

PROCESOS INSTITUCIONALES DE CAMBIO Y ESTABILIDAD EN ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

Miguel Ángel Vértiz Galván

Currículo: profesor de tiempo completo en la Universidad Pedagógica Nacional del cuerpo académico Políticas Públicas y Educación. Egresado de la maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del doctorado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Sus líneas de investigación permanentes son: “La gestión del cambio en organizaciones educativas” y “Las reformas del Estado y sus implicaciones en los sistemas educativos”.

Resumen

El documento expone la importancia de la investigación sobre los procesos de cambio organizacional en las escuelas como insumo para mejorar la implementación de políticas educativas, a través de la identificación de procesos institucionales de cambio y estabilidad. Como ejemplo del valor que tiene la elaboración de estudios de caso sobre el cambio, se presenta el caso de la implementación del Programa Escuelas de Calidad en una secundaria del Distrito Federal, cuyas conclusiones dan luz sobre los procesos que permitirían poner en práctica nuevas políticas educativas.

Abstract

The present document outlines the importance of research on the processes of organizational change in schools as an input to improve the implementation of educational policies. The study identifies the institutional processes of change and stability. A case study is presented regarding the implementation of the Quality Schools Program in a secondary school in Mexico City. The conclusions provide answers over the processes that allow putting into practice new educational policies.

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un planteamiento conceptual sobre el cambio organizacional en las escuelas inducido por la política educativa, que se ejemplifica con los resultados de un estudio de caso para la aplicación del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en una escuela secundaria del Distrito Federal que se documentó en 2006. En su versión completa constituye parte del proyecto de investigación “La gestión del cambio organizacional para la implementación de políticas educativas”, que actualmente sigue desarrollando un grupo interdisciplinario de investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional, coordinado por Miguel Ángel Vértiz Galván, como parte del cuerpo académico “Políticas públicas y educación”.

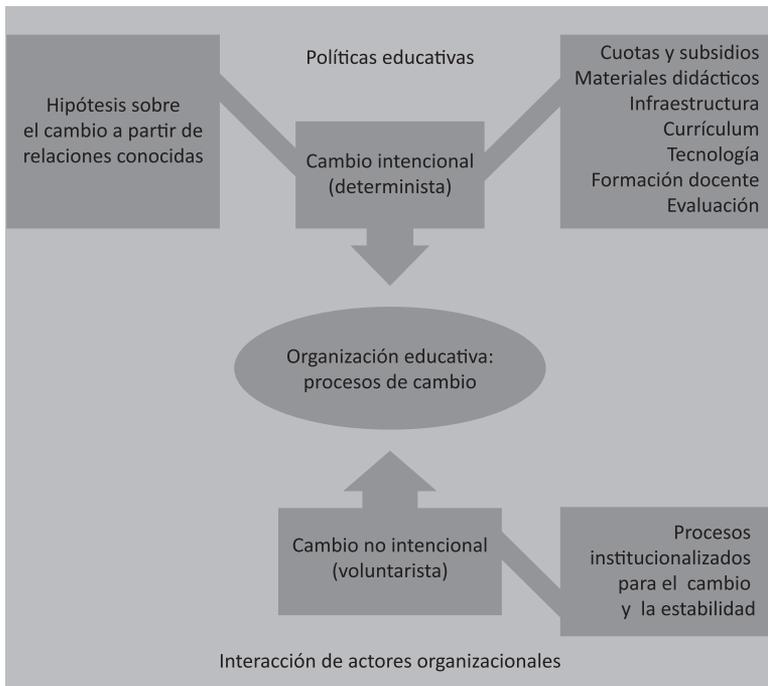
En la hipótesis general del proyecto, los cambios en las organizaciones educativas pueden ser inducidos hacia resultados esperados identificando y utilizando los procesos institucionalizados para el cambio, pero reconociendo la necesidad de un mínimo de certidumbre para los actores y estabilidad en las interacciones, que se garantiza en el tiempo mediante procesos institucionalizados para la estabilidad. Por lo anterior, el objetivo es identificar y explicar los procesos institucionalizados para el cambio y los procesos institucionalizados para la estabilidad en las organizaciones educativas.

¿POR QUÉ INVESTIGAR SOBRE LA GESTIÓN DEL CAMBIO PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS EDUCATIVAS?

Los mecanismos para inducir un cambio en las organizaciones escolares a través de los instrumentos de políticas educativas,¹ junto con los efectos esperados por éstos, constituyen hipótesis sobre la capacidad de influir en las organizaciones escolares desde la acción gubernamental, construidas con base en una racionalidad determinista del cambio organizacional, en la cual los docentes y el conjunto de actores se perciben restringidos para influir en las relaciones causales de los instrumentos de políticas educativas y sus efectos. Sin embargo, desde una visión más voluntarista de la organización, los docentes y los otros actores son racionales y estratégicos; definen sus propios destinos y transforman las interacciones de organización a partir de sus lógicas. Así, una visión sobre la eficacia de las políticas educativas debe incluir tanto la capacidad de éstas como la de la propia interacción de los actores educativos para tener injerencia en el cambio organizacional de las escuelas.

¹ Por instrumentos de políticas educativas me refiero al currículum, la tecnología, cuotas y subsidios, la formación docente, la infraestructura, los materiales didácticos y la evaluación, entre los más importantes.

Figura



Fuente: elaboración propia.

Con base en el reconocimiento de que las *hipótesis* de las políticas educativas son verificadas de manera efectiva por los docentes y los demás actores de las organizaciones educativas, el cambio organizacional de las escuelas es inducido por los instrumentos de políticas educativas, pero reinterpretado y reconstruido por las interacciones de los actores internos desde sus procesos institucionalizados, tanto para el cambio como para la estabilidad. Así, la investigación en los procesos internos de cambio organizacional dará mayor luz sobre los mecanismos para la ejecución de las políticas educativas, al conocer los procesos institucionalizados.

En el caso de las políticas educativas, las investigaciones sobre las relaciones causales entre instrumentos y resultados se encuentran en estadios bastante satisfactorios y contamos con numerosas publicaciones al respecto, no así sobre los procesos mediante los cuales estas relaciones se verifican en las organizaciones educativas. Al ser las relaciones causales hipótesis racionales sobre lo que se espera que ocurra en dichas organizaciones, los procesos específicos que se viven entre los actores educativos y que constituyen la esencia del cambio, aún no han sido teorizados, lo que significa una tarea pendiente y necesaria para prescribir los procesos institucionalizados a través de los cuales se pueda gestionar el cambio para la implementación de las políticas educativas en México. La relevancia de investigar estos procesos radica en hacer posible su diferenciación respecto de los procesos institucionalizados por los actores educativos para mantener la estabilidad en sus interacciones, como recurso necesario para darse certidumbre, y que

representan el conocimiento sobre la interacción social necesario para el adecuado diseño de estrategias exitosas o, al menos, que eviten las rutas por las cuales el fracaso o el desvío de las políticas es inminente.

El campo organizacional de la educación básica² estructura los flujos de información y decisiones que forman las dinámicas del sistema educativo. Por ello, las políticas públicas educativas se pueden identificar con un conjunto de procesos propios de dicho campo de la educación, que a la vez son fuentes de cambio en las escuelas.

Si llamamos instituciones al conjunto de reglas y restricciones, tanto formales como cultural y socialmente constituidas, las escuelas se pueden identificar como organizaciones educativas. Así, las políticas públicas constituyen modificaciones endógenas al conjunto de instituciones formales del campo organizacional de las escuelas, y reconocen a las instituciones como los mecanismos que regulan la interacción entre los diferentes actores del mismo campo; dichas políticas públicas inducen cambios en las organizaciones educativas.

