

TENSIONES Y LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD.

JORGE SIGFRIDO PONCE DE LEÓN MARTÍNEZ

La presente ponencia la sustento para su exposición una investigación efectuada sobre el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el marco de las políticas públicas, realizada durante el curso de la Maestría en Desarrollo Educativo en la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Ajusco y concluyendo con la obtención de la tesis de grado en agosto de 2005. La decisión de abordar un programa educativo, inmerso en la política pública del sector de la educación, como objeto de investigación, implicó un ejercicio de análisis, elaboración y uso de instrumentos que permitieran un recaudo de datos tanto teóricos como empíricos para efectuar un ejercicio de interpretación por medio de una propuesta denominada de Enfoques Contingentes y llegar a una síntesis explicativa del objeto seleccionado.

El problema lo planteé para su estudio con la pretensión de analizar si esta iniciativa gubernamental garantiza una participación democrática de los diversos actores señalados en sus Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación (SEP, 2003) en el nivel básico de educación primaria, en las actuales condiciones de la educación pública en el contexto del Distrito Federal (DF) y las limitