



## PUNTO DE VISTA

# LA GESTIÓN ESCOLAR en las instituciones educativas

LOURDES ELIZABETH CARRILLO VARGAS

*Facultad de Filosofía y Letras/Universidad Autónoma de Chihuahua*

**E**l presente ensayo tiene la finalidad de presentar al lector un panorama general de la administración en el sector educativo, esto conlleva realizar un análisis que nos dé como resultado el conocimiento de las formas de administración utilizadas en el sector educativo en todos sus niveles. Inicia con una reflexión sobre el significado de la administración y su historia, para terminar en la aplicación de la misma en el sector educativo.

La administración en general es la conducción racional de las actividades de una organización con o sin ánimo de lucro; esto implica una planeación de la organización por medio de la dirección y control de actividades diferenciadas para culminar en la ejecución y acción de las actividades propuestas.

La teoría general de la administración remarca que cada institución es única, tiene sus propios objetivos, campo de actividad, directivos, personal, problemas externos e internos, mercado, situación financiera, su propia tecnología, sus recursos, ideología y su propia política, lo cual la hace diferente a todas las demás, aunque en ocasiones existan similitudes entre algunas organizaciones.

Dentro de las funciones de cualquier administración se encuentran:

- Primero. La solución de problemas, calcular los recursos, planear la aplicación, desarrollar estrategias, diagnosticar situaciones, etcétera. Un punto muy importante dentro de la administración son las habilidades que todo buen administrador debe poseer, tales como la capacidad para utilizar cono-

cimientos, métodos, técnicas y equipos necesarios para cumplir tareas específicas de acuerdo con su institución, experiencia y educación. A esto se le llama poseer habilidades técnicas.

- Segundo. Es importante poseer también habilidad en las relaciones humanas, la cual consiste en la capacidad de discernimiento para trabajar con personas, habilidad para comunicarse y comprender sus actitudes y motivaciones, fundamentalmente, para aplicar un liderazgo eficaz.
- Tercero. La habilidad conceptual es importante para un buen administrador y consiste en tener capacidad para comprender la complejidad total de la organización y la adaptación del comportamiento de la persona dentro de ella.

En toda administración existen diversos niveles y en cada uno de ellos se desarrollan diversas funciones con una meta en común, que es el buen funcionamiento y éxito de la organización; si lo enfocamos a educación sería el buen funcionamiento del sector educativo. Estos niveles son:

- El institucional, que es la alta dirección, lo cual podríamos ejemplificar, en lo que al gobierno del país se refiere, a la política influyente de cada sexenio,
- una administración intermedia o gerencial, que en el sector educativo recaería en las autoridades educativas de nuestro país, y
- una administración operacional o supervisión, que podríamos enfocar a cada una de las instituciones particulares y sus administrativos directos (directores).

Pero esta administración conlleva un proceso histórico que da las bases que fundamentan el sector edu-

cativo, y para realizar un análisis reflexivo, analítico, crítico y propositivo sobre la administración educativa es importante retomar el contexto educativo en nuestro país, tomando en cuenta que somos un país en vías de desarrollo que en el ámbito educativo se ve influenciado por diversos organismos internacionales que impactan las decisiones del gobierno con respecto a la educación.

La educación en México es considerada un factor importante para el desarrollo social, cultural, económico y productivo, y como uno de los factores más relevantes en el desarrollo personal de los individuos; ha dado la pauta de crecimiento con equidad y por consecuencia un mayor bienestar para las sociedad, impactando en su desarrollo económico, político, cultural, social, etcétera.

Históricamente la educación ha sido considerada por diversos actores sociales (profesores, estudiantes, autoridades educativas, organizaciones, etcétera) como la punta de lanza del desarrollo del país.

La función educativa como factor detonante de la sociedad se ve involucrada en cambios constantes que son determinados por la función realizada en la administración educativa por medio de diferentes procesos históricos que se han realizado; cada uno de ellos ha repercutido de diferente forma y a la vez ha influenciado en los procesos subsiguientes para llegar a nuestra realidad actual.

Los mexicanos siempre han depositado en la educación los más elevados ideales. Históricamente el sistema educativo se ha modificado de acuerdo a las necesidades que han imperado en su momento, por lo cual considero importante hacer una remembranza histórica con la finalidad de contextualizar el porqué del actual sistema educativo nacional y su administración.

Iniciaré con un viaje al pasado mencionando que correspondió a la generación liberal consolidar el avance más significativo en nuestra concepción educativa al establecer tanto la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria como el laicismo de la escuela pública.

La educación fue vista como un medio de primera importancia para el desarrollo de la nación bien integrada, con una población suficientemente preparada para defender sus derechos y labrar la prosperidad general.

Realizando una remembranza del sistema edu-

cativo mexicano podemos decir que es producto de la época en que se reconstruyeron las bases para el desarrollo económico y social del país ubicándonos en la etapa de la revolución mexicana; los gobiernos posrevolucionarios exigieron como una condición importante que la educación fuera un bien público necesario para la integración nacional cuya finalidad era la de unificar y reconstruir un país, por lo tanto se inició con la construcción de un sistema nacional de educación en el sentido del diseño de un proyecto educativo que fincara la unidad nacional mediante la superación del aislamiento de regiones y grupos sociales para conformar una comunidad lingüística y cultural, buscando la expansión del servicio de tal manera que todos los mexicanos tuvieran acceso a la educación.

A partir de una meta común se fueron formulando distintos planes y programas, adecuándolos al contexto político, económico y social que la misma sociedad ha requerido de acuerdo a sus necesidades inmediatas.