Reconocer lo anterior no lleva a concluir que las políticas públicas pueden inducir un cambio intencional en las organizaciones educativas; sin embargo, no parece haber alguna razón para que éste sea el esperado. Si el papel fundamental de las instituciones es asegurar la certidumbre a los sujetos de la interacción social (North, 2001), los cambios en ellas enfrentarán resistencia social por generar espacios de incertidumbre en la interacción, además de que es esperable, por lo tanto, que cambios constantes de reglas formales terminen por institucionalizar mecanismos informales para la interacción que garanticen la certidumbre y, por tanto, más resistentes al cambio.

La investigación sobre el cambio en organizaciones educativas, que dé luz para una gestión de políticas educativas exitosa, deberá considerar el papel de los procesos institucionalizados por la propia interacción social para el cambio, así como aquellos que se han desarrollado para asegurar la estabilidad mínima que requieren los sujetos para la interacción.

Las conclusiones del caso que presentamos a continuación, muestran la evidencia de algunos mecanismos institucionalizados, por lo que los cambios de la organización educativa fueron implementados, a la vez que identificamos procesos constituidos como dispositivos de estabilidad para aquellas prácticas que se consideran necesarias o valiosas por los sujetos de la interacción cotidiana, en especial los que se refieren a prácticas vinculadas a su propia identidad docente.

3. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO

La complejidad del análisis del cambio organizacional y la problematización de la gestión del cambio para la ejecución de políticas públicas, no deja de ser un fenómeno social complejo que implica múltiples participantes que se interrelacionan entre sí en un proceso prolongado en el tiempo. Esta conceptualización nos lleva a defender la utilización metodológica del estudio de caso. Las escuelas permiten evidenciar de manera concreta “las respuestas de los profesores a los ordenamientos externos e internos sobre tareas, responsabilidades y condiciones para concretar una nueva propuesta educativa” (Jiménez, 2003), sobre todo en el

² Por recomendación del dictaminador de la revista *Sinéctica*, no presento los datos ni el marco teórico que define el campo organizacional de la educación básica, pues el documento tendría “un marco teórico muy extenso e información sobre el sistema educativo desproporcionada para el tema central”. En sustitución, remito al lector a: Vértiz Galván, 2009: 74-88.

proyecto educativo actual, que sienta sus bases en la necesidad de una transformación de la gestión escolar y al tiempo pretende la modificación sustancial del trabajo docente a fin de incrementar la *calidad* educativa.

Para analizar la puesta en marcha del PEC, como uno de los ejes de la política educativa nacional suscrito al enfoque organizacional, es indispensable encontrar una ruta metodológica que permita dar cuenta del cambio real experimentado en las escuelas. El estudio de casos como metodología analítica contiene los instrumentos necesarios para comprender este *proceso de cambio*.

Si bien hay diversos estudios de evaluación para este programa, éstos dan cuenta de los resultados más que de los procesos, y ponen de relevancia aspectos como el número de escuelas incorporadas, el monto del presupuesto asignado, los materiales adquiridos, el tipo de infraestructura renovada y hasta las evaluaciones de docentes y alumnos; sin embargo, esta noción de investigación cuantitativa, que si bien permite hacer generalizaciones sobre los datos arrojados, no describe en profundidad el porqué de las situaciones encontradas y, por lo tanto, no proporciona elementos significativos a considerar por parte de los diseñadores de las políticas educativas para una posible reestructuración de la gestión en la implementación de políticas; de ahí la necesidad del paradigma cualitativo que permita dar cuenta de la subjetividad del sujeto que interpreta y pone en práctica los programas educativos.

La visión inmediatista con la que, tradicionalmente, se ha considerado la fase de implementación de las políticas educativas, ha evadido la conformación en las escuelas de un proceso singular con condiciones generales y sujetos particulares en un espacio amplio de tiempo; por ello se requiere una metodología de estudio transversal, como el estudio de casos, que defina cómo y por qué cambian las cosas; que permita reconstruir la secuencia de etapas y actividades a que se han sometido tanto sujetos como instituciones; y que dé cuenta de las adaptaciones e incidencias vividas durante el proceso.

CONTEXTO GENERAL DEL CASO

La delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal concentra la mayor proporción de organizaciones educativas, tanto en el total como en cada subnivel educativo, a excepción de preescolar, en la que es superada por Iztapalapa.

Tabla

Distribución porcentual de escuelas en las delegaciones del Distrito Federal 2006

Delegación	Preescolar		
	Total	Privada	Privada
Alvaro Obregon	6,53%	4,17%	6,87%
Azcapotzalco	5,58%	4,17%	5,78%
Benito Juárez	5,43%	23,21%	2,93%
Coyoacán	6,31%	5,95%	6,37%
Coajimalpa de Morelos	2,06%	1,79%	2,09%
Cuauhtémoc	6,17%	8,33%	5,86%
Gustavo A. Madero	12,19%	12,50%	12,14%
Iztacalco	4,77%	2,38%	5,11%
Iztapalapa	21,66%	8,33%	23,53%

Magdalena Contreras	2,86%	0,60%	3,18%
Miguel Hidalgo	4,33%	8,33%	23,53%
Milpalta	1,69%	1,19%	1,76%
Tlahuac	4,11%	1,19%	4,52%
Tlalpan	6,90%	9,52%	6,53%
Venustiano Carranza	4,33%	3,57%	4,44%
Xochimilco	5,07%	4,76%	5,11%
Total Distrito Federal	100,00%	100,00%	100,00%

Delegación	Primaria		
	Total	Privada	Privada
Alvaro Obregon	7,48%	8,06%	7,19%
Azcapotzalco	5,37%	4,26%	5,90%
Benito Juárez	5,46%	10,66%	2,95%
Coyoacán	6,90%	8,62%	6,08%
Coajimalpa de Morelos	2,29%	3,43%	1,74%
Cuauhtémoc	7,30%	6,86%	7,51%
Gustavo A. Madero	16,34%	17,89%	15,59%
Iztacalco	4,94%	4,36%	5,23%
Iztapalapa	15,65%	5,56%	20,51%
Magdalena Contreras	2,17%	1,76%	2,37%
Miguel Hidalgo	4,94%	6,58%	4,16%
Milpalta	1,24%	0,74%	1,47%
Tlahuac	3,38%	2,78%	3,66%
Tlalpan	7,05%	10,38%	5,45%
Venustiano Carranza	5,85%	4,63%	4,44%
Xochimilco	3,65%	3,43%	3,75%
Total Distrito Federal	100,00%	100,00%	100,00%

Delegación	Secundaria		
	Total	Privada	Privada
Alvaro Obregon	6,13%	7,58%	5,35%
Azcapotzalco	4,77%	2,05%	6,22%
Benito Juárez	6,70%	12,50%	3,60%
Coyoacán	7,98%	9,63%	7,10%
Coajimalpa de Morelos	2,64%	4,51%	1,64%
Cuauhtémoc	8,97%	9,02%	8,95%
Gustavo A. Madero	14,81%	11,07%	16,81%
Iztacalco	4,84%	2,87%	5,90%
Iztapalapa	14,39%	8,81%	17,36%
Magdalena Contreras	2,07%	1,64%	2,29%
Miguel Hidalgo	6,55%	10,45%	4,48%
Milpalta	1,42%	1,02%	1,64%
Tlahuac	2,78%	1,64%	3,38%
Tlalpan	6,98%	11,48%	4,59%
Venustiano Carranza	3,54%	2,87%	6,66%
Xochimilco	3,63%	2,87	4,04%

Total Distrito Federal	100,00%	100,00%	100,00%
------------------------	---------	---------	---------

Fuente: elaboración propia con base en datos de estadísticas de planes educativos incorporados a la SEP y el Sistema Nacional de Información Educativa.

