

Gestión del cambio para la implementación de reformas educativas. Caso de una escuela rural del Estado de Hidalgo en México.

Miguel Angel Vértiz Galván.

Cita:

Miguel Angel Vértiz Galván (2019). *Gestión del cambio para la implementación de reformas educativas. Caso de una escuela rural del Estado de Hidalgo en México. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/2420>



Gestión del cambio para la implementación de reformas educativas. Caso de una escuela rural del Estado de Hidalgo en México

Miguel Angel Vértiz Galván

Resumen

Se aborda la problemática de la gestión del cambio organizacional para la implementación de políticas educativas en el contexto del debate sobre la posibilidad real de inducir cambios desde la implementación de políticas modificando la interacción social de las organizaciones. El objetivo es contrastar con la realidad de una escuela pública mexicana, las tesis de Brunsson y Olsen (2007) sobre la posibilidad de gestionar reformas por medio del control de significados en grupos con posibilidad de decisión, y la de March y Olsen (1997), sobre el papel de lo que llaman “bote de basura”, como mecanismo para la introducción de innovaciones a partir de la experiencia, capacidad técnica o el conocimiento de los actores. La metodología es la contrastación de estas categorías con el estudio de caso de una escuela rural que logró un cambio organizacional consonante con la política educativa, donde los docentes se integraron en un grupo que pudo decidir un mejor proceso de trabajo basado en una propuesta propia bajo la metodología de proyectos formativos, tomando como objetivo las metas de la política educativa, la discusión precisa la identificación del proceso de “bote de basura” con la aplicación de la metodología de proyectos formativos, cuyo conocimiento fue adquirido académicamente por los participantes; y el control de los significados a través del reto tomado para elevar los resultados de calidad de la escuela por el grupo docente y la capacidad decisoria en el margen de libertad que se les otorgó por las autoridades educativas del estado de Hidalgo en México. La conclusión es que el caso ilustra el cambio organizacional logrado por pequeños grupos autónomos bajo el control de los significados.

Palabras clave: reforma educativa, escuela rural, proyecto formativo.

Introducción

La reforma al artículo tercer de la constitución mexicana en el año 2019, que se refiere al derecho a la educación, entre otras modificaciones, substituye el principio de calidad por el de excelencia educativa, que de acuerdo al discurso gubernamental se logra con la incorporación de las mejores prácticas en educación, en este contexto, es pertinente



la indagación sobre las condiciones que posibilitan estas mejores prácticas en las escuelas mexicanas, por otra parte, en un país donde el 43.4% de sus escuelas primarias públicas son multigrado, y de las cuales el 5.1% se encuentran en zonas urbanas (Schmelkes y Águila, 2019), hace necesario orientar esfuerzos para el diagnóstico y comprensión de la educación en este contexto específico.

La indagación de la gestión del cambio organizacional para la implementación de políticas educativas, impone el reto de indagar las diversas formas de interacción social que suceden al interior de las escuelas, a la vez que racionalizar sus vínculos con la autoridad educativa y los hacedores de políticas públicas, para establecer de forma más clara, relación de la capacidad de la política de producir cambios educativos a través de los recursos organizacionales disponibles.

Fundamentación del problema

Impulsar mejores prácticas en educación, implica la gestión del cambio de la práctica en las escuelas, que como política educativa puede aludir a dos formas de cambio, el primero es el cambio innovador desde la organización escolar que produce un resultado deseable, lo cual supone procesos de interacción social al interior de las escuelas que modifiquen las tareas y formas de acción, formales o informales, todo ello a partir de la orientación de objetivos definidos por sistemas de significados controlados por la política (Marcho y Olsen, 1997). El segundo es un cambio inducido prescrito por un modelo externo que ha demostrado su efectividad en otras organizaciones, en el que se trasladan prácticas, procesos, tareas, estructuras o jerarquías, para lograr un resultado deseable y esperado por la naturaleza del cambio, controlado por un proceso político-normativo que conduzca al fenómeno de mimetismo organizacional (Powell y DiMaggio, 1999).

