

REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA INTEGRAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA, LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA REFORMA DE LAS ORGANIZACIONES: NOTAS PARA UN EJERCITO DE TESIS DOCTORAL

LUIS MANUEL JUNCOS QUIANÉ
Universidad Pedagógica Nacional/ Universidad
Autónoma Metropolitana- Iztapalapa

RESUMEN: Este trabajo presenta algunas reflexiones generadas a partir de la formulación de un trabajo de Tesis doctoral en Estudios Organizacionales, la intención es establecer conexiones entre la Nueva Gestión Pública, la Reforma Integral a la Educación Básica y los procesos de Cambio Organizacional. El contexto dado por la tendencia dominante de la Gestión Pública, la Reforma Integral y los procesos de

desconcentración de los servicios educativos ocurridos a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) implementado en 1992 delinea las circunstancias particulares en las que la Reforma se instaura en cada entidad de la República lo que hace necesario la realización de estudios de caso y su evaluación para establecer las medidas correctivas que sean necesarias.

PALABRAS CLAVE: Reforma Educativa, Gestión Estratégica y Cambio Organizacional.

Introducción

En el contexto de las recientes reformas que se han concretado en el nivel de educación básica de México nos encontramos con diversos fenómenos que se perfilan como resultado de las acciones emprendidas; en ese sentido es posible percibir que durante la primera del siglo XXI se adoptaron medidas que acentuaron la tendencia de la última década del siglo pasado y que le imprimen su actual carácter y fisonomía; entre ellas la firma del Acuerdo para la Calidad de la Educación (SEP, 2008), el establecimiento de criterios de gestión que ocupan la planeación estratégica contenidos en el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (SEP, 2009), la intención de articular los niveles que conforman el nivel básico mediante el Acuerdo 592 (SEP, 2011a) y la adopción de un

enfoque que asumió el discurso de las competencias como base de la reforma curricular (SEP, 2011b).

A partir la publicación e implementación de los documentos señalados se derivan algunas cuestiones que vale la pena reflexionar, en primer lugar la relación que existe entre las medidas adoptadas y la reorientación de las funciones del Estado, en segundo sitio el vínculo que existe entre la adopción de acciones vinculadas a la denominada Nueva Gestión Pública (New Public Management) con la resistencia al cambio manifestada por parte de los actores involucrados y, en tercer lugar, los efectos de todas estas acciones y reformas en el ámbito organizacional de las entidades que se encargan de la gestión de la educación básica en los estados del país. Se presentan aquí parte de las reflexiones realizadas en torno a un trabajo de tesis doctoral en Estudios Organizacionales se destaca la necesidad de realizar estudios de caso debido a la dificultad de establecer generalizaciones homogeneizantes por las peculiaridades que adopta cada entidad federativa en la que se han de implementar.

La educación de nuevo: Implicaciones de ser materia de interés público en el contexto de la nueva gestión pública

La educación en México ha sido reivindicada -de manera reiterada por el discurso gubernamental- como uno de los principales asuntos de interés público; en línea con lo anterior y bajo el marco del debate sobre las funciones del Estado y su vinculación con la Nueva Gestión Pública, se ha sugerido que debe reorientarse la acción de aquél en todas sus esferas de influencia (Martínez, 2009, pág. 39) el alcance es de tal amplitud que el ámbito educativo no se sustrae de esta tendencia. Lo antes descrito ocurre de cara a tres cuestiones que vale la pena resaltar: 1. un conjunto de reformas que se han implantado en otras partes del mundo, 2. los magros resultados que ha mostrado el Sistema Educativo Nacional y 3. El significativo tamaño de los recursos públicos destinados para atender el servicio educativo en nuestro país (Escobar, 2007, pág. 172).

Al mismo tiempo se percibe cierto consenso en torno a que el Sistema Educativo de un país contribuye a que la sociedad acceda a mejores condiciones de vida y se construyan, mediante este Sistema, las bases de un mejor futuro, esto claro, acompañado de medidas que procuren el desarrollo económico y la generación de fuentes de trabajo acordes a los procesos educativos previamente diseñados. Las reformas implantadas a dicho Sistema

pretenden dar respuesta a las necesidades emergentes derivadas de los constantes cambios ocurridos en las diversas esferas que constituyen la realidad social contemporánea, podemos considerar que ese es el propósito central de la actual Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB) implementada en México.

Aunado a lo anterior podemos decir que la administración y gestión de los asuntos de orden público es materia de análisis e investigación bajo el enfoque de lo que se ha dado en llamar la Nueva Gestión Pública. La tendencia a modificar las condiciones de gestión y administración pública imperantes hasta la década de los 80's del siglo XX responden, en buena medida, a la necesidad de conformar administraciones públicas ágiles para atender eficientemente las demandas de los grandes capitales, tal como lo hace notar Cruz Villalobos (2009, pág. 17), lo anterior ha implicado una redefinición de los asuntos que se consideran materia del interés público, cuestión que está vinculada a la definición de la agenda de gobierno (Victoria J., 2009), el delinear estrategias y condiciones para lograr que sean atendidos de manera adecuada, determinar el origen de los recursos que se deben destinar para su atención, establecer la recomposición de las organizaciones participantes y el rol de los actores sociales involucrados, entre otras cuestiones.

En ese sentido Arellano, Cabrero y del Castillo (2000), señalan que la Reforma de las organizaciones de gobierno es un elemento fundamental en la agenda política y social en diferentes países del Orbe, desde su perspectiva:

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos sociales amplios, deben comprenderse más allá de la estricta lógica legal o normativa e incluso más allá de la dinámica política. Estos factores son importantes sin lugar a dudas pero no atienden a otras razones del comportamiento de los actores involucrados en el alcance de los objetivos y la movilización de los recursos. Dichos actores están insertos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Actúan sobre patrones relacionales de poder cuya lógica principal no está únicamente en las camarillas políticas sino en las posiciones organizacionales que se dominan y en las reglas e interpretaciones que los espacios organizacionales defienden. (Arellano, Cabrero, & del Castillo, 2000, pág. 11)

Lo anterior sucede en un contexto donde el discurso dominante sobre gestión pública –la Nueva Gestión Pública- pretende conjugar herramientas provenientes de la administración

pública tradicional y elementos recuperados de la administración empresarial; cabe señalar que la adopción de esta perspectiva no es homogénea para todas las instituciones que conforman la administración pública de México, sino diferenciada y con matices particulares de tal manera que, para cada caso, se adaptan a las peculiaridades que presentan las diversas instituciones y organizaciones que conforman las entidades de Estado y de gobierno en nuestro país. En ese sentido, Aguilar Villanueva (1992), reconoce la acción del Estado como básica y definitoria para los diversos ámbitos del hacer social:

Aun drásticamente redimensionada y reformada, la acción del gobierno seguirá siendo básica, necesaria, importante y, para bien o para mal, determinante en numerosísimos campos estratégicos y cotidianos de la vida social. Particularmente en países que, como el nuestro, enfrentan los grandes retos aún insuperados de la productividad, la prosperidad, la integración, la moderación de la desigualdad, la calidad de vida, la protección del medio natural. (Aguilar, 1992, pág. 72)

Cabe mencionar que para la sociedad de cualquier país las acciones tomadas en materia educativa son de alto impacto y largo alcance, la evidencia clara de las Reformas implementadas en ese rubro se verá reflejada con toda nitidez en el largo plazo, es decir, deberán pasar varias décadas para reconocer el impacto específico y concreto que las decisiones adoptadas tuvieron sobre los sujetos que fueron educados bajo esa Reforma; no obstante, es prioritario para la sociedad y los tomadores de decisiones contar con información inmediata sobre la coherencia existente entre el diseño y la operación de las reformas para, en caso de ser necesario, reorientar oportunamente el trabajo realizado.