El proyecto constituyente de 1917 mostró sus limitaciones: dada la debilidad de la organización local y municipal debida a que el presupuesto asignado a los estados y municipios no fue suficiente, a los dos años muchas escuelas habían cerrado por falta de dinero para pagar a los maestros. La solución a la problemática del deterioro educativo se encontró en el comienzo de un gran proyecto de educación pública federal. El principal instrumento del proyecto educativo nacional, la Secretaría de Educación Pública (SEP), fue creada en 1921 (en conjunción con las reformas constitucionales pertinentes), cuando se retiró la supresión de la secretaría que se había acordado en 1917. La SEP fue creada con el propósito expreso de impulsar una federación de la enseñanza que pudiera dotar a los mexicanos de verdaderas oportunidades educativas, una fuerza hegemónica con la finalidad de llegar a todos los lugares de nuestro país.

Durante los últimos años de la década de 1920 y la de 1930 el debate de la política educativa del país se centró en los aspectos ideológicos relacionados con el conflicto religioso y la educación socialista.

En 1934 la Constitución fue reformada para otorgar al Congreso federal la facultad de distribuir, coordinar y unificar la educación pública en todo el país; de esta manera la autoridad federal se colocó en educación por encima de los congresos estatales.

La SEP ha logrado avances importantes en la educación en México, tales como la disminución del analfabetismo, aumento de la matrícula escolar e incremento de comunidades alejadas y desfavorecidas integradas al sistema educativo. También se ha distinguido por impulsar

contenidos académicos que incorporan los conceptos más elementales del nacionalismo, teniendo siempre en cuenta el artículo 3o. constitucional.

En la década de 1940 la educación se basó en el fortalecimiento del sistema nacional de educación como respuesta a la necesidad de industrializar el país; la preocupación fundamental era tener bien establecido qué tipo de educación se pretendía ofrecer a los ciudadanos.

En la década de 1950 existían múltiples planes y programas y se logró la creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), cuya función sería la de la planeación educativa que sirvió a la representación de los grupos básicos de la SEP, maestros y administradores.

En la década de 1960 se dio la reforma de la educación básica, la cual se ubicó por áreas de conocimiento, y la educación secundaria se reformó para adaptarla a las necesidades del país. Uno de los grandes logros en este periodo fue el proyecto de libros gratuitos para la educación básica.

En la gestión educativa de la década de 1970 se diseñaron e instrumentaron diversos programas y planes: se creó el Servicio Nacional de Orientación Vocacional, el programa de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO) y nuevos métodos pedagógicas para la enseñanza media, y se inició con el programa de Radio Primaria y telesecundaria; al surgir todos estos cambios en la educación se dio la necesidad de realizar una reforma educativa en la formación magisterial, por lo cual se implementó un nuevo plan de estudios mediante el cual se propusieron diversas asignaturas.

A finales de la década de 1970 y principio de la de 1980 se planteó una reforma educativa, para lo cual se nombró una Coordinación de la Reforma Educativa, la cual culminó en la nueva Ley Federal de Educación (1973), que sustituyó a la Ley Orgánica de Educación Pública (1941).

La ley federal de educación (1973) menciona: “existe una nueva filosofía educativa:

Actualización: para que maestros y alumnos accedieran al uso de las últimas técnicas e instrumentos del proceso educativo.

Apertura: para que el sistema educativo llegara a todos los grupos sociales y en general proveyera los bienes educativos a una escala popular.

Flexibilidad: en virtud de la cual la educación habría de adaptarse a los requerimientos de la sociedad y haría posible, además, el movimiento vertical y horizontal de

los educandos al interior de las distintas partes del sistema nacional.”

Estos cambios establecidos en la educación ocasionaron la formación de varios planes y programas que se estuvieron aplicando sobre la marcha en un proceso de ensayo y error; es importante recordar que en aquella época se hacía mucho énfasis en la apertura y la democracia del país.

Como parte de las innovaciones que trajo la reforma educativa se enlistan las siguientes:

1. La enseñanza obligatoria de los trabajos manuales. Justo Sierra consideraba que: “el trabajo manual ha sido considerado como un medio especial de fomentar en el niño aptitudes y facultades especiales que, desarrollando su destreza manual, desarrollan su destreza óptica y contribuyen también a facilitar la formación de sus ideas, cultivando en él las aptitudes de invención y creación que constituyen un modo importantísimo del desarrollo intelectual”.
2. En cuanto a la economía política, los elementos de teneduría de libros y las nociones de topografía fueron suprimidas. Además implantó el uso de libros de texto basados en la ideología del contenido científico en la educación.
3. El impulso a las escuelas de adultos, es decir, de los niños que han pasado ya de la edad escolar o de los hombres que forman parte ya de las clases obreras.
4. Fundación de escuelas para niños deficientes.
5. La obligatoriedad de la instrucción básica.

Ya entrados los años ochenta surgió el Plan Nacional de Educación, cuyo lema fundamental era “Educación para todos”. Esto favoreció de gran manera a las comunidades alejadas, ya que se brindó apoyo de albergues en donde se ofrecía educación a quien quisiera obtenerla, y se implementaron cursos para adolescentes y adultos. Igualmente se dio un gran apoyo a la educación media superior terminal: surge el Conalep y se visualiza la necesidad de la actualización de los docentes, para lo cual se formó la Universidad Pedagógica Nacional en 1978 y en 1979 el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Se tomó como fundamental el incremento de la calidad y la eficiencia de la educación.

A finales de la década de 1980 surgió el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se incluía un Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, cuya finalidad establecida era incidir para un cam-

bio en todos los niveles educativos del país, lo cual impactaría en los contenidos, en los métodos y sistemas de enseñanza, en los apoyos didácticos y culturales utilizados por los docentes y en la administración educativa de los centros escolares. Se partía de la primicia de mejora de la educación iniciando por elevar la calidad educativa en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes.

De igual forma se buscó efficientar el uso de recursos y ampliar el acceso a la educación para todos los mexicanos, y por primera vez se le dio un apoyo especial a la vinculación de la educación, la investigación, la tecnología y el desarrollo con los requerimientos del país, lo cual originó grandes cambios en el ámbito educativo.