La primera forma de cambio se refiere a aquellos producidos desde el interior de la escuela, la segunda a la provocada desde una autoridad educativa centralizada, lo cual pueden ser, de acuerdo a March y Olsen (1997): a) coercitivo, para referirse a los cambios en estructuras, procesos o prácticas de los actores que se encuentran condicionados a financiamiento, estímulos, reconocimientos o sanciones, como es el caso de programas como escuelas de tiempo completo en México; b) emulación, cuando se trata de decisiones que buscan implementar de forma adaptativa estrategias, procesos, estructuras o prácticas que han generado buenos resultados en otras organizaciones, como lo fue el programa mexicano escuelas de calidad; c) finalmente la



inspiración se refiere a la introducción de cambios por los actores internos de la organización, a partir de la aplicación de ideas genéricas que han producido acciones con resultados deseables en otras organizaciones, basadas principalmente en principios más que en detalles específicos del cambio.

Por lo que respecta al cambio innovador no inducido, podemos deducir que tanto las interpretaciones del entorno, como la propia iniciativa de los directivos y los cambios en aquellos factores que son la base de la organización (estructura, poder y cultura) dan lugar a cambios en las organizaciones (Melin, 1983), ya que están interrelacionados. Así, las acciones de cambio se desarrollan desde dentro de la organización, como resultado de la forma en que los actores interactúan en la organización e interpretan la situación externa y los efectos en sus marcos institucionales, por ello, las posibilidades de cambio innovador deben tener un precedente para los participantes, no sólo dependen de la posición en el entorno sino también de los mapas mentales y modelos estratégicos de los protagonistas de la innovación inicial, así como de una cultura favorable en la organización, ya que esta no sólo afecta al sentido de las creencias, sino también a las decisiones que actores organizacionales toman respecto a su relación con la organización y su entorno.

Dentro de esta discusión, no es menor la magnitud del cambio, siendo en esto relevante la distinción entre cambios rutinarios y cambios profundos, ya que la gestión de estos últimos es mucho más compleja e impredecible que la de los cambios rutinarios, puesto que requiere el desarrollo y la implementación de nuevos procedimientos (Van de Ven, 1993), en estos casos es de especial importancia para el cambio profundo, que los mapas mentales de los actores del cambio se construyan con conocimiento de frontera, pues permite ir más allá de ideas elementales que por intuitivas, se han aplicado de forma recurrente a situaciones semejantes.

En el caso presentado, se infiere que la gestión del cambio que produce buenas prácticas en una escuela multigrado, sucede a partir de la confluencia de la innovación interna, facilitada por una estructura flojamente acoplada (March y Olsen, 1985) del sistema educativo nacional, si bien diseñada para operar de forma centralizada, se concede un margen de libertad en las decisiones y del control de los procesos (March y Olsen, 1997) a los protagonistas de la escuela, en la que el conocimiento es determinante para iniciar procesos de cambio innovador desde el interior de la organización (March y Olsen, 1997), anclando la certidumbre sobre el cambio para los actores involucrados y los responsables de la autoridad educativa, desde una cultura



organizacional compartida sobre el potencial de la diferenciación del multigrado y la posibilidad de controlar la acción desde el control de los significados por parte de la autoridad inmediata.

Metodología

De acuerdo con Robert Yin (2014) las investigaciones pueden clasificarse por su naturaleza en investigación de contenidos, cuando se busca identificar relaciones causales, e investigación de procesos, cuando la intención es explicar cómo suceden los fenómenos, para este mismo autor, la metodología apropiada para el primer tipo es deductiva, mientras que para la investigación de procesos son de tipo inductiva. El fenómeno específico de la gestión del cambio organizacional producido por la propia interacción de los actores al interior de la organización, se aborda desde el paradigma cualitativo interpretativo, el cual considera que la realidad “es construida por las personas involucradas en la situación que se estudia” (Ceballos y Froylan, 2009, pp.419), en particular se aplica una investigación de caso instrumental (Stake, 1999) pues se trata de un caso único que tiene la particularidad de presentar una innovación, lo cual es excepcional entre las escuelas multigrado, para que a partir de la inducción se identificaron las condiciones contextuales y los procesos de interacción que permitieron el surgimiento de una buena práctica, con la intención de recoger aprendizajes para la política educativa.