Los procesos de cambio y los posibles efectos de las Reformas en las organizaciones educativas

Por otro lado, todo proceso de cambio en una organización -la escuela puede ser caracterizada como una organización que aprende (Fullan, 2002),- implica una adecuación de sus participantes a las nuevas condiciones que definen a dicho cambio, si no se implementa de manera explícita y clara una estrategia para enfrentar los asuntos derivados de un cambio en la organización, se corre el grave riesgo de que la Reforma resulte fallida (Bracho González, 2009, pág. 27). El manejo de los incentivos para los actores involucrados, la adecuación de los nuevos escenarios de trabajo, el aprendizaje

de nuevas técnicas o el uso de nuevas herramientas, la resistencia al cambio, la pericia de las autoridades o directivos son, entre otros, aspectos que deben ser atendidos de manera explícita y con idea de lo que pudiera ocurrir si estas cuestiones no son consideradas de manera cuidadosa.

Es importante señalar que, dependiendo del carácter del cambio –quiebres, transformación o cambio (Watzlawick, 1995)- el nivel de profundidad en las modificaciones sufridas por una organización variará. En ese sentido el concepto de *cambio organizacional* puede ser definido como un proceso deliberadamente diseñado que mitigue los efectos no deseados de este mismo cambio y potencie las posibilidades de crear futuro en la organización, su gente y contexto (Blejmar, 2010, pág. 30), desde nuestra óptica, este proceso no ha sido atendido como debiera, lo que resulta en que no se hayan atendido los efectos no deseados, impidiendo a su vez que la implantación de las Reformas hayan tenido el impacto previsto y, por tanto se requiera de una estrategia de gestión del cambio que resuelva las inercias generadas por el mismo proceso.

Tenti y Stenberg, en un estudio reciente (2011) señalan que para el año 2006 sólo el 35% de docentes mexicanos de primaria y secundaria en áreas urbanas proyectaba continuar trabajando en el aula, la mayoría consideraba permanecer en el sistema educativo pero desempeñando otras tareas vinculadas a la dirección, administración o gestión; el trabajo de Tenti y Stenberg, muestra diversos rasgos de los docentes mexicanos que son, a nuestro parecer, los principales operadores de la reforma, y no se ha trabajado a fondo para resolver de raíz los males endémicos que aquejan a ese importante y estratégico gremio de trabajadores de la educación.

A partir de lo anterior podemos suponer los docentes tienen bajos incentivos para mantenerse laborando frente a grupo y no permiten favorecer actitudes y acciones proclives al cambio, puesto que esos procesos les significan una mayor carga de trabajo y no necesariamente mejores resultados para sus alumnos, además es posible que tampoco les representen mejoras en sus condiciones y situación laboral, con esas bases y sin una estrategia clara de gestión del cambio, difícilmente la reforma podrá alcanzar los objetivos propuestos, y los costos de esto no solo son financieros sino sociales de alto impacto y largo alcance.

Las reformas educativas en México: inercias y su carácter actual

Al parecer este ha sido el tenor imperante en la implementación de las reformas educativas realizadas en los últimos 30 años, aunado a ello, se presentan de manera recurrente acciones que simulan el cumplimiento de los objetivos establecidos, además se construyen y publican indicadores que no necesariamente coinciden con la realidad de escuelas que conforman el Sistema, además existe una profunda heterogeneidad de las condiciones en que el profesorado realiza su labor, por lo cual se complica el establecimiento de generalizaciones válidas para todo el Sistema Educativo, abriéndose la necesidad de hacer estudios específicos, que ayuden a formular soluciones consistentes para la gran heterogeneidad de los casos que se presentan en dicho sistema.

Para el caso de México estos cambios se han formulado con cierta distancia entre sí, existiendo tres reformas educativas en los últimos 40 años; la más lejana corresponde al periodo de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en la década de los 70's del siglo XX, después nos encontramos con la reforma del año 1993, instituida durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y teniendo como referente el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y finalmente, en el marco del Acuerdo para la Calidad de la Educación (ACE) y el Modelo de Gestión Educativa Estratégica (MGEE) se instituye la denominada Reforma Integral a la Educación Básica (RIEB) que se completó en el ciclo escolar 2011-2012, mediante la publicación del Acuerdo 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica (SEP, 2011a) y la publicación del Plan de Estudios 2011 (SEP, 2011b).