El Programa para la Modernización Educativa en 1994 planteó la necesidad de que la educación en México sea de mayor calidad y que esté a la par de los avances contemporáneos del mundo actual; en esa época imperaba la interacción de la economía con el dinamismo del conocimiento y la productividad. Era importante la satisfacción de la demanda educativa, por lo que surgió la descentralización de la educación con la finalidad de hacer más eficaz el sistema educativo.

Al mismo tiempo se pretendía que la educación básica llegara a todos los lugares del país, no importando la dificultades que esto provocara; se inició una guerra contra el analfabetismo, para lo cual el gobierno proveyó los recursos necesarios para que se diera este programa que ayudara a disminuir el índice de analfabetas en México.

La educación media superior y superior requería de un apoyo que fortaleciera a sus instituciones.

Todos estos cambios realizados fueron siempre fundamentados en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la educación impartida por el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a la vez fomentará el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, de la independencia y de la justicia. Con base en la Constitución, el gobierno siempre ha considerado a la educación como la prioridad para el desarrollo del país, cual se ha reflejado en la asignación de recursos con el propósito de mejorar el sistema educativo.

El artículo 3o. constitucional ha servido de argumento para que durante sucesivas administraciones educativas en el transcurso de la historia se formulen planes y programas educativos, los cuales se accionan

en los distintos niveles educativos existentes en el país (preescolar, primaria, secundaria, medio superior, superior y posgrado). Establece el derecho de todo individuo a recibir educación, la cual deberá ser pública, integral, laica, de calidad, democrática, conducente a fortalecer los valores que imperan en esta sociedad que constantemente está sufriendo cambios a pasos agigantados.

Una vez hecha esta remembranza de una forma muy simplificada, regresemos a la revisión del sector educativo actual.

La administración educativa tiene su peso fundamentalmente en el gobierno, el cual es el encargado de tomar las decisiones pertinentes para el buen funcionamiento del sector educativo; pese a los cambios que han sufrido los planes y programas, siempre la finalidad ha sido de mejora, persiguiendo una mejor calidad y eficacia en la educación, por lo cual surge la función de la gestión escolar, la cual se diversifica en diversos planos, desde el gobierno, autoridades educativas, autoridades de instituciones escolares, etcétera, cada una de ellas con diferentes funciones que unidas buscan accionar las propuestas establecidas en el sistema educativo.

Pero, ¿qué es gestión escolar? “La gestión escolar es una de las instancias de toma de decisiones acerca de las políticas educativas del país, realiza las políticas educacionales en cada unidad educativa adecuándolas a su contexto y particularidades y a las necesidades de su comunidad educativa” (Secretaría de Educación Pública, 2000).

También se puede definir como el conjunto de acciones relacionadas entre sí que emprende un equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar estrategias educativas que favorezcan al sector educativo.

La gestión escolar se puede realizar en diferentes ámbitos jerárquicos, los cuales se ven influenciado por diversos factores como la economía, la política, los organismos internacionales, el financiamiento a la educación, etcétera. Para promover cambios nacionales benéficos para el sistema educativo, las propuestas que se realizan llevan una fundamentación y un proceso de concientización para su aplicación, con todo un seguimiento desde el inicio hasta los resultados obtenidos por el proyecto. Las autoridades educativas utilizan la administración educativa como herramienta eficaz para conducir en el sector educativo las propuestas dadas por el gobierno y se encargan de la administración de

recursos humanos y financieros, y esto en cada nivel educativo, dependiendo de sus demandas. Al mismo tiempo la administración educativa dentro de una institución, la cual recae en sus directivos, tiene como funciones llevar a cabo los procesos y la participación de los actores que intervienen en la acción educativa, es decir, interviene sobre la globalidad de la institución, recupera la intencionalidad pedagógica educativa, incorpora a los sujetos de la acción educativa como protagonistas del cambio educativo y construye procesos de calidad para lograr los resultados buscados. Cada uno de estos procesos se analiza en el presente ensayo, para lo cual se hace una división por niveles: educación básica, educación media superior y educación superior, que son los niveles fundamentales del sector educativo de México.

Desafortunadamente las diferentes administraciones del sector educativo han sido permeadas por intereses diversos y a menudo ajenos a criterios propios de la cuestión educativa, lo que ha impactado en la eficiencia y calidad de la educación, es decir, la burocracia y las organizaciones sindicales tienen un impacto considerable en los resultados de la educación pública.

### ¿Qué es la gestión escolar?

Henry Farol (1925), en su teoría clásica de la administración, define el acto de administrar como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar una institución; sus principios fundamentales son la eficacia en la división de trabajo, la autoridad y disciplina que exista dentro de una institución y la eficiencia en la comunicación con el personal, en donde la jerarquía escolar, el orden, la equidad, la estabilidad personal y la iniciativa de los individuos pertenecientes a la institución vayan enfocados hacia una misma meta que sería la eficiencia y calidad de la institución, lo cual se convertiría en el éxito de la misma. La teoría clásica concibe la organización como una estructura organizacional que se caracteriza por tener una jerarquía, es decir, una línea de autoridad especificando quién está subordinado a quién. ¿Será posible implementar esta teoría en el ámbito educativo? Sin embargo otra perspectiva sobre administración es la que realiza Frederick Taylor (1915) en su teoría científica, según la cual el objetivo de una buena administración es poner salarios altos y tener bajos costos unitarios de producción, es decir, asegurar al máximo la prosperidad del obrero y el patrón, para lo cual debe existir una comunión de intereses entre empleados y empleadores. La especialización del obrero debe

estar acompañada por la llamada “supervisión funcional”, diversos supervisores en determinada tarea o área, y para lograr la colaboración del obrero se desarrollan planes de incentivos salariales y de premios de producción. Para Taylor y sus seguidores el instrumento básico para racionalizar el trabajo de los operarios era el “estudio de tiempos y movimientos”: los movimientos inútiles eran los eliminados, mientras que los movimientos útiles eran simplificados, racionalizados o fusionados, para proporcionar economía de tiempo y esfuerzo al operario.