La escuela secundaria 146 se encuentra en la delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal; limita al norte y al este con el Estado de México;³ al sur con las delegaciones Venustiano Carranza y Cuauhtémoc; y al oeste con la delegación Azcapotzalco. Ocupa el séptimo lugar en extensión⁴ entre las delegaciones del Distrito Federal y se caracteriza por un importante tránsito de personas,⁵ por ser la segunda delegación más poblada,⁶ con 70% de su población en situación de pobreza,⁷ por su alta tasa de densidad poblacional⁸ y bajo índice de bienestar social. Además de los problemas económicos, sociales, urbanos y ambientales que derivan de la concentración poblacional, destacan también el narcotráfico, la delincuencia y la violencia intrafamiliar.⁹

La colonia Salvador Díaz Mirón, en la delegación Gustavo A. Madero, donde se ubica la secundaria 146, se caracteriza por tener en sus alrededores fábricas y centros comerciales que la hacen un lugar muy transitado. Alrededor de la escuela se encuentran numerosas vecindades, en las que habitan hasta seis familias por vivienda. La ubicación de la colonia es atractiva para el asentamiento de migrantes procedentes de diversos lugares de la república, y que ha sido promovido por numerosos grupos de invasores de predios. La colonia es considerada zona de alta peligrosidad y el pandillerismo se ha incrementado vertiginosamente; las autoridades de la escuela secundaria 146 y los padres de familia están preocupados por la posibilidad de que los alumnos se integren a este tipo de asociaciones.

En la escuela citada el nivel de aprovechamiento de los estudiantes ha descendido de manera notable en los últimos años y actualmente se ubica en el penúltimo lugar de su zona escolar; según los profesores, esto se debe a que han proliferado los problemas sociales y personales de los alumnos, y a la baja en el nivel de población escolar, que los ha orillado a aceptar alumnos con fuertes rezagos en la educación primaria. Los padres, por su parte, sostiene que se debe a la rotación de docentes y a los diversos distractores para los alumnos, como los videojuegos o las computadoras. La incorporación al PEC, desde hace dos ciclos escolares, abre la expectativa de un cambio que mejore los resultados educativos en la escuela.

³ La cercanía con el Estado de México es un factor importante que incide en el tipo de población que llega a la escuela sujeto del presente estudio de caso. Los municipios con los que se tiene contacto son: Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcoyotl

⁴ La superficie territorial asciende a 8 662 hectáreas.

⁵ Visitantes a la Basílica de Guadalupe, la zona de hospitales de Magdalena de las Salinas, el templo morión de la ciudad, el pueblo de San Juan de Aragón y una amplia zona de comercio.

⁶ Con un total de 1 235 542 habitantes, de los cuales 26% se encuentran en el rango de edad entre cero y catorce años, por lo que es susceptible de incorporarse a los servicios de educación básica. Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

⁷ De los cuales, 19% se sitúan en el rango de la indigencia.

⁸ 14 040 habitantes por kilómetro cuadrado.

⁹ Alrededor de 35% de la población ha consumido alcohol en diferentes niveles y cerca de 15%, drogas ilegales, porcentaje que va en aumento. La violencia intrafamiliar se ha incrementado vertiginosamente en los últimos años, entre otras causas debido a que la mujer se ha convertido en la principal proveedora del hogar; de hecho, 26% del total de hogares son encabezados por mujeres.

Durante 2006, año en que se realizó el estudio de caso, fueron puestos en operación cuatro programas de forma simultánea: Eduquemos para la Paz, orientado a disminuir la violencia entre la comunidad escolar y civil; Omblligos al Sol, cuyo objetivo es promover una buena educación sexual; Proyecto de Intervención Pedagógica para Mejorar el Aprovechamiento en Escuelas Secundarias (PIPMAES), que busca atender las escuelas cuyo promedio general es menor de 7.5; y finalmente el PEC.

INTRODUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PEC EN LA ESCUELA SECUNDARIA 146

El PEC es una política educativa que busca cambiar la gestión de las escuelas, e incrementar la autonomía a partir de nuevos esquemas de estructuración y organización escolar, los cuales, al promover una serie de vínculos entre los actores de cada escuela, desprenden nuevas relaciones de poder, así como espacios de negociación e incertidumbre (Crozier y Friedberg, 1990) antes inexistentes. Lo anterior, considerando que el PEC trae consigo una reestructuración de los procesos de trabajo, que implica un cambio en las rutinas. El presente estudio de caso se realizó desde la perspectiva de que el cambio puede producirse mediante un proceso de acción colectiva en un juego de cooperación y conflicto, en el que cada uno de los actores se transforma en un promotor de luchas y negociaciones, que maneja sus posibilidades para ejercer el poder en la obtención de fines colectivos, y también particulares (Crozier y Friedberg, 1990).

En la introducción del PEC, al director de la escuela le era pertinente lograr que el centro escolar incrementara su prestigio académico, así como la obtención de recursos económicos para el mejoramiento. También le permitió apropiarse de un amplio espacio de poder por las discrecionalidades que controla (Crozier y Friedberg, 1990); aun cuando los lineamientos y reglas de operación otorgan el mayor margen de decisión a los docentes, padres de familia y alumnos,¹⁰ el director difunde la información, dirige y encabeza los consejos de participación escolar y técnico, además de presentar la solicitud de inscripción al PEC ante el órgano dictaminador y encargarse de avalar con su firma los balances financieros y los informes de trabajo.

Para alcanzar la aceptación de los docentes a la inscripción del PEC, se apoyó en un grupo cercano de éstos para exponer los beneficios en equipamiento; en su perjuicio, los docentes anticiparon la posibilidad de una transgresión a su práctica, “en el margen de libertad y arbitrio que pueden reservarse” (Crozier, 1974: 12), especialmente por el tiempo que deberían dedicar a actividades adicionales. Como el tiempo representa su principal recurso (Hargreaves, 1996: 119), la negociación se realizó en una promesa por parte de los directivos de minimizar las actividades adicionales, en particular lo referido a elaboración y llenado de documentos, a cambio de maximizar el equipamiento; acuerdo creíble por los docentes por la existencia de información asimétrica y la racionalidad contingente (Williamson, 1991), con base en la cual cualquier eventualidad sería resuelta por el director.

¹⁰ A través de un proceso de planeación participativa, en el cual de facto sólo participan algunos docentes.

IDENTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS ADOPTADOS Y LOS ESPACIOS DE NEGOCIACIÓN PARA LA PRÁCTICA DOCENTE¹¹

Las reglas de operación del PEC señalan que debe elaborarse un plan escolar basado en la metodología de la planeación participativa y al que se incorporen a todos los miembros de la escuela, alumnos y padres de familia; sin embargo, el desconocimiento de estas reglas de operación, y la institucionalización del consejo técnico¹² y sus comisiones para el seguimiento y evaluación de la planeación institucional de la dirección general de educación secundaria, llevaron por adaptación (March y Olsen, 1997) a que el plan escolar fuera elaborado por una comisión. A partir de las recientes responsabilidades de la comisión de proyecto escolar, se articularon nuevas relaciones entre ésta y el director de la escuela, que modificaron no sólo la actuación, sino hasta el *status* de los docentes que la integraron, con lo que se dio paso a la construcción de nuevos marcos de gestión y organización, diversas reglas y pautas de conducta.

