadores movimientos sociales, proyectos regionales y locales, solidarios con la naturaleza, retornos a la apreciación profunda de la vida., y en algunas experiencias escolares, nuevas formas de elaborar, transmitir y aplicar el conocimiento que han contribuido a disminuir las desigualdades sociales.

Por ello nos planteamos la pregunta ¿Puede la escuela pública generar una sociedad civil crítica y propositiva con el objetivo de superar los efectos adversos que ocasionan las políticas educativas neoliberales a la educación en México? La tesis que se planteó en el documento inicial resulta ser vigente, pero además y debido a los acontecimientos recientes que se han suscitado en el país el país (marchas de la sociedad civil y del estudiantado universitario a favor de la democracia), la tesis se fortalece, pues en la misma se plantea que la escuela pública puede actuar desde la perspectiva de la pedagogía crítica, puede ser la encargada de construir una sociedad en la que todos supieran mirar al mundo social y natural con herramientas intelectuales adecuadas, y donde todos poseyeran la “palabra” para discutir con los otros los problemas comunes.

Factores que influyeron en el contexto de la política educativa

El Estado mexicano ha sido el responsable de crear los mecanismos para enfrentar y abatir los problemas arriba señalados; no obstante, las políticas públicas globalizadoras, entre ellas las educativas, que se han implementado en nuestro país, desde finales de la década de los ochenta, no han dado los resultados esperados. Por ello, es necesario fomentar la participación de la sociedad civil organizada con vistas a encontrar una solución.

En consecuencia, cabe preguntarse ¿Los actores de la educación están conscientes del papel que les corresponde realizar para abatir tales problemáticas? ¿Qué ha impedido que las políticas educativas implementadas por el gobierno para combatir dichos problemas no hayan dado los resultados esperados? ¿Hacia dónde deben enfocarse las políticas educativas para atacar el problema? ¿Cómo ha sido y en qué medida ha impactado la participación de la acción colectiva en nuestro estado en la búsqueda de posibles soluciones? ¿Con qué herramientas cuenta la población para enfrentar dichos problemas?

Para dar respuesta a las anteriores preguntas, en el trabajo que presento se analiza la pertinencia de relacionar las políticas educativas neoliberales que predominan en nuestro país, y la sociología de la educación, desde la pedagogía crítica, como una vía para identificar qué está ocasionando el fracaso escolar, pero también para generar una cultura del diálogo con los actores de la educación, llámense alumnos, maestros, padres de familia, comunidad, entre otros.

Los escenarios deseables y factibles

El reconocimiento de la capacidad de transformación de estructuras como la escuela por parte de la acción colectiva, desde la sociología de la educación y la pedagogía crítica enriquece la discusión hasta aquí planteada. El profesorado se ubica en un lugar estratégico para llevar a cabo prácticas educativas emancipadoras, junto con el alumnado y la comunidad. Estos son actores centrales para promover y realizar prácticas de éxito educativo. Los movimientos desde abajo, que se generen en favor de la escuela, proporcionaran la fuerza directora del cambio educativo.

Por lo anteriormente expuesto vale preguntarnos ¿Es posible pensar que en Jalisco se puede

generar en la escuela una cultura del diálogo a partir de la sociología y pedagogía crítica? De todas las experiencias educativas de éxito de que tenemos noticia, las comunidades de aprendizaje representan una posible respuesta, pues se plantean incluir igualitariamente en el ámbito educativo a todas las personas, para que consigan el éxito escolar: por justicia social, por realizar la democracia y porque la diversidad es riqueza.

En las comunidades de aprendizaje, también juegan un papel importante los movimientos sociales. Camdepradós y Pulido han resaltado experiencias acerca de cómo el movimiento igualitario afroamericano elaboró libros de texto que incluían y reflejaban su propia historia, así como el papel desempeñado por su comunidad en los acontecimientos históricos.

Desde nuestra opinión en Jalisco existen grandes posibilidades de generar comunidades de aprendizaje, una de ellas se está gestando en la comunidad de Mezcala, la cual se encuentra localizada en la región Ciénega de Jalisco. En dicha localidad está presente un interesante movimiento social, que ha defendido sus tierras, sus bosques y sus islas de los embates del neoliberalismo a partir del rescate de su memoria histórica. Desde nuestra experiencia en campo, nos hemos dado cuenta de que los niños en edad escolar son instruidos por los integrantes de la comunidad, a través de la enseñanza de la historia de su pueblo; historia que no es narrada por los libros de texto gratuitos. Esas actividades han servido para fortalecer su pertenencia a la comunidad y tejer lazos de solidaridad entre ellos. Esta estrategia sin duda se podría fortalecer, si desde la escuela se llevara a cabo la participación de todos los actores de la educación, además de los actores políticos, interesados en apoyar a los pobladores, pues la democracia se forma no en la gastada retórica política, sino en las prácticas y los detalles de la vida cotidiana.