Pero en educación, ¿cómo podríamos establecer estos parámetros para que funcionara dicha teoría? Y a la vez, ¿los obreros seríamos los docentes? ¿Y los directivos los supervisores? ¿Y de qué forma se manejarían los incentivos para ofrecer una mejor calidad en educación, cuáles serían los parámetros de evaluación a seguir?

Pero existe otra teoría muy importante en la administración, que es la teoría con un enfoque humanístico, que pudiera decir que debido al ámbito en que se desarrolla la educación, que es el social, embona perfectamente este enfoque humanístico, el cual propone la necesidad de humanizar y democratizar la administración; en las teorías anteriores siempre se estuvo hablando de una industria, de un sector laboral productivo de acuerdo a procesos de producción de alguna materia y no a un sector social como es la educación, el énfasis en el desarrollo de las ciencias humanas, las ideas filosóficas influyentes en la administración.

La teoría de las relaciones humanas concibe a la organización como un sistema social; así, afirman que la organización tiene dos principios fundamentales: el primero producir bienes o servicios (función económica) y el segundo brindar satisfacciones a sus miembros (función social), por lo cual los estímulos psicológicos y sociales son más importantes que las condiciones materiales o económicas.

Esta teoría hace hincapié en la importancia de la motivación humana, y con esto recuerdo la jerarquización de necesidades que realizó Maslow, y al trasladarla al sector educativo infiero que aunque la economía del trabajador de la educación es importante, es de gran satisfacción para todos el reconocimiento de su trabajo por parte de un directivo, padre de familia o alumno. De ahí que la organización informal de una organización, la dinámica que se dé dentro de los grupos y la comunicación entre ellos son factores importantes para el éxito de la organización.

La teoría neoclásica de la administración se caracteriza por un fuerte énfasis en los aspectos prácticos de la administración y por la búsqueda de resultados concretos, refiere una gran influencia de las ciencias del comportamiento en el campo de la administración, establece normas de comportamiento administrativo y tiene por finalidad alcanzar los objetivos planteados por la organización. Si trasladamos este caso al sistema educativo podríamos ubicarlos en la aplicación de planes y programas en donde se establecen los lineamientos a seguir, los cuales son flexibles y adaptables a cada institución, si se requiere realizar diversas modificaciones se hace importante llegar a cumplir los objetivos propuestos inicialmente.

El desarrollo organizacional se basa en las ciencias del comportamiento y exige participación activa abierta y no manipulada en el desarrollo de la organización; su crecimiento debe darse por medio de una modificación cultural y estructural cambiando actitudes, valores, comportamientos, etcétera, para una mejor adaptación de la organización en respuesta a los cambios que se presenten en la misma organización.

Esto da un margen muy amplio para modificar estrategias administrativas, normas, estructuras y posiciones con la finalidad de mejorar la planeación, la colaboración intergrupala, el sistema de comunicación, la motivación del equipo de trabajo, etcétera, para el bienestar, desarrollo y éxito de la organización.

Estas teorías, entre otras, son las que aportan los fundamentos de las bases del sector educativo, la administración escolar se ve influenciada por cada una de ellas, y son tomadas en cuenta aquí como punto de partida en torno a la conceptualización de la gestión escolar.

La gestión escolar se puede definir como el gobierno o la dirección participativa de la educación, ya que por las características específicas de los procesos educativos la toma de decisiones en el nivel correspondiente es una tarea colectiva que implica a muchas personas, las cuales deben tener una meta común y debe de existir una excelente comunicación entre ellas.

Pero, ¿cómo hacerlo? Inicialmente, una vez determinado en dónde quedará la responsabilidad de administración, es importante la elaboración de un proyecto que determine la orientación del proceso que será la herramienta intelectual fundamental que orientará al conjunto de la institución.

La gestión escolar es el arte de organizar los talentos presentes en el sector educativo para cumplir con

las condiciones de calidad y eficacia que la sociedad espera de la educación, que tiene la función de socializar al niño formalmente, de educarlo, de incorporar a las nuevas generaciones los valores, costumbres y conocimientos de nuestra sociedad.

En el sector educativo la intención de una labor gestora, independientemente del nivel en que se encuentre, se puede dividir en tres:

- La gestión normativa, la cual está orientada a definir y hacer cumplir determinadas funciones plasmadas en documentos con carácter oficial y jurídico.
- La gestión participativa, que está orientada a incorporar a director y profesores como parte de un mismo grupo, en el que se propicie la coparticipación con un sentido humanístico y social.
- La gestión administrativa, que está centrada en la realización de trámites como medio de relación entre las autoridades, los maestros y la escuela.

La gestión educativa requiere de un financiamiento económico para el funcionamiento del sistema educativo. El Programa Nacional de Educación contempla que para alcanzar una cobertura de servicios similar a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país tendría que destinar el 8% de su producto interno bruto al gasto educativo nacional; esto sin contar con el esfuerzo necesario para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología alcancen proporciones semejantes a las de los países industrializados.

Respecto a la gestión del sistema, es sabido que el máximo alcanzado del presupuesto designado a la educación ha sido aproximadamente de el 6%, el cual se vio disminuido en el 2004 al 5.2 % aproximadamente y para el 2005 fue del 4.5%, lo cual da como resultado un gran problema, ya que, ¿de qué forma se podrán llevar las reformas educativas necesarias si no se cuenta con una base económica que solviente la problemática actual?

Aún así, con poco presupuesto, el sistema educativo está funcionando y tiene grandes propuestas para un mejoramiento de la educación en México. La SEP define la gestión escolar de la siguiente manera:

Es un proceso amplio, integral y participativo, cuya esencia es la transformación de las instituciones educativas y que se concreta en la construcción de los proyectos educativos institucionales. Abarca integralmente las acciones administrativas, financieras y peda-

gógicas, las formas de intervención en el proceso educativo, las relaciones entre todos los agentes educativos y las formas de interacción de la comunidad con la escuela.

### Las autoridades educativas

La Secretaría de Educación Pública en su estructura organizacional incluye a seis subsecretarías y es también cabeza de sector de 15 organismos descentralizados que cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propia y de tres organismos autónomos sectorizados administrativamente; asimismo la SEP agrupa a más de 160 componentes. La centralización del sistema dificulta los propósitos y actividades del sector educativo. En 1978 se dieron reformas en la SEP a las cuales se les llamó “desconcentración administrativa”; su objetivo consistía en racionalizar los procesos administrativos internos de la SEP. Así surgieron los Centros de Administración Regional de la SEP. Se logró un mejor flujo de información y se simplificaron diversos procesos que en su conjunto se convertían en un proceso largo.

En 1983 surgió otro cambio en la administración del sector escolar: las Unidades de Servicios Educativos, cuyo objetivo era transferir los servicios educativos federales de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal a los gobiernos de los estados, es decir, transmitir la administración educativa parcialmente, ya que no implicó la transferencia real de recursos ni la transferencia total de autoridad; la normatividad federal pone límites de tal manera que las decisiones finales se toman en el centro, pero por medio de convenios entre la federación y los estados se logra que esas limitantes cada vez sean menores.

Los verdaderos logros del proceso de descentralización han sido en términos de una mayor coordinación entre los sistemas educativos estatales y los federales; el nombramiento de los directores generales se hace mediante común acuerdo entre la SEP y el gobierno de cada estado. Este es un logro administrativo que da la posibilidad de unificar los sistemas federal y estatal de evaluación, acreditación y certificación de estudios en cada entidad federativa.

El programa de modernización educativa 1989-94 tuvo como objetivo consolidar la descentralización, dar atención a la formación, capacitación y actualización de los maestros (escuelas normales, UPN, etcétera), y contempló nuevos servicios escolarizados para educación media y superior tecnológica en las opciones

bivalentes y terminal.

La Secretaría de Educación Pública en México se integra por el secretario, los subsecretarios y el oficial mayor, los directores generales, los directores y subdirectores de área y los jefes de departamento.

De acuerdo con el reglamento interior de la SEP expedido en marzo de 1994, el secretario tiene todas las facultades necesarias para cumplir con las atribuciones que competen a la Secretaría de Educación, es la máxima autoridad del sistema educativo mexicano y dentro de sus obligaciones se encuentran entre otras las siguientes:

- 1) Determinar, dirigir y controlar la política de la SEP y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los lineamientos que determina el presidente de la república.
- 2) Someter al acuerdo del presidente de la república los asuntos de la secretaría y del sector educativo.
- 3) Proponer al presidente de la república proyectos de iniciativas de leyes y proyectos de decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos de la competencia de la SEP y el sector educativo.
- 4) Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el presidente de la república.
- 5) Aprobar la organización y el funcionamiento de la secretaría y adscribir orgánicamente las direcciones generales y demás unidades administrativas.
- 6) Establecer comisiones internas y resolver la creación de plazas.
- 7) Establecer unidades de coordinación, de asesoría y de apoyo técnico.
- 8) Expedir el manual de organización general y otros manuales de organización, procedimientos y servicios.
- 9) Acordar los nombramientos del personal de la secretaría y resolver sobre las propuestas.
- 10) Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del reglamento interior y sobre los casos no previstos en este.
- 11) Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la secretaría y de sus órganos desconcentrados.
- 12) Aprobar los proyectos de programas sectoria-

les, regionales y especiales de la secretaría, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector.

- 13) Fijar los lineamientos de carácter general que la Ley General de Educación atribuye a la SEP.
- 14) Establecer los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.
- 15) Establecer el calendario escolar para los planteles de educación primaria, secundaria y normal.
- 16) Coordinar las entidades del sector educativo y agruparlas en subsectores.
- 17) Designar representantes de la SEP en comisiones, consejos, órganos de gobierno, instituciones y entidades paraestatales en los que la secretaría participe.

Las autoridades educativas antes mencionadas son las que marcan los lineamientos a seguir en el sector educativo a nivel nacional, pero en cada institución existe una jerarquización.

La primera autoridad en las instituciones escolares es el director del plantel, designada o autorizada por la Secretaría de Educación Pública. Esta autoridad es responsable del correcto funcionamiento, organización y administración de la institución y sus anexos. El puesto inmediato será el de subdirector, persona que auxilia al director en la ejecución de las acciones propuestas.

Dependiendo el nivel educativo será la forma y estilo de administración, para lo cual dedico un espacio específico para el análisis de la gestión por niveles.

### ¿Cómo es un buen administrador educativo?

La capacidad administrativa para producir, gestionar y aprovechar los recursos disponibles es responsabilidad de la autoridad educativa que posea el cargo de administrador.

En nuestro país la formación del administrador de la educación está en desarrollo, la perspectiva de la administración frente al siglo XXI tiene la necesidad de formular estrategias que coadyuven a gestar innovaciones y reformas educativas que vayan a la par con la globalización y la realidad actual de la educación en nuestro país, como son la economía, la demanda estudiantil, las organizaciones sociales, etcétera.

Analizar las características formativas de los administradores de la educación e identificar los planes y programas de estudio y las necesidades educativas de las instituciones de forma particular dará los indicadores

necesarios para la elección de un buen administrador educativo de una institución, el cual fortalecerá y logrará un desempeño con calidad de la institución; desafortunadamente en nuestro país no siempre se encuentran en los puestos de administración educativa las personas idóneas para desempeñar las funciones requeridas, en su lugar encontramos en ocasiones a personas que carecen de conocimientos, preparación, habilidades y actitudes que ayuden a la institución para ofrecer una mejor educación.

### ¿Cómo debe ser un buen administrador educativo?

Primeramente el administrador debe tener muy en claro cuáles son sus funciones, las cuales son, entre otras, solucionar problemas, calcular los recursos, planear su aplicación, desarrollar estrategias, diagnosticar situaciones, etcétera. Estas son algunas funciones que realiza un administrador, sin embargo cada institución es diferente, por lo cual la administración varía dependiendo de las necesidades de cada una.