El desarrollo de la investigación consistió en la visita a la escuela multigrado Lázaro Cárdenas, previo acuerdo con la autoridad educativa del estado de Hidalgo, en la que se aplica observación directa registrada con videograbación, tanto del contexto físico de la organización, como de los procesos de trabajo de los docentes, la directora y del Asesor Técnico Pedagógico “ATP” (figura de apoyo técnico a la escuela), así como de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los mismos actores y al supervisor de la zona escolar, como autoridad educativa inmediata de la escuela.

El análisis de la información se realizó a partir de la interpretación de categorías específicas sobre el cambio organizacional desde la perspectiva institucional, con particular énfasis en la interacción que produce la innovación, el nivel de autonomía del grupo respecto a la jerarquía, y el control de los significados para controlar el sentido de cambio.



Resultados y discusión

El contexto del cambio organizacional es determinante para generar las condiciones organizacionales para el cambio, en analogía inversa al planteamiento de Brunsson y Olsen (2007) en el que el éxito organizacional es inhibidor del cambio y la innovación, la percepción de crisis para las autoridades educativas responsables se acompaña de la percepción de la necesidad de un cambio organizacional. La comunidad Ignacio Zaragoza del municipio de Ajacuba, Hidalgo, donde se encuentra la escuela multigrado Lázaro Cárdenas, presenta un índice de marginación medio de acuerdo con la clasificación que hace el Consejo Nacional de Población mexicano "CONAPO", donde el 4.7% de la población es analfabeta, y el 22.95% de las personas de 15 años o más no cuenta con la educación primaria completa (CONAPO, 2015), en estas condiciones, la comunidad enfrenta una agudización de la violencia derivada de disputas familiares que se refleja en la interacción de padres de familia, estudiantes y docentes, que para el año 2015 eran solamente dos, año en el que el conflicto escaló hasta la demanda de la comunidad de la salida del personal docente de la escuela.

En acuerdo con la comunidad, la autoridad educativa realiza el remplazo de los docentes y adiciona uno más, los que fueron seleccionados identificando perfiles que tuviesen experiencia y formación académica sólida, con la expectativa de contar con un grupo en la localidad que pudiese recuperar la estabilidad sociopolítica para la escuela.

March y Olsen (1997) mantienen el argumento que el cambio no puede ser completamente controlado, pero que las propias estructuras institucionales en las organizaciones generan espacios para el cambio institucionalizado, para lo cual podemos considerar varios modelos organizacionales, la adaptación, el aprendizaje, la negociación, entre otros, así mismo señalan que la gestión del cambio puede inducirse por la influencia en los sistemas de significados y otras estrategias. Podemos ampliar la propuesta de March y Olsen para considerar la existencia de estabilidad institucionalizada por una parte, y la gestión para la estabilidad impulsada por actores cuyos beneficios se vean afectados, así en todos los casos la distinción de estos elementos constituye un diagnóstico fundamental para gestionar el cambio en las organizaciones. En el caso que se presenta, este planteamiento se verifica porque la construcción de estabilidad en la escuela se desarrollo a partir de la construcción de compromisos y el cambio desde la propuesta de los actores en virtud de los compromisos mencionados.



El Asesor Técnico Pedagógico que tiene asignada esta escuela, expone que la estrategia planteada por el supervisor, para mejorar las escuelas multigrado de la zona escolar, es empoderarlas dejando de lado la visión asistencial tradicional, por lo que su trabajo se base en darles la confianza a los docentes para que propongan las acciones correctas, en vez de hacerlos sentir dirigidos y supervisados, en su perspectiva las escuelas multigrado se minimizaban bajo esta lógica centralista, en su dicho: “No tiene que verse como escuelitas, sino como una escuela...y se empezaron a empoderar a las escuelas multigrado y dentro de ello empezaron aquí a echar a andar los proyectos formativos” (Informante ATPHLC), refiriéndose a la metodología que surgió por parte de los docentes de esta escuela.

Adelante señala “las escuelas multigrado están olvidadas, únicamente a los maestros les proporcionan los planes y programas de estudio, pero el poder trabajar con dos o tres grados, o hasta más, en un solo salón se le dificulta al maestro... todo se centra en quedar bien con las escuelas grandes de organización completa y les otorgan materiales... es necesario que a las escuelas multigrado, aparte de los materiales, también se les dote del recurso humano y las cuestiones metodológicas que no sean olvidadas (Informante ATPHLC)”. En este caso, se infiere con mucha claridad que el cambio organizacional se identifica por todos los actores escolares, incluyendo a la comunidad, como algo deseable en el corto plazo, lo cual es fortalecido por la posibilidad para los docentes de proponer acciones, evitando así el dilema de la racionalidad organizacional en el cual los decisores no cuentan con la misma información ni percepción que los ejecutores, en este caso aumenta la capacidad organizacional de implementar acciones complejas y difíciles por ser definidas por los ejecutores (Brunsson y Olsen, 2007).

El supervisor de la zona escolar de la escuela, apoyó las decisiones del grupo docente, y realizó las gestiones para atraer dos programas que aportan recursos adicionales a la escuela, Programa de la Reforma Educativa y Programa de Escuelas de Tiempo Completo, con apoyo del Asesor Técnico Pedagógico, lo que permitió la construcción de un aula nueva, el equipamiento del comedor y la construcción de la cancha techada de basquetbol, permitiendo cumplir los compromisos con la comunidad.

La innovación que permitió gestionar el cambio organizacional se incorporó a través de la aplicación de la metodología de proyectos formativos, se infiere que esta se elige por un proceso de botes de basura (March y Olsen, 1997), debido al *expertis* sobre esta por parte de la docente directora que lideraba al grupo docente, esta fue aplicada con el



suficiente apoyo de la autoridad educativa, incluyendo las adecuaciones a los contenidos curriculares para abordarlos como parte de los proyectos formativos, los cuales se centraron en tres temas para los tres respectivos proyectos iniciales, violencia, alimentación y medio ambiente, gestionando el currículum para que este sirviera al fundamento y profundización de los temas de los proyectos formativos y no al revés, además de otras acciones que involucraban a los padres de familia, así como la aplicación de recursos y acciones de los programas gubernamentales.

El supervisor señala que decidió hacer de sus cinco escuelas multigrado las más importantes, por lo que apoyó los cambios, señala que “no todas las escuelas van a la vanguardia como esta (Informante, SUPHLC)”. Los cambios iniciales se centraron en las condiciones básicas, controlar la violencia, la alimentación de los estudiantes, medio ambiente, y se realizó un taller para padres en tiempos adicionales a las clases. “Uno de los logros ha sido fomentar el deporte, siendo una comunidad donde no se jugaba basquetbol, la escuela cuenta ahora con un equipo en el que participa más de la mitad de los alumnos y se adscribe formalmente en una liga estatal. Adicionalmente, con la aplicación de la autonomía curricular que establece el programa de escuelas de tiempo completo, se ha implementado el taller de inglés, logrando que los padres de familia paguen al docente de inglés (Informante, SUPHLC)”.

La gestión de los apoyos hacia la escuela, especialmente del programa de la Reforma Educativa y de Escuelas de Tiempo Completo, añadió los elementos necesarios para que el trabajo propuesto desde los proyectos formativos en la escuela se concretarán, en esto el papel del ATP fue relevante, la docente con la comisión de directora señala “La función que desempeña el ATP es fundamental... al estar en la supervisión, el conoce las problemáticas de todas las escuelas por tanto parte de su trabajo es formarse actualizarse en cómo atender esas problemáticas...También es el enlace entre los diferentes departamentos...el ATP es el que tiene que actualizarse en los proyectos para hacerlos llegar a las zonas escolares (informante DDHLC)”. El ATP por su parte reconoce que su función es actualizar a los docentes, pero señala que en este caso en particular la docente directora inició a plantearles la metodología de los proyectos formativos, e “hizo que nos pusiéramos a leer en que consisten para poder apoyar al resto de las escuelas multigrado (Informante ATPHLC)”, por lo que su papel coadyuvante a la gestión de recursos cobra sentido al comprender la forma de lograr los resultados a partir de ello y el trabajo docente en el marco de los proyectos formativos (Barrera, 2009).



En el ámbito de la decisión, los cambios en el marco institucional pasan por los procesos interpretativos de los individuos al interior de la organización sobre lo que es legítimo y pertinente, donde el replanteamiento organizacional incluye las estrategias de actores y coaliciones quienes buscan reposicionarse en la organización introduciendo soluciones en procesos de bote de basura (March y Olsen, 1997) y referenciándose en las acciones e instrumentos de cambio legitimados por su propio campo organizacional (Powewll y DiMaggio, 1999), desde su visión particular. Los nuevos docentes llegan en un contexto con poca infraestructura, bajo aprovechamiento, mala alimentación, violencia en la comunidad y entre los estudiantes, y ausentismo. Ante estas condiciones, la docente directora recupera sus antecedentes como docente de una normal rural, donde venía de trabajar la metodología de proyectos, y señala que desde su perspectiva, “no tiene que parcelar por asignaturas, es una metodología que emprende el departamento de educación primaria, yo venía trabajando solamente proyectos. Ante la realidad en la que se tiene contenidos de varios grados en un grupo, con poca participación de padres en los aprendizajes, la primera decisión fue elegir una metodología que globalice y aproveche el tiempo al máximo y permita al docente atender la gestión y a los padres de familia (informante DDHLC)”, continua la informante, “Otra parte tiene que ver con la actitud del docente, ...en la escuela multigrado los niños no tiene un solo maestro, tiene a los pocos maestros de la escuela, no se hace una planeación por cada grupo, se diseña en equipo, los dos docente se reúnen para determinar que problemáticas van a bordar y cómo la van a desarrollar... La metodología de trabajo debería ser una que permita transformar el contexto, el aprendizaje, a los padres y la infraestructura (informante DDHLC)”.

Los proyectos formativos desarrollados en esta escuela, integran las actividades vinculadas a los programas de estudio, con las que vincula a la escuela y la comunidad, llevando al proyecto al nivel de eje rector, del cual desprenden las planeaciones de clase tomando como referencia, no como directriz, al programa de cada grado, en este caso el plan de trabajo es utilizado como una herramienta adecuada para definir de antemano los aprendizajes esperados, aunque no se abordan temas específicos del programa de cada grado durante la clase sino que se sigue con un objetivo de aprendizaje previamente definido y que forma parte de un proyecto formativo que integra los aprendizajes de cada grado.



Reflexiones finales sobre el caso

Una condición definida por el trabajo de Brunsson y March (2007) para el cambio, es el que el grupo sea el precursor del cambio, siendo una escuela multigrado donde los docentes son sólo tres y su comunicación es constante y directa, tiene la posibilidad de integrar conceptos y tomar acuerdos de forma rápida, por otra parte, la construcción de un sistema de significados compartidos con la autoridad educativa, permite que se presente simultáneamente un control del sistema de significados basado en las prescripciones de la política educativa.

El proceso de innovación y gestión del cambio organizacional, usando la metáfora militar *veni vidi vici*, puede enunciarse en los siguientes momentos:

1. Llegar. La escuela se encontraba en una situación en la cual las condiciones para los aprendizajes, debido principalmente a la violencia, mantenían a la escuela en un contexto inadecuado para los procesos de aprendizaje y en vulnerabilidad sociopolítica para la autoridad educativa.
2. Ver. Reconocen y plantean la posibilidad de cambio, identificando las aportaciones de cada actor dentro de la escuela según las funciones y responsabilidades de cada uno, el liderazgo sobre el proceso de cambio lo toma la docente que tiene el conocimiento y desarrolla la idea detonadora de la innovación.
3. La innovación resulta pertinente, da resultados y se convierte en un referente para otras escuelas multigrado del estado. Si bien, los dos momentos previos son necesarios y se explican a partir de la teoría del cambio de March y Olsen (1997), la innovación en este caso, sólo se explica por la posesión de un conocimiento pertinente, que al ser aplicado resulta en un cambio positivo y consistente con los significados adoptados.