Cada una de estas reformas ha estado marcada por amplias discusiones acerca del carácter y contenido de las mismas, el enfoque pedagógico-didáctico, su fundamento filosófico, el alcance y condiciones de operación, entre otros temas. Es necesario señalar que el diseño, implantación, operación, seguimiento y evaluación de una Reforma de este tipo es una labor ardua y compleja, que se justifica por el efecto de mejora en el nivel de vida de la población además del amplio uso de recursos públicos que son ocupados durante un largo periodo, que al tratarse de un país como México -con una población en condiciones de precariedad económica- el tema ocupa un lugar destacado cuando se considera el uso de recursos públicos.

La actual Reforma a la Educación Básica, adjetivada como integral, se caracteriza por su asincronía (el nivel de preescolar la Reforma entró en vigor en 2004, estableciendo, además, su obligatoriedad como parte de la educación básica; en el nivel secundaria la Reforma opera desde el año 2006 y en primaria se implementó un proceso de reforma gradual que inició el ciclo 2009-2010 y concluyó el ciclo 2011-2012), la búsqueda de establecer una continuidad e integración de los niveles que componen -incluyendo la conformación de un perfil de egreso para todo el segmento de Básica- por retomar aspectos didáctico-pedagógicos (enfoque constructivista) de la anterior reforma adicionando, la inclusión de nuevos elementos referidos al diseño (enfoque por competencias, agrupación por campos formativos, transversalidad, libertad del docente para proponer proyectos, entre otros aspectos), debido a esto último -aunque la reforma implementada es fundamentalmente de carácter curricular-, se ha expresado en diversos documentos oficiales la intención de dar un giro a la educación teorícista e imprimirle un sello más práctico, poniendo especial atención en los aspectos procedimentales, ello implica un importante cambio a la forma de hacer las cosas en el aula y, por tanto, impactando la acción de los actores involucrados en dicho proceso (sobre todo profesores, apoyos técnicos pedagógicos y directivos) por lo que se espera, como resultado de la implantación de la Reforma, un impacto profundo, claro y contundente que se refleje en los resultados que, eventualmente, arrojará la evaluación a los actores, organizaciones e instituciones del Sistema Educativo Nacional.

Reconocer que el centro de la Reforma son los docentes, que el éxito de la misma depende de la aceptación y operación del cambio por parte de estos actores protagónicos, es de vital importancia; desafortunadamente se percibe un profundo descuido respecto a esta cuestión, puesto que no se han implementado las acciones necesarias para atender explícitamente la sensibilización y adopción del cambio por parte de estos actores, aunado al férreo control gremial que sostiene el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) instancia que se constituye, por la vía de los hechos, como un factor que obstaculiza los procesos de cambio, aunque en el discurso se afirme lo contrario.

Es evidente que los procesos de cambio y/o reforma no ocurren de manera tersa y sin complicaciones, más bien enfrentan un número importante de obstáculos, dificultades y resistencias que deben ser consideradas explícitamente al implementarlos, de modo tal que dichos cambios surtan los efectos deseados (Vértiz Galván, 2007), de no ser

considerados y atendidos explícitamente los factores de oposición al cambio, los recursos ocupados pueden presentar una baja relación costo-beneficio, lo que implica pasar de una imagen general del Sistema, al análisis de un conjunto de indicadores emitidos por el mismo Sistema (Lazarsfeld, 1974), reflejando un grave daño a las finanzas públicas, en virtud de que, eventualmente, no se alcancen los resultados esperados y adicionalmente se provoquen efectos secundarios perversos e indeseables.

La expectativa de que la Reforma contribuya a transformar el Sistema Educativo y de que eleve los niveles de desempeño de los participantes, ha provocado que se destinen una importante cantidad de recursos públicos para su operación, el impacto que esto ha tenido en la dinámica organizacional y los efectos que eventualmente generará en la Economía Pública, son aspectos que merecen la atención de las Ciencias Sociales, específicamente en su carácter práctico y operativo.