Un administrador debe de contar como mínimo con tres habilidades:

- Habilidad técnica, que es la capacidad para utilizar conocimientos, métodos, técnicas y equipos necesarios para cumplir tareas específicas de acuerdo con su institución, experiencia y educación.
- Habilidad para las relaciones humanas, que es la capacidad de discernimiento para trabajar con personas, comunicarse, comprender sus actitudes y motivaciones para aplicar un liderazgo eficaz que fortalezca el desarrollo de la institución en donde labore.
- Habilidad conceptual, que es la capacidad para comprender la complejidad total de la organización y la adaptación del comportamiento de las personas dentro de ella.

Al conjuntar estas tres habilidades en su administrador, la institución tendrá gran posibilidad de desarrollo; el clima organizacional será positivo, logrando un desempeño educativo alto que impactará en la calidad de la educación que ahí se imparta.

Los administradores tienen como función alcanzar metas a través de otras personas, asignar y optimizar los recursos, delegar responsabilidades; deben de planear, organizar, ser líderes, tener control, dirigir y motivar a sus subordinados.

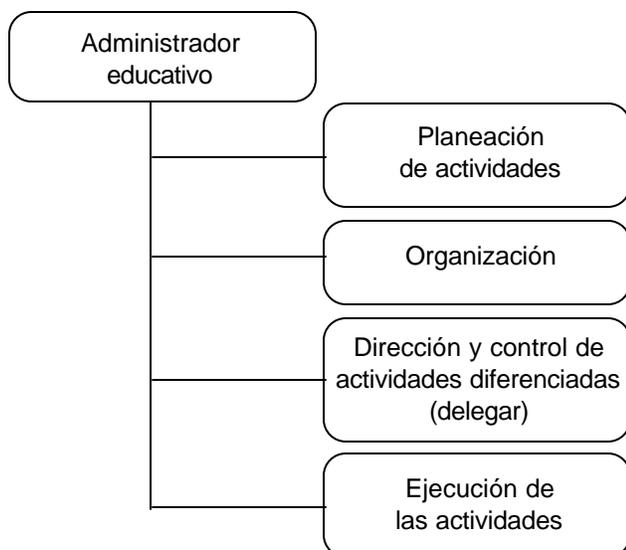
Las organizaciones son únicas; poseen sus propios objetivos, los cuales se plantean de forma general y

específica para cubrir sus necesidades; tienen un campo de actividad específica para el cual fueron creadas. El material humano que poseen es irrepetible, tanto en el nivel de autoridad educativa como en personal docente, personal de apoyo y administrativo, por lo cual cada institución tiene su propia problemática externa e interna. Su situación financiera, buena o mala, es específica y única; los recursos disponibles, la tecnología, la infraestructura, etcétera, son exclusivos de cada institución. Es importante mencionar que la ideología de una institución forja la marcha a seguir por la misma.

La formación de administradores de la educación corresponde a la necesidad de encontrar personas que ejecuten acciones referidas a los planes y programas, sean educativos o institucionales, que desarrollarán en la medida de sus posibilidades, conocimientos y habilidades propias de sus funciones, mismas que no necesariamente son aprendidas en una institución especializada, sino que son desarrolladas como habilidades propias de los puestos que van desempeñando.

La educación exige día con día una actualización constante, los cambios continuos en el ámbito educativo obligan al administrador a una constante actualización e innovación de su práctica, ya que de no hacerlo sus funciones se verán mermadas por obsoletas y poco a poco perderá la credibilidad y el buen funcionamiento de la institución a la cual administre no reflejará los cambios establecidos en la educación, por lo cual la calidad ofrecida a sus alumnos disminuirá.

En síntesis, para el buen funcionamiento de una institución educativa es necesario que exista un buen administrador, que sea competente y que posea las habilidades requeridas para desempeñar su puesto como el siguiente esquema lo indica:



Ninguna persona que llega a un puesto administrativo en educación ha egresado de alguna institución educativa en donde le enseñaran cómo desempeñarse adecuadamente; no hay nada escrito ni una pauta a seguir, la administración se irá realizando conforme las necesidades de la institución lo requieran, el ensayo y error son parámetros que irán rigiendo la experiencia de un administrador, sin embargo es importante que la persona elegida tenga las características antes mencionadas y con esto sus funciones serán más fáciles de realizar.

### Calidad de educación y gestión escolar

La estructura del sistema educativo mexicano es muy específica en cuanto a las partes que la integran. El artículo 10 de la Ley General de Educación señala que el sistema educativo nacional está integrado por los educandos y los educadores, las autoridades educativas, los planes y programas, métodos y materiales educativos; asimismo, con referente a las instituciones educativas, nos menciona que existen las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados y las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y por último las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Los niveles educativos del sistema nacional son seis: inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior (bachilleratos en donde se ubican los propedéuticos y bivalentes y profesional media), superior (licenciatura y posgrado). Además el sistema ofrece servicios de educación especial, de capacitación para el trabajo, de educación para adultos (alfabetización, primaria, secundaria, capacitación no formal para el trabajo) y de educación indígena o bilingüe-bicultural (preescolar, primaria y secundaria).

El sistema ofrece el servicio educativo en tres grandes modalidades: escolarizada, abierta y en línea. El servicio escolarizado está destinado a proporcionar educación mediante la atención a grupos de alumnos que concurren diariamente a un centro educativo de acuerdo con el calendario educativo oficial; el servicio no escolarizado está destinado a proporcionar la oportunidad de continuar o concluir su educación a los alumnos que no pueden incorporarse a los servicios escolarizados. Esta educación se imparte a través de asesorías pedagógicas a los alumnos sin que para ello tengan que concurrir diariamente a una escuela, los alumnos se sujetan a una serie de exámenes para certificar su adelanto en el cumplimiento de un programa.