Una vez que ha aceptado incorporarse al PEC, el objetivo de la escuela es participar satisfactoriamente (Simon, 1972) en él; se debe suponer que el juego del poder se da siempre conforme a las reglas de una racionalidad fundada en la eficacia, lo que implica que el poder residirá, sin duda, en aquellos actores que contribuyan de forma efectiva a alcanzar los objetivos del programa (Crozier, 1974: 6).

Un papel central desempeña el preexistente consejo técnico, el cual se ha institucionalizado como espacio de resolución de todo tipo de asuntos internos, donde la discrecionalidad que tienen tanto el director¹³ como el coordinador académico, es amplia. Al ser los responsables de diseñar el orden del día de las juntas de consejo técnico, aquéllos tienen la facultad de acomodar los asuntos a tratar y acordar el tiempo que se dedica a ellos. Si la comisión de proyecto escolar o algún docente requiere incluir un asunto en la agenda, tendrá que negociar con estos actores la posibilidad de exteriorizarlo y poder utilizar algunos minutos de la programación.

Por su parte, la citada comisión adquiere una singular importancia en cuanto responsable de dirigir el diseño del proyecto escolar; para ello, utiliza como estrategia el lograr la participación de las academias en la identificación de problemas y necesidades. Asimismo, define las actividades, se encarga de elaborar el presupuesto preliminar de los recursos y elabora la redacción final. Estas funciones, si bien resultan una carga bastante fuerte del trabajo docente, su posición en el PEC le otorga un amplio margen de negociación, el cual se da en dos sentidos: por una parte, el trabajo de dicha comisión le es pertinente a los directivos porque les interesa presentar ante el órgano dictaminador un buen proyecto escolar y

¹¹ A partir de entrevistas estructuradas aplicadas a 35 de los 37 docentes de la escuela secundaria (se excluyeron los dos profesores de educación física), en las que se les preguntaba sobre las formas específicas para resolver contingencias, se infirieron las prácticas institucionalizadas por los actores para introducir los cambios; se descubrió que, principalmente, adaptaban los procesos existentes a las nuevas circunstancias.

¹² Órgano compuesto por un representante de cada academia, el subdirector y el director, creado para el seguimiento y evaluación de las metas del plan de desarrollo, que también se constituyó por acuerdo mutuo en el mecanismo para la exposición de asuntos emergentes y propuestas de soluciones contingentes.

¹³ Es importante reconocer que el director, al ser el responsable administrativo y jurídico de la escuela, tiene un margen de discrecionalidad extra sobre los diversos actores, en tanto, con base en su criterio, se establecen horarios, se elaboran reportes por retardos o faltas, se distribuyen las asignaturas a trabajar en los diferentes ciclos escolares, y se integran comisiones, entre muchas otras funciones.

los informes necesarios que les permitan continuar en el programa; por otra, le es pertinente a los docentes porque este órgano decide sobre las actividades y los recursos. En ese sentido, la comisión de proyecto educativo tiene un papel estratégico en el desarrollo del programa, y como mecanismo intermediario con todo el personal docente; a partir de ella se puede observar la existencia de negociaciones, ajustes y convenios que surgen con base en la conformación de nuevas reglas¹⁴ en el trabajo. Ante las disposiciones derivadas del PEC, los actores se ven en conflicto al tener que desarrollar rutinas distintas a las que estaban acostumbrados y orillados a negociar para disminuir tales diferencias y explotar nuevas oportunidades (North, 1993).

El objetivo de los directivos y de la mencionada comisión consiste en que los docentes se identifiquen con el proyecto y traten de incorporarlo en su labor cotidiana; mientras que el propósito de los docentes es colocar sus necesidades en la lista de recursos y conservar su espacio de libertad en la enseñanza.

Las acciones que, para diseñar y ejecutar el PEC, desarrolla la comisión son el resultado del espacio de control discrecional que se le ha otorgado por parte de los directivos. A partir de ahora, su trabajo se diferencia del de los demás docentes, porque mientras los que integran la comisión definen las acciones, los otros tienen que ejecutarlas; sin embargo, estas acciones no son más que las soluciones específicas que han creado, inventado o instituido los actores relativamente autónomos con sus recursos y capacidades para resolver los problemas que plantea la acción colectiva (Crozier, 1990) y que encarnan acciones contingentes sin considerar la verdadera eficiencia (Crozier y Friedberg, 1990); la autonomía se les confiere al ser los responsables de llevar a cabo el programa; de hecho, esta situación originó una nueva negociación: los integrantes de la comisión se encargan del proyecto, pero convienen con el directivo que, a cambio, se les descargue tiempo frente a grupo.

Los docentes que integran la comisión tienen una discrecionalidad más, que consiste en la redacción de informes sobre el proyecto; pueden elaborarlos de manera independiente, o bien, utilizar el avance programático¹⁵ para referir sus acciones. Este cometido resulta pertinente para los directivos, a quienes les preocupa que se tengan evidencias del trabajo realizado, y se pueda entregar en tiempo y forma el seguimiento del proyecto a los evaluadores externos; a cambio, las comisiones solicitan que les proporcionen material para las actividades o permisos para visitas externas.

La vinculación también se sujeta al tipo de proyecto escolar que se esté manejando en la escuela; por ejemplo, si se trata del fomento a la lectura, quienes más participan son los de la academia de español; y si se trata de desarrollar valores, se involucran más los profesores de formación cívica y ética.

Si por una parte el trabajo del directivo y de la comisión en el diseño del proyecto, así como en la disposición de los recursos a adquirir, resulta de gran importancia, no es menor la discrecionalidad que los docentes adquieren tanto en la implementación como en el seguimiento y evaluación del proyecto, al ser los responsables últimos de ejecutarlo y al hallarse en el aula —espacio por antonomasia del trabajo docente— el medio para su cumplimiento.

Así como el PEC se diversifica en la singularidad de las escuelas, con el proyecto

¹⁴ Estamos recuperando la noción de “reglas” propuesta por March y Olsen, quienes las conciben como códigos de conducta específicas de una profesión, las cuales han sido aprendidas e interiorizadas a través de la socialización.

¹⁵ Es un documento preexistente al PEC en el cual los docentes informan cada mes el grado de avance de los objetivos que reportan en su planeación anual.

escolar ocurre lo propio a través de los docentes, quienes, al ser los expertos en el proceso de enseñanza, manejan particularmente su zona de incertidumbre y adquieren una postura ante este programa o cualquier otro que se les propusiera. En virtud de que las autoridades del plantel buscan las estrategias necesarias para hacer llegar a los docentes el programa, los profesores tratan de hacer lo mismo ante los alumnos, con las nuevas reglas y su trabajo cotidiano.

La discrecionalidad para los docentes inicia desde el proceso de diagnóstico, porque aun cuando se sugiere que se aplique y valore un instrumento específico diseñado para tal fin, ellos tienen la posibilidad de realizar un diagnóstico con base en sus criterios y necesidades. De igual manera, la vinculación del proyecto escolar con su planeación anual y semanal queda a consideración de los profesores, así como la planeación por asignatura, por ser ellos los responsables directos del trabajo en el aula, la cual se constituye en su margen de libertad; sin embargo, de manera constante se interpela a los profesores para que integren su planeación desde distintos parámetros y doctrinas pedagógicas. Con la llegada del PEC, se les induce a que recuperen los objetivos y las actividades del proyecto escolar; esta parte del trabajo didáctico se convierte en un espacio de negociación.