Sobre este aspecto, la metáfora de los botes de basura (March y Olsen, 1997) plantea que los actores se integran dentro de los procesos decisores en contextos de ambigüedad sobre las formas de integrar las soluciones y en lógicas de “soluciones buscando problemas”, lo que se sintetiza en que las soluciones que proponen los actores están basadas en su experiencia previa sobre lo que saben hacer, y adaptan las condiciones del problema a las soluciones que poseen. La inferencia de este caso confirma este hecho, pero debe destacarse que de no contar con el conocimiento y experiencia de la metodología de proyectos formativos, y de haber aplicado, como en la mayoría de las escuelas multigrado con poco éxito, la metodología de integración de



contenidos, el resultado, a pesar de las dos premisas previas (vini, vidi), no hubiese sido exitoso desde los significados establecidos por la política educativa.

Los procesos de bote de basura que proponen March y Olsen (1997) como dispositivo organizacional para la solución de problemas organizacionales en los que los individuos abordan los mismos a partir de inventarios de soluciones genéricas, en este caso fue propicio para la innovación al realizarse en un contexto jerárquico flojamente acoplado donde los ejecutores diseñaron las acciones, y fueron controlados por los significados, en este caso mejorar las condiciones de convivencia y alcanzar la estabilidad sociopolítica en la escuela que permitiera la normalidad de los procesos de aprendizaje, lo cual fue más allá al incorporar al currículum en los proyectos formativos en vez de alinearse a él, implementando una innovación que implicó un cambio más profundo en la forma de relacionarse con el contexto, los procesos decisorios, las estructuras jerárquicas informales, los procesos de trabajo, los mecanismos de coordinación e inclusive la organización de los contenidos del currículum.

La concurrencia de apoyos y recursos que se destinan a las escuelas multigrado, requieren de un apoyo decidido de la autoridad educativa, en este caso personificada por el supervisor, lo cual supone que los recursos y capacidades de gestión son escasos al no equiparar a todas las escuelas en las mismas condiciones.

Finalmente, la existencia de un liderazgo de un docente en la escuela fue determinante para la colaboración y construcción de redes con padres de familia, autoridades y actores externos en torno a la escuela. Debido al reducido número de docentes en las escuelas multigrado, los cambios suceden de forma rápida si son soportados por capacidades docentes y apoyos a la escuela en recursos y apoyo a las propuestas innovadoras.

Referencias

- Barrera, L.M. (2009). *La función gerencial en el diseño de proyectos formativos*. Revista CUAD, Vol. 10, núm. 26. Colombia: Pontificia universidad javeriana
- Brunsson, N. y Olsen, J. (2007). *La reforma de las organizaciones*. México: CIDE
- Ceballos, H. y Froylan, A. (2009) .El informe de investigación con estudios de caso. Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación. Vol.1, Núm. 2, enero-junio 2009, Bogotá: Ponrificia Universidad Javeriana de Colombia.
- CONAPO (2015). *Datos abiertos del índice de marginación*. México: CONAPO
- Granados, B. (2017). *¿cómo diseñar proyectos formativos?*. México: SEPH



- INEE (2018) Resultados nacionales PLANEA 2018. México: INEE
- Informante ATPHLC, entrevista presencial, 14 de septiembre 2018
- Informante DDHLC, entrevista presencial, 14 de septiembre 2018
- Informante SUPPHLC, entrevista presencial, 14 de septiembre 2018
- March, J. y Olsen, J. (1997) El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México: FCE
- March, J. y Olsen, P. (1985) *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2ª. Edition. Oxford: Oxford university Press.
- Melin, L. (1983), Structure, Strategy and Organization: a Case of Decline, Proceedings of the Workshop on Strategie Management under Limited Growth and Decline, Report 83-1, Brussels: EIASM Institute.
- Powell, W. y DiMaggio, P (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México: FCE
- Schmelkes, S y Águila, G. (2019) La educación multigrado en México, México: INEE
- Stake, R. (1999) Investigación con estudios de casos. Madrid:Morata
- Van De Ven, A. (1993). "Managing the process of organizational innovation", en Huber, G.P. Y Glick, W.H. (Eds.). *Organizational Change and Redesign*. Oxford, Oxford University Press: 269-294.
- Yin, R. (2014). Case study research: Design and methods. EEUU: Sage publications