Los avances tecnológicos han dado la pauta al surgimiento de la modalidad en línea, la cual consiste en presentar determinados cursos por medio de una plataforma educativa que favorece que el alumno pueda realizar sus tareas desde la comodidad de su hogar y el docente realiza su programación de actividades mediante un sistema electrónico (Internet) donde puede tener alumnos de diversas partes, y ahí podrá realizar diferentes actividades, como lecturas, foros, tareas, etcétera, sin la necesidad de asistir a una institución; todo se realiza en línea.

El sistema educativo mexicano en sus diferentes niveles y modalidades está en constante actualización con una sola finalidad: elevar la calidad de la educación en México.

La calidad de la educación no se logra por la incorporación de tecnologías novedosas para lograr los objetivos de competencia profesional ni porque los fines y los medios educativos sean los mismos, para que se logre la calidad en educación es necesario que exista un desarrollo integral y eficaz del ser humano que oriente al desarrollo de todos los aspectos y valores que dan sentido a la vida. García Hoz (1978) comenta: “para que la educación sea de calidad debe tener las características de integridad, coherencia y eficacia”.

- a) Integridad: implica que la educación responda y desarrolle todas las potencias de la naturaleza humana, satisfaga todas las exigencias de la vida y desarrolle las aptitudes y posibilidades de cada persona particular en tanto individuo inserto en una comunidad.
- b) Eficacia: implica que todos los elementos cumplan adecuadamente su función, haciendo referencia a la actividad, al modo más adecuado y mejor en función de los objetivos de la educación.
- c) Coherencia en la educación es la necesidad de que cada uno de los elementos tengan la importancia correspondiente a su papel en la vida humana y se hallen relacionados actuando como una unidad.

Para que una institución ofrezca una educación con calidad es necesario que cuente con la persona idónea en el puesto administrativo, que por medio de su gestión realice actividades de desarrollo; un buen administrador será el guía que muestre la pauta a seguir para el crecimiento de una institución educativa; si existe una buena administración se verá reflejada en el desempeño académico de los docentes y al mismo tiempo en la calidad educativa que se les ofrezca a sus alumnos.

Pero también sabemos que la gestión escolar no se reduce solo a la función del director de una institución educativa, es muy importante todo su entorno: las relaciones interpersonales, institucionales, personales, sociales, etcétera. Todas las dimensiones de la práctica educativa son factores importantes para el buen funcionamiento y trabajo cooperativo en una institución educativa. Una vez que se ha logrado un liderazgo adecuado que lleve al personal de una institución a realizar un trabajo colaborativo, podremos decir que la educación que ahí se imparte tendrá las siguientes características: eficacia, equidad, eficiencia; es decir, una educación con calidad.

Esto se resume en que un buen administrador educativo tendrá en cuenta dentro de su gestión escolar la importancia de las relaciones pedagógicas, teniendo la habilidad de evidenciar dónde se encuentran los nudos de tensión y los problemas de una institución para buscar así la mejor solución, permitiendo entender la complejidad de las múltiples interacciones que se dan en un centro escolar por la gran diversidad de factores que la componen, y busca los ámbitos necesarios para identificar espacios posibles de cambio a través de acciones intencionadas que den resultados positivos dentro de la institución, analizando de forma reflexiva las características individuales de la institución, de los trabajadores, el tipo de práctica docente, los niveles de satisfacción y expectativas, etcétera, con la finalidad de ser una institución con calidad.

### Gestión escolar en educación básica

La educación básica en el sistema educativo mexicano es obligatoria y consta de preescolar, primaria y secundaria, cada una de ellas con características específicas.

La educación preescolar precede a la educación primaria; se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios. Su objetivo es promover el desarrollo físico, intelectual, afectivo, moral, artístico, social y familiar del niño (SEP, 2006).

La Constitución Política de México establece el carácter obligatorio de la educación primaria, la cual se imparte a niños y adultos. Conforme al plan de estudios de 1993 se incluyen ocho asignaturas: español, matemáticas, ciencias naturales, historia, geografía, educación cívica, artística y física. Se imparte en el área urbana y rural (SEP, 2006).

La educación secundaria es obligatoria de acuerdo con el artículo tercero de la Constitución Política de

México y se imparte en diversos ámbitos: para trabajadores, telesecundaria, técnica y abierta. Las personas mayores de 16 años pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en la modalidad abierta, este nivel es propedéutico (SEP, 2006).

La gestión escolar es coordinada por las dependencias educativas de los gobiernos federal y estatales a través de diversas instancias que en conjunto dan una misma dirección a las instituciones de educación básica. La administración educativa de la educación básica se da desde dos niveles diferentes: nivel escolar y zona escolar:

- A nivel escolar la dirección de la institución desarrolla funciones de planificación, dirección y control de la prestación de servicios, administración de personal, recursos materiales y financieros. El personal docente programa, conduce y evalúa la enseñanza en el grupo(s) a su cargo. El consejo técnico consultivo define aspectos de la organización e integración del servicio y efectúa adecuaciones en planes y programas. Cada institución realiza un plan anual de trabajo.
- A nivel zona existen supervisores e inspectores cuya función es vigilar el desempeño técnico pedagógico y administrativo; también analizan funciones de enlace entre las instituciones escolares y las autoridades educativas para organizar y promover el trabajo escolar.

Dentro de las instituciones educativas del nivel básico cada institución posee cierta autonomía para decidir a partir de acuerdos lo que realizará en el ciclo escolar, las modificaciones a la infraestructura, a los planes y programas, a la planeación de reuniones escolares, etcétera, pero siempre cumpliendo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

Un administrador educativo (director) debe trabajar con un proyecto escolar anual, lo cual implica una redefinición de la organización de la escuela, la que debe planear, organizar, ejecutar y controlar durante todo el ciclo escolar. El artículo 14 de contenido del proyecto escolar reza: “todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, culturales y económicas de su medio”.