Los profesores elaboran las diversas exigencias burocráticas que les solicitan las autoridades a cambio de disminuir una de sus principales preocupaciones al desarrollar su trabajo tanto de manera colectiva como individual: la obtención de recursos y materiales que les permitan diversificar su trabajo habitual. Así, el control de éstos proporciona cierto margen de negociación, porque, aun cuando no les sean negados de forma tajante a los docentes, siempre existe la posibilidad de que no se encuentren "disponibles" para cuando sean requeridos. Lo anterior hace evidente que cuando los profesores no tienen acceso a los recursos, es necesario que hagan un ajuste a su programación, o que busquen, incluso, los recursos que estén a su alcance para llevar a cabo sus clases. Una de las constantes en la realización del PEC es que los docentes se ven instados a modificar su planeación, lo que se convierte en uno de los espacios de negociación más relevantes para el docente, pues esta modificación le resulta pertinente tanto al directivo como a la comisión de proyecto educativo.

La discrecionalidad que de alguna manera resulta más pertinente tanto para la comisión como para las autoridades del plantel, es la que tiene que ver con los reportes o informes de trabajo sobre el proyecto escolar, ya que una de las condiciones para permanecer en el programa es, precisamente, la presentación de evidencias sobre la puesta en marcha del proyecto, lo que lo convierte en uno de los elementos con los cuales es posible negociar.

El espacio de poder de cada actor tiene que ver con la especialidad de su trabajo; en el caso del quehacer docente, si bien se distingue por la elaboración de un plan anual de trabajo, por la presentación de informes y avances programáticos, es en el salón de clase donde se significa y toma sentido su práctica, por lo que la incorporación o el rechazo de las diversas actividades del proyecto escolar en cada una de las diferentes asignaturas constituye el verdadero espacio de poder del docente, no obstante lo que se dicte en los proyectos y programas de la política educativa.

Finalmente, la fase de la evaluación se convierte en un amplio espacio de negociación entre diversos actores: docentes, directivos y padres de familia. Si consideramos que entre las prioridades del PEC está abatir la reprobación y la deserción escolar, a los directivos les resulta pertinente avanzar en esta materia. A pesar de

que esta situación no es un reflejo del mejoramiento en la calidad de la educación, a los profesores les permite obtener una negociación; por lo tanto, la evaluación, o mejor dicho las calificaciones, permiten a éstos negociar a cambio de disminuir la reprobación en sus grupos, la obtención de determinados espacios de trabajo y la posibilidad de no interrumpir su receso escolar con actividades y cursos adicionales.

DEFINICIÓN DE LAS LIMITACIONES AL COMPORTAMIENTO POR LOS PROCESOS INSTITUCIONALES ESTABLECIDOS Y LA PERTINENCIA DOCENTE

No todos los actores intervienen en las diversas negociaciones o relaciones de poder, lo cual se debe fundamentalmente a dos circunstancias: por una parte, se encuentra el grupo de profesores que se deslindan del programa al no ver afectada de forma directa su práctica, es decir, al no verse instigados a modificar de manera sustancial su trabajo, pues tal variación no resulta significativa para el cumplimiento del programa; así, al no tener un espacio de incertidumbre pertinente para otros actores, no es factible la negociación. Por otra, están los profesores que, en todo el proceso o durante una fase determinada, no participan en las negociaciones debido a las restricciones que el marco institucional impone a cada uno de sus actores.

Indagamos las rutinas más recurrentes del trabajo docente en su carácter institucional, con la firme creencia de que ante la imposición de un nuevo modelo en el trabajo, los actores apelarían a los arquetipos propios de su práctica como una solución contingente ante el problema que significa el cambiar su habitual forma de trabajo. De esta misma investigación, emanaron las restricciones a las que se enfrenta el docente como tal, es decir, los elementos que no son susceptibles de negociarse, porque forman parte de lo que supone ser docente. En ese orden de ideas, nos inclinamos por conocer cómo eran los procesos de comunicación entre los docentes a fin de verificar las tesis sostenidas por R. Sainsileu, quien establece la importancia de la comunicación en la transformación de las organizaciones.

Tratamos de averiguar cuáles eran los códigos de conducta compartidos en esta escuela; cuáles eran las actividades que como docentes consideraban pertinentes y propias de su quehacer cotidiano; qué elementos los identificaban como miembros de un cuerpo magisterial; cuáles acciones no estaban a discusión en su trabajo y, por lo tanto, no eran susceptibles de negociar, así como la serie de símbolos, significados y modos de comunicación que comparten los docentes.

De acuerdo con los argumentos de March y Olsen, las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos (1997: 68). En la fase de implementación del PEC las rutinas juegan un papel determinante ante las demandas de la política educativa, ya que, a través de ellas, se define *el deber ser* del trabajo docente, lo que significa que al ejercer un profesor su trabajo de manera individual interviene la construcción y deconstrucción de supuestos que sobre la práctica docente se tiene apriorísticamente de manera colectiva. Esos rasgos comunes, esas tradiciones y formas de actuar, definen y dan sentido de pertinencia a los maestros como parte de un gremio.

Al aplicar la primera encomienda al grupo de enfoque en la que solicitamos nos describieran las actividades cotidianas que dan sentido a su práctica, la respuesta de los docentes fue contundente: la mayoría de ellos anotaron en sus primeras cinco respuestas actividades relacionadas con el trabajo directo

en clase. Después de socializarlo con sus compañeros y confrontar sus opiniones, gran parte de los profesores mantuvieron su posición, al considerar que lo prioritario son las actividades que tienen que ver rigurosamente con el proceso enseñanza-aprendizaje, y que ellos decidieron agrupar con el término de *actividades didáctico-pedagógicas*, como exponer o dirigir la clase; motivar a los alumnos; resolver dudas; innovar en la presentación de la clase; y observar un método adecuado de evaluación. Si bien durante la discusión prevaleció la idea de autonomía e individualidad en el trabajo docente, se mencionaron como momentos importantes del trabajo en clase la relación con antecedentes o información previa del tema, el desarrollo claro del contenido a tratar, y la aplicación de una evaluación. De esto, podemos inferir que cuando una política educativa insta a los profesores a que mejoren alguno de estos elementos, no habrá una oposición abierta por parte de ellos, ya que el ser docente implica, de modo necesario, el mejoramiento y la actualización continua de estas habilidades.

La *planeación* constituyó el segundo *cluster* con base en el cual los profesores agruparon los elementos que consideraron parte importante de su trabajo, pero supeditada al proceso de enseñanza. Cabe señalar que el tipo de planeación a la que hicieron alusión se refiere básicamente a la que corresponde a la clase, en la que se incluyen algunos instrumentos, como el avance programático y el plan de trabajo anual, y lo que podríamos denominar *microplaneación*, que es el diseño de cada clase en particular. El grupo de profesores que no consideró prioritario el trabajo en clase se inclinó por otorgarle a la planeación curricular el espacio más relevante de la labor docente; los demás coincidieron en que esta planeación en realidad se subordinaba al proceso enseñanza-aprendizaje, con el argumento de que la mayoría de los docentes tienen que hacer “ajustes sobre la marcha” a los planes previamente desarrollados.

Por último, con la denominación de [cuestiones] *administrativas* los profesores asociaron los postulados que tienen que ver con actividades como el pase de lista y el reporte de evaluaciones tanto a las autoridades educativas como a padres de familia. Si bien estas tareas fueron tomadas como lejanas a la práctica docente, la mayoría de los profesores consideraron que forman parte de su ejercicio profesional. Resulta en particular interesante el constatar que el pase de lista se establece como una práctica fuertemente institucionalizada en esta escuela y, por consiguiente, los registros de asistencia y evaluación se convierten una de las herramientas principales para su trabajo como docentes.