Víctor Manuel Ponce Grima

Propuso algunas reflexiones en torno a las tres cuestiones que plantea en sus artículos de la obra, el primero relativo a los problemas y las alternativas para vincular a la investigación con las políticas; el segundo, con respecto a los modelos de gestión de políticas, jerárquicamente centralizado y el de redes y comunidades de política; y, el tercero en torno a la política de la escuela como centro de un nuevo sistema educativo.

Con respecto del primero, la vinculación de la investigación con las políticas, señala que se trata de un problema serio que impide que se tomen decisiones adecuadas en el curso de las políticas. El problema se debe al hecho de que investigadores y los responsables del diseño e implementación de políticas conforman dos sociedades distintas, es decir, cada cual posee su propio sistema de significados, culturas, tiempos, intereses, intenciones, formas de actuación e identidades. Para vincular estas dos “sociedades” son necesarias al menos tres cuestiones. Primero, que se gobierne por políticas, que se supere el actual estado de las cosas de gobiernos por políticos, sin interés en lo público, sino sólo en conservar y ampliar su patrimonio de poder y de los recursos. Segundo. Para lograr lo anterior, es necesario consolidar verdaderas políticas públicas, no sólo políticas gubernamentales, que van cambiando por las ocurrencias de gobiernos sexenales. Tercero. Es indispensable también consolidar e instituir espacios de

encuentro entre investigadores y tomadores de decisión; estos mecanismos formales, deben estar orientados a la consolidación de dispositivos que intersecten, comuniquen, esas dos sociedades.

Con relación al modelos de gestión de políticas. Muchos académicos e investigaciones han probado la ineficacia del modelo de gestión de políticas por mandato, operadas a través de estructuras jerárquico/burocráticas cuyas formas hologramáticas se corresponden a gobiernos autoritarios y patrimonialistas. Por el contrario se propone el fortalecimiento de la gestión de políticas de modo democrático, participativo, en redes de políticas en la que se el nodo central no se dedica a dictar las órdenes a las organizaciones “inferiores”, sino a promover la eficacia y la autonomía de los otros nodos. En este modelo se privilegia un sistema abierto que aprende y que promueve la profesionalización de cada una de sus organizaciones y sus actores, contra un sistema que cambia de políticas y de sus operadores en cada cambio de gobierno. En esta nueva concepción de gestión de políticas, los operadores de políticas y los agentes educativos, no tratan y conciben a los “otros” como carentes, incompletos; sino que se trata a los “otros” como sujetos y en permanente proceso de profesionalización.

Sobre la escuela como centro. Se trata de la conformación de un nuevo sistema educativo, reorganizado y reestructurado de otra manera. Porque las olas de reformas anteriores han fracasado, ni el profesor (primera ola), ni la escuela (segunda ola) van a transformarse si al mismo tiempo no se transforma al propio sistema educativo. Porque la tendencia homogeneizadora de la escuela, que impone el modelo del sistema jerárquicamente centralizado, obliga a la escuela a conformar diversas formas de simulación, que “acata, pero no cumple” (como lo señaló Roberto Miranda) las más de sesenta políticas federales y estatales. La transformación del sistema educativo parte de otro paradigma, de que cada escuela es una pequeña sociedad, con sus formas de pensar, significación, actuación, pero sobre todo situada, en su diversidad contextual, sociocultural. Este “nuevo” sistema fortalece la autonomía de la escuela, promueve el desarrollo de sus capacidades para comprender y educar de acuerdo a las condiciones y la cultura de la comunidad en donde está situada. Promueve la capacidad de la escuela para dialogar con su entorno sociocultural, porque se ha apropiado de los significados culturales de la comunidad y de sus alumnos. Se trata de una escuela autónoma, que rinde cuentas, con la capacidad y las condiciones para dotar a cada alumno de la potencia para interpretar las reglas de significación de la sociedad en la que vive.

Comentarios finales

Estas “conclusiones” emanadas de las participaciones del seminario iluminan segmentos de la realidad, sobre todo problemas relacionados con la consolidación de gobiernos por políticas, de la vinculación de las políticas con la investigación y acerca de cómo cuidar mejor los procesos de implementación, etc. Contribuyen a la imaginación de nuevos escenarios, entre la realidad y lo posible, lo factible y la utopía; pero sobre todo abren nuevas preguntas para los siguientes seminarios, para seguir dialogando, para iluminar los caminos más idóneos para la construcción de una educación completa, capaz de emancipar y dotar a cada alumno de la capacidad para interactuar de manera inteligente y con autonomía, en esta sociedad vulnerada para los más pobres.