Conclusiones

El analizar los efectos que la implementación de la reforma ha provocado en la dinámica organizacional y, por tanto, reconocer en qué medida se han logrado los objetivos del Estado es materia base para investigación, ello nos permitiría establecer posibles acciones correctivas o mecanismos alternos para atender los problemas derivados de la inadecuada gestión pública, desde nuestra óptica ello debe ocurrir mediante la realización de estudios de caso que mantengan una perspectiva regional puesto que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992 dejó en manos de los gobiernos de los Estados el manejo de la Educación Básica generando una diversidad de escenarios con particularidades y diferencias notables entre sí.

En ese sentido es también necesario perfilar y evaluar los resultados inmediatos del cambio mediante la revisión de indicadores que presentan las organizaciones participantes en el Sistema; para esa labor se ha considerado, fundamentalmente, el uso de instrumentos como exámenes (En México se han ocupado exámenes como el PISA – de la OCDE- y ENLACE diseñado y aplicado anualmente por la SEP), tanto de alumnos como de profesores, directivos y personal de apoyo involucrado en su operación; además, se requiere vincular los resultados obtenidos con el monto de los recursos financieros ocupados para su operación, de forma tal que se pueda contar con datos y referentes que validen o no la consecución de los objetivos contemplados en las Reformas operadas.

Es así que se reitera la necesidad de realizar estudios e investigaciones tendientes a documentar, para luego explicar y atender, los problemas derivados de los procesos implementación de la reforma en las organizaciones que conforman el Sistema Educativo Nacional (SEN); además, este momento se aprecia absolutamente oportuno para la realización de este tipo de investigaciones, debido la reciente implementación de la Reforma en el nivel primaria ya que ello posibilita recoger datos e información que permitan una mejor comprensión sobre cómo ha ocurrido y aún está ocurriendo para, eventualmente, coadyuvar a la mejora de la operación y el desempeño de dicho Sistema.

Referencias

- Aguilar, L. ... (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Arellano, D., Cabrero, E., & del Castillo, A. (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE- Miguel Angel Porrúa.
- Blejmar, B. (12 de abril de 2010). *Gestión del Cambio Organizacional*. Obtenido de Memorias del 7º Congreso Internacional de Educación, Santillana, Buenos Aires Argentina: <http://www.santillana.com.ar/03/congresos/7/95.pdf>
- Bracho González, T. (2009). *Innovación en la política educativa. Escuelas de calidad*. Mexico D.F.: FLACSO.
- Cruz Villalobos, O. (2009). *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Administración Pública de México*. México D.F.: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Escobar, M. (2007). *Financiamiento de la Educación y distribución del Gasto en México*. En A. Carmona León, *Las Políticas Educativas en México, Pomares-UPN*. México, . (pág. 172). México D.F.: Pomares-UPN.
- Fullan, M. (2002). *Las Fuerzas del Cambio*. Madrid: Akal.
- Martínez, F. (2009). *Modernización de la Administración Pública del Siglo XXI: ¿Cambio de Paradigma?*. México, D.F.: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Secretaría de Educación Pública. (2011). *Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación*. México D.F.: SEP.

- SEP. (2008). *Alianza para la Calidad de la Educación*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2009). *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2011a). *Acuerdo 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*. México: Secretaría de Educación Pública.
- SEP. (2011b). *Plan de Estudios 2011. Educación Básica*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Tenti Fanfani, E., & Steimberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos. Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: Siglo XXI.
- Vértiz Galván, M. Á. (2007). Una propuesta de análisis de las políticas públicas en educación y su gestión en México. En S. Fuentes Amaya, & A. Lozano Medina, *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión* (págs. 151-170). México D.F.: UPN.
- Victoria J., A. M. (2009). *El ABC de las Políticas Públicas y su aplicación en salud indígena*. México: Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos.
- Watzlawick, P. (1995). *Cambio*. Barcelona: Herder.