Las respuestas de los maestros nos permiten reconocer que las rutinas institucionalizadas en la escuela son ante todo: la conducción del proceso enseñanza-aprendizaje; la planeación curricular de la clase; y el trabajo administrativo al interior del aula. Estos principios no son susceptibles de negociarse, pues forman parte de lo que se espera que haga un profesor. Por lo que, en general, no estarán sujetos a negociaciones, sino que, por el contrario, constituyen su trabajo habitual. De hecho, la mayoría de los docentes en entrevista señalaron que han utilizado este medio institucionalizado de entregar el avance programático para “ajustar” las actividades que les demanda el proyecto escolar, lo cual es usado tanto por directivos como por la comisión para presentar las evidencias que requiere el programa.

En la segunda encomienda, indagamos sobre las actividades que los profesores realizan, pero que consideran ajenas a su práctica, rutinas que buscan institucionalizarse y que, sin embargo, los docentes no observan cercanas a su trabajo, razón

por la cual pueden formar parte de una negociación. En este grupo las opiniones no se dividieron y conservaron un comportamiento constante en la discusión; el primer bloque lo forman aquellas actividades que los profesores decidieron designar con el rubro de *económicas*, en las cuales se concentran operaciones como la realización de presupuestos para adquirir materiales; solicitud de donaciones; organización de *kermes*; pedir y recaudar dinero fundamentalmente. La absoluta mayoría de los profesores que participaron en el grupo de enfoque estimaron que éstas son las acciones que los docentes ven más alejadas de su práctica y que, no obstante, a petición de la autoridad, pueden llegar a cumplirlas, con la intención de obtener algún beneficio, pero con la conciencia de las autoridades de que son actividades que no les corresponden.

Las actividades con el título de *técnico-administrativas* incorporan acciones que van desde cualquier tipo de reparación (mobiliario, instalaciones eléctricas, mecanismos de cómputo, conservación de áreas verdes) hasta la realización de informes ajenos a la evaluación o conducta de los alumnos, así como la atención de problemas severos de conducta o indisciplina, que deben ser atendidos por el departamento de orientación o canalizados hacia una institución especializada. Durante la discusión de este *cluster* surgieron inquietudes sobre el compromiso de los docentes hacia la escuela; reconocieron que era importante proporcionar a los alumnos ejemplos del cuidado de la escuela y el medio ambiente; sin embargo, concluyeron que éstas debían verse como acciones periféricas a su trabajo central, que es la promoción de aprendizajes propios de su materia.

Finalmente, con la noción de *convivencia* se agruparon las operaciones que se relacionan con la participación en actividades de índole social, como la asistencia a convivios, festividades, juntas extramuros o el acompañamiento a otros profesores en visitas y excursiones. De acuerdo con los docentes, esta situación obedece al hecho de que los profesores tienen muy limitado el tiempo de trabajo, al atender a varios grupos o al combinar su labor como docentes con otra actividad para su manutención; en este caso, las negociaciones son susceptibles de llevarse a cabo porque el tiempo es un elemento de gran pertinencia para el docente, por lo que puede ser manejado y negociado por la dirección de la escuela.

El conjunto de disposiciones que se vinculan a actividades distantes al trabajo en el aula, son percibidas como ajenas para el docente, y no son parte de sus rutinas institucionalizadas; esto no significa que vayan a ser desechadas de forma inminente; sin embargo, sí nos indican que son estas condiciones las que ofrecen resquicios para la negociación y el establecimiento de relaciones de poder.

El cuestionar al grupo sobre las características de un buen docente, en una tercera encomienda, nos permitió, por una parte, corroborar las acciones que se consideran propias de un profesional de la carrera y, por otra, conocer las cualidades insignificantes al interior del gremio. La forma de percibir el trabajo docente nos revela los códigos de conducta socialmente aceptados para este grupo de profesionistas; durante este diálogo, la mayoría de las opiniones se decidieron de forma unánime, por lo que los subgrupos se limitaron a dos: las características *ético-profesionales* y *las actitudinales*. En el primer grupo se identificaron aquellas representaciones que aluden a un maestro "ideal", que debe ser, ante todo, un experto en su materia; estar actualizado en cuanto a información, métodos y estrategias de enseñanza; conocer a sus alumnos; manejar adecuada y eficientemente elementos didácticos y pedagógicos; todo ello, con casi el total de aprobación de

los asistentes. Observamos que la lógica de operación sigue siendo la misma: un buen profesional es aquel que cumple y se compromete a cabalidad con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En ese tenor, los factores *actitudinales* son un simple complemento de lo anterior y tienen que ver con la presentación correcta del docente, la forma en que se relaciona con los demás y el trato con sus alumnos, compañeros, autoridades y padres de familia.

Durante la aplicación del último grupo de enfoque buscamos indagar las acciones que los participantes rechazan de forma tajante sobre un profesional de la docencia. Los resultados no fueron disímiles: como primer rubro se enmarcaron acciones de tipo *ético-profesionales*, en las que se incluyen situaciones como la corrupción; el maltrato hacia los alumnos; la manipulación de otros actores (padres de familia y compañeros maestros); y mal ejemplo en cuanto a hábitos y actitudes. Lo anterior nos manifiesta que no hay un rechazo, al menos no evidente, hacia quienes no cumplen con sus comisiones o con las actividades que les encomiendan los diversos programas compensatorios, entre ellos el PEC; la preocupación fundamental es el cumplimiento y la lealtad de la profesión.

En el segundo grupo se conjuntaron acciones que se relacionan directamente con el trabajo en clase. Bajo el *cluster* de *acciones didáctico-pedagógicas* se señalaron la falta de actualización y la no planeación curricular como actitudes impropias de un docente. En este momento aparece un nuevo indicador: el índice de reprobación, lo cual, por la reacción de los profesores, se está convirtiendo en un estigma: "Un mal profesor es aquel que tiene un alto índice de reprobación"; sin embargo, la discusión continuó bajo el precepto de que tampoco era ético pasar a un alumno sólo porque, de no hacerlo, se excedería el límite de la reprobación, que es de 15% por grupo; en ese sentido, de nuevo se otorga mayor relevancia a la práctica docente positiva que a las prescripciones de la política educativa.

Finalmente, se consideraron las *cuestiones administrativas*, como la falta de orden en las listas y controles de evaluación. Aquí nos interesa destacar que ninguno de los grupos de enfoque hizo referencia a las prescripciones del PEC, al diseño de metas, misión, visión y demás requerimientos; la tendencia, por el contrario, fue develar las prácticas que, de forma institucional, caracterizan al trabajo docente; la transformación de éste, al parecer, sólo es visible y operable en las alocuciones de la política educativa.

Durante la aplicación de los diversos grupos de enfoque, si bien pudimos establecer algunas características de los procesos de comunicación en esta escuela, éstas resultaron ser inconsistentes para explicar este fenómeno. Sin embargo, logramos advertir algunas particularidades: la primera se refiere a la presencia de "líderes de opinión"; en el desarrollo de la actividad estos personajes acapararon constantemente la palabra, por lo que algunos de sus interlocutores se contentaron con apoyar lo que aquellos estaban sosteniendo. Resulta coincidente que entre estos *líderes* se encontraban la mayoría de los encargados de dirigir el proyecto escolar; gran parte de las discusiones se daban incluso entre ellos. Otra cuestión importante es que los profesores podían comunicar de forma más precisa sus ideas cuando las comentaban de manera verbal que cuando las tenían que escribir, lo que nos indica que sus procesos de comunicación son más informales que formales.

Como ya señalamos, estas apreciaciones no describen los procesos de comunicación, pero contribuyen a definirlos. Mientras los miembros de una comisión

o una academia en específico se apoderan de mayor tiempo para comunicarse personalmente, se informan y conocen las implicaciones del PEC, discuten sobre sus actividades, comparten la obtención de beneficios, y son susceptibles de incorporarse al programa aunque sea de manera parcial o discursiva, los demás docentes (de forma individual o por academia) que no mantienen estos vínculos, son los que más se alejan del PEC y, por lo tanto, no se benefician de él.