A principio de cada ciclo escolar, el director de cada

institución educativa debe realizar en forma cooperativa con los integrantes de su escuela un plan anual, el cual debe presentar a las autoridades educativas para darle un seguimiento y fin al término del ciclo escolar; la función estratégica del director es determinante en el éxito de la realización del plan anual.

La función específica de los directores escolares es muy importante para la institución educativa que administren, y se puede resumir de la siguiente manera:



El director es responsable de la vida escolar, es quien enmarca o gesta cierta forma de hacer que funcione una institución, dentro de la cual debe de realizar distintos roles educativos: primeramente debe de ser un educador, propiciando las buenas relaciones entre la comunidad escolar, predicando con el ejemplo; también cumple el rol de informador y comunicador, para lo cual es necesario que sepa trabajar de forma cooperativa, respetando y delegando participación a todos los miembros de la comunidad escolar para el beneficio de la escuela; asimismo es gestor de recursos materiales y humanos que brindan la posibilidad de crecimiento en la escuela.

## Gestión escolar en educación media superior

El nivel medio superior comprende tres tipos de educación: propedéutica, propedéutica terminal y terminal; los dos primeros se imparten en las modalidades escolarizada y abierta.

- El propedéutico se conoce también como bachillerato general, la mayor parte de las escuelas sigue un plan de estudios de tres años de duración, pero otras siguen uno de dos años. Al concluir sus estudios los alumnos pueden acceder al nivel superior.
- El propedéutico terminal puede ser bachillerato especializado o tecnológico; los alumnos reciben, además de la preparación propedéutica general, formación de técnicos calificados o de profesionales medios con el título correspondiente.

- El terminal o profesional medio ofrece formación técnica, pero no prepara a los alumnos para continuar estudios superiores. La duración de estos estudios es de dos a cuatro años y atiende a alumnos que han obtenido el certificado de secundaria y desean prepararse como profesionales técnicos en actividades industriales, de servicios y del mar.

El bachillerato general pretende ampliar y consolidar los conocimientos adquiridos en secundaria y preparar al educando en todas las áreas de los conocimientos para que elija y curse estudios superiores.

El bachillerato tecnológico, además de perseguir los objetivos anteriores, capacita al alumno para que colabore en el desarrollo económico del país en actividades industriales, agropecuarias, pesqueras o forestales.

### Gestión escolar en educación superior

La educación superior es el máximo nivel de estudios, comprende licenciatura y posgrado en educación normal, universitaria y tecnológica. Para cursar la licenciatura y la normal debe concluirse el bachillerato o sus equivalentes; para cursar estudios de maestría es indispensable la licenciatura; para cursar estudios de doctorado es necesario tener el grado de maestría o méritos académicos equivalentes. Algunas instituciones de educación superior (institutos tecnológicos, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Autónoma de México) ofrecen estudios en la modalidad abierta. En general los estudios de licenciatura tienen una duración de cuatro a cinco años, organizados en periodos semestrales.

El objetivo principal de la educación superior es formar profesionales capaces en las diversas áreas de la ciencia, la tecnología, la cultura y la docencia, que impulsen el progreso integral del país (SEP, 2006).

Las instituciones de educación superior han establecido sus organizaciones sobre la base de las premisas derivadas de las leyes orgánicas, o las disposiciones jurídicas que las crean, las cuales determinan también su condición, campo de influencia y posibilidades de desarrollo. (Arizmendi, 1991).

Las instituciones de educación superior tienen como objetivo ofrecer al alumno una educación que le permita integrarse a la vida productiva y tener un buen desempeño en ella, para lo cual surgió la reforma mediante la cual el aprendizaje debe de ser significativo y basado en competencias para lograr el objetivo inicial.

La educación constantemente se enfrenta a cambios; el proceso de globalización, los organismos internacionales, hacen que la educación se enfrente a nuevos retos, por lo cual es importante el rediseño de la enseñanza para que a su vez esta se ajuste a los cambios naturales y los adecue a la realidad.

La educación es fundamental para contar con una población que accione en los diferentes sectores de la producción y la cultura.

La gestión educativa va enfocada a realizar acciones de innovación para encontrar alternativas a la solución de problemas específicos del entorno social y real de la institución.

### Conclusiones

Los antecedentes educativos en México muestran una serie de cambios a través del tiempo, con la finalidad de establecer mejoras en el sistema educativo; se pueden observar cambios radicales que se han establecido en el sector educativo y cómo los cambios sociales, económicos y políticos nos han llevado al sistema educativo actual con todo el panorama nacional e internacional que poseemos; bueno o malo, ha implicado cambios significativos que impactan en la situación actual del país. Específicamente, la gestión escolar ha tenido un papel especial en la renovación educativa, de ahí la importancia que ha tomado en nuestros días la mejora y preparación del proceso de gestión escolar, la cual debe poseer una comprensión de la cultura social, de la organización académica y del entorno globalizador en el que se encuentre inmerso, teniendo una apertura al cambio que favorezca las innovaciones requeridas para la mejora continua en la calidad educativa, en la que los miembros que participen en la gestión educativa deben tener habilidades de comunicación, liderazgo y facilidad de renovación y aplicación continua para la estimulación de los equipos de trabajo por medio de una motivación que favorezca una comunicación efectiva, con lo cual se logrará un mejor ambiente colaborativo que conlleve a realizar y mejorar la calidad educativa.

### Bibliografía

- PALLÁN FIGUEROA, Carlos: *Impacto de la innovación en la organización académica*, objeto de estudio 1, ANUIES.
- ZAPATA, Adalberto y AGUILAR, Margarita: "La tarea docente, una práctica enajenada", *Revista latinoamericana de estudios educativos*, México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA: *Manuales para directivos y supervisores de educación básica*, SEP, México.
- GARRIN, Joaquín: *Escuela y planteamientos institucionales en los centros educativos*, Ministerio de educación, Madrid. 