A través de la información recopilada en las entrevistas nos percatamos de que el directivo tiene un proceso formal para establecer comunicación con los docentes; se les informa de las juntas, comisiones y acuerdos de manera escrita; sin embargo, entre el cuerpo docente la comunicación es de carácter informal; ellos procuran comentar verbalmente a sus compañeros las actividades, y en caso de no tener oportunidad de hacerlo, uno o dos por academia toman la responsabilidad de desarrollar la actividad que les encomendaron de modo individual y de “anotar” a sus compañeros al momento de entregar algún tipo de informe, lo que deriva en una colegiabilidad artificial.

En ese contexto, la implementación del PEC se vio restringida por varias situaciones: primero, el reconocimiento de que las rutinas institucionalizadas de la práctica docente se limitan al quehacer en el aula y, por lo tanto, las prescripciones de la política educativa —en cuanto a la transformación de la gestión en la escuela que confina al docente un papel de diseñador, ejecutor y evaluador de proyectos— no concuerdan con las percepciones que el profesor tiene de su quehacer cotidiano; por ello se convierten en acciones eludidas o soslayadas.

Los espacios y medios de comunicación en las escuelas no son los idóneos para favorecer un sentido de pertinencia ante las actividades demandadas por el PEC. De acuerdo con las aportaciones que March y Olsen hacen al respecto, no debemos olvidar que la organización se mueve en una tensión entre el marco institucional y lo que le demanda el medio ambiente; así que aun después de varios años de la puesta en marcha del PEC, los docentes siguen identificándose con su papel de responsables del proceso enseñanza-aprendizaje y no como encargados de una nueva gestión escolar.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación desarrollado ha pretendido poner de manifiesto los diversos procesos que desencadenó el PEC en una escuela secundaria del Distrito Federal. Si bien resulta poco posible generalizar lo ocurrido en este caso, al llegar a este punto podemos apuntar algunas ideas que nos permitan reflexionar sobre la estructura de las escuelas y las características de los actores que en ella se desempeñan. La evidencia empírica nos indica que, aun cuando el esquema de los centros escolares sea todavía rígido y jerárquico, los actores (directores y docentes) se reservan para sí un espacio de libertad que impide que sean literalmente reproductores de las políticas.

En ese sentido, hemos identificado la existencia de dos grupos de procesos institucionalizados que intervienen en la implementación de la política educativa: los que contribuyen a su puesta en marcha y los que la obstaculizan. Empezaremos por enmarcar a estos últimos, ya que el objetivo ha sido reconocer precisamente las variables de la implementación. En un primer momento, durante la fase de difusión y ejecución del programa, los diseñadores no previeron:

- *El proceso institucionalizado del flujo de información a través de la jerarquía*

organizacional. Los directivos de la organización, al ser los responsables directos de la gestión en las escuelas, constituyen el primer espacio de control de incertidumbre en el desempeño del programa, debido a que se encuentran más vinculados a la escuela como organización particular y conocen de cerca sus mecanismos de interacción y modos de funcionamiento.

La valoración e interpretación que los directivos hagan de los programas y prescripciones de la política educativa, influirán notablemente en el rumbo que ésta tome; de sus apreciaciones dependen dos cuestiones: por una parte, que perciban y sientan la necesidad de un cambio, y a partir de ello pugnen porque éste se genere; por otra, tienen la discrecionalidad de decidir la manera en que se reproduce la información y se presenta a los docentes. La evidencia empírica nos ha demostrado que la información del programa se presentó a los directivos de forma sesgada, sin el asesoramiento técnico-pedagógico pertinente, por lo que el planteamiento que se les hizo a los docentes, más que un cambio en la gestión o en la forma de organización del trabajo, se tradujo en un simple programa de financiamiento para mejorar la infraestructura de los planteles y adquirir materiales.

- *La pertinencia como procesos para la asignación de tareas*. La estrategia de actuación de los directivos se funda en su posición como responsables del plantel escolar; así, la distribución de tareas y recursos, por una parte, y el control que tienen sobre horarios, reportes, asignación de comisiones, por otra, le confieren un amplio margen de discrecionalidad sobre los docentes; en ese sentido, su posibilidad de convocar y persuadir a los profesores para que apoyen sus decisiones es manifiesta. En esa misma línea, la capacidad de los directivos en la toma de decisiones hace posible que establezcan mecanismos de adaptación ante las exigencias de la política, lo cual les permite ampliar sus espacios de poder. Por su parte, los docentes tienen para sí la discrecionalidad que les otorga su condición de “expertos” del proceso enseñanza-aprendizaje, por lo que su estrategia se da en función de su control al interior del aula, además del que les corresponde por ser planeadores y evaluadores de un campo específico de la enseñanza; de igual modo, los docentes tienen la facultad de establecer alianzas con sus pares para alcanzar objetivos específicos o, incluso, defender sus intereses.

- *El control de la incertidumbre pertinente como principio de negociación de las prescripciones de la política educativa*. La implementación del PEC trajo a la escuela como organización dos posibilidades de arbitrio: por un lado, encontramos los elementos de incertidumbre inherentes al mismo programa, y por otro, las normas y reglas de operación que lo acompañan y tratan de objetivarlo. Del mismo modo, es importante recordar que el programa exige un cambio en la escuela como organización; a los docentes, una ampliación de las responsabilidades que habían venido desempeñando hace ya bastante tiempo y actividades para las cuales no estaban específicamente preparados, por lo que, al reconocer los espacios de incertidumbre, los actores se valieron de ellos en su beneficio. En esas circunstancias podemos reconocer que las negociaciones esenciales que provocó el PEC se fundaron en las siguientes cuestiones:

- La introducción del programa, desde la perspectiva de los directivos, obedeció a una lógica de financiamiento para mejorar la infraestructura y el equipamiento escolar, lo que se tradujo en su espacio de poder al ser éstos quienes dirigen el desarrollo del

proyecto escolar y la distribución de recursos; por su parte, a los profesores les resulta pertinente la posibilidad de mejorar sus condiciones de trabajo y reducir la carga administrativa, por lo que se disponen a efectuar negociaciones para que se desarrolle el programa, con la salvedad de que los directivos establezcan mecanismos de simplificación de trámites.

- La creación de una comisión encargada del PEC permite simplificar procesos y trámites; esto es ampliamente pertinente para los directivos, y aunque se traduce en una carga considerable de trabajo para los docentes, a éstos les resulta pertinentes en la obtención de recursos y el apoyo que el directivo les puede otorgar.
- Los profesores que se involucran más profundamente con el PEC, son aquellos que se ven beneficiados de modo directo. Las academias de Español y Matemáticas, al ser las asignaturas designadas por las autoridades para la evaluación, son las que más recursos obtienen y, por lo tanto, los profesores que las dirigen, se ven interpelados a participar.
- El tiempo escolar es uno de los elementos que más pertinencia tiene para la práctica docente. Ante las demandas administrativas habituales, por una parte, y las exigencias del PEC, por otra, los profesores responsables de su ejecución se vieron requeridos a convenir con los directivos del plantel descarga de trabajo en grupo, condición para desarrollar las actividades solicitadas.
- Los profesores como responsables del proceso enseñanza-aprendizaje, por una parte, y de la evaluación de los estudiantes, por otra, amplían su margen de discrecionalidad al generar una gran cantidad de información documental (programas anuales, avances programáticos, cuadros de calificaciones), pertinente tanto para directivos como para otros actores, en tanto éstos se convierten en insumos que se utilizan para probar el avance del programa. Estas discrecionalidades son para los docentes su espacio de negociación en la obtención de recursos y tiempo.
- El grado de autonomía. A pesar de que existen diversos mecanismos que restringen la actuación de los docentes al interior del aula, éste sigue siendo un espacio de libertad para el profesor y de incertidumbre para los tomadores de decisiones; a las autoridades de distintos niveles les interesa que se modifiquen las prácticas en función de programas y proyectos escolares; el docente tiene la posibilidad de aplicarlos, o bien, de simular su ejecución.

• *La identidad y los valores como fuente de restricción de los procesos de cambio y las negociaciones.* Reconociendo que no se puede definir una organización por las posibles relaciones de poder que en ella se produzcan, debemos identificar las restricciones a la negociación que se suscitan por el principio de pertinencia propuesto por March y Olsen. Los profesores reconocen como legítimas diversas acciones, las cuales no negocian, sino que las realizan, porque, de no hacerlo, restarían esencia a su trabajo como docentes y serían cuestionados por sus pares; fundamentalmente encontramos:

- Las que tienen que ver con su trabajo en el aula, que consideran el desarrollo del currículo, la planeación de la clase, el diseño de material didáctico y la forma de evaluación.
- Las que se relacionan con su faceta ética profesional, en las cuales se incluye un trato digno a los alumnos y a todos los miembros de la comunidad escolar, y la observancia de valores como el respeto, la honradez y la responsabilidad.
- Las que se vinculan a su profesionalización, y que les permiten actualizarse y desarrollar más efectivamente su trabajo.
- Las que se relacionan con el trabajo administrativo que se deriva de su labor en el aula, como la elaboración de programas anuales, avances programáticos, planeación de clase y redacción de informes de evaluación.

Respecto a los factores que contribuyen a la ejecución del PEC, en cuanto al cambio organizacional, podemos identificar algunos espacios institucionalizados que subsisten en las escuelas y que, de aprovecharse adecuadamente, posibilitarían el desempeño del PEC:

- *La adaptación de procesos preexistentes a los nuevos requerimientos.* Las juntas de consejo técnico son el espacio institucionalizado de comunicación entre el personal de la escuela; sin embargo, el mecanismo de representación por academias establece mecanismos de comunicación y toma de acuerdos diferenciados hacia los demás miembros de la organización, pero en todos los casos institucionalizados.

El vínculo con la comunidad institucionalizado en las juntas de aprovechamiento escolar (firma de boletas), es utilizado para dar información respecto a las mejoras en la infraestructura de la escuela; aunque es un espacio institucionalmente informativo, la retroalimentación y el diálogo se han adaptado poco a poco.

La elaboración de instrumentos que los profesores realizan como parte de su práctica (plan anual, avance programático, plan de clase, plan de comisión) son los procesos institucionalizados para vincular las actividades al interior del aula con la política educativa; salvo el amplio margen de discrecionalidad que al docente le representa, en la medida que se asocian estos procesos a las prácticas legítimas para los docentes, resultan procesos institucionalizados que pueden ser aprovechados para gestionar el cambio.

Al cierre de este trabajo es posible distinguir varias limitaciones: primero, la que plantea el propio proceso metodológico seguido: el estudio de casos, el cual, apriorísticamente, impide establecer generalizaciones que se puedan aplicar a otras escuelas, aun dentro del Distrito Federal y en contextos semejantes; no obstante, es viable la ampliación de los planteamientos teóricos aquí señalados, en función del análisis de la evidencia obtenida a través de la lógica de la construcción de una explicación; por ello, el modelo es aplicable a otros estudios de investigación que vinculen el trabajo docente a la política educativa.

Por otra parte, en el desarrollo de la investigación hemos considerado un programa específico de la política educativa, el PEC, y nos hemos centrado en su fase de recepción e implementación; sin embargo, para obtener un análisis más profundo sería necesario establecer un diálogo con los tomados-

res de decisiones y, a partir de ello, inscribir nuevas líneas de investigación que permitan hacer un análisis más profundo sobre la conformación de este programa como parte de la política educativa.

En este sentido, una reflexión más detenida permite reconocer que, aun cuando el PEC no se ha desarrollado efectivamente en las escuelas —al menos no conforme a lo prescrito—, directivos y docentes han creado los mecanismos necesarios para su puesta en marcha, aún de manera parcial y sesgada, lo que nos sugiere nuevas interrogantes: ¿las escuelas públicas están preparadas para desarrollar cualquier programa que prescriba la política educativa? y ¿existen restricciones evidentes a las que deben enfrentarse los diseñadores de políticas educativas?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bracho, T. (2001). *Diseño de una política educativa: el Programa Escuelas de Calidad*. México: CIDE.
- Burrell, Gibson y Morgan (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. New Hampshire: Heineman.
- Cervantes Galván, E. (2003). *Los desafíos de la educación en México ¿calidad en la escuela?* México: Fundap/Colegio de Tamaulipas.
- Covarrubias, O. M. (2000). *Federalismo y reforma del sistema educativo nacional*. México: INAMP.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- Cyert, R. y March, J. (1965). *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*. México: Herreo.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (coords.). *El nuevo institucionalismo de análisis organizacional*. México: FCE, pp. 104-125.
- García Garrido, J. L. (2001) Tendencias de presente y de futuro. En García, J. L. et al. *Génesis, estructura y tendencia de los sistemas educativos*. Madrid: OEI, pp. 135-166.
- Greve, H. R. (1998). Performance, aspirations, and risk organizational change. *Administrative Science Quarterly* 43: 58-86.
- Jiménez, L. (2003). La reestructuración de la escuela y las nuevas pautas de regulación del trabajo docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* VIII (19), UAM.
- Latapí Sarre, P. y Ulloa H., M. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. México: FCE.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *Redescubriendo las instituciones. La base organizacional de la política*. México: FCE.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (coords.). *El nuevo institucionalismo de análisis organizacional*. México: FCE.
- Mejía Ayala, J. A. (1999). Federalismo e innovación educativa en México: el caso de Nuevo León. En Pardo, M. del C. (coord.). *Federalización e innovación educativa*. CM, México.
- Miranda López, F. (2001). *Las universidades como organizaciones del conocimiento*. México: CM/UPN.
- North Douglass, C. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, segunda reimpresión. México: FCE.

- Rodríguez Rodríguez, R. (1999). Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León, 1999-1998. En Espinoza Valle, V. A. (coord.). *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*. México: Colegio de la Frontera Norte.
- Simon, H. (1972). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Vázquez, J. (1999). El pensamiento renacentista español y los orígenes de la educación novohispana. En Vázquez, T. et al. *Ensayos sobre historia de la educación en México*. México: CM pp. 9-25.
- Vértiz Galván, M. A. (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, S. et al. (coord.). *Perspectivas analíticas de la política educativa*. México: Pomares/UPN, pp. 63-88.
- _____. (2007b). La política educativa como proceso de cambio en los sistemas educativos. En Pedraza Cuéllar, D. et al. (coords.). *Política educativa. Sociedad y conocimiento*. México: Paidós/UPN.
- _____. (2009) El sistema educativo nacional como campo organizacional. En Vértiz Galván, M. A. y Gómez Malagón (comps.). *Gestión de la política educativa*. México: UPN, pp. 74-88.
- Williamson, O. E. (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México: FCE.
- Zucker, L. (1999). El rol de la institucionalización en la estabilidad cultural. En DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (coords.). *El nuevo institucionalismo de análisis organizacional*. México: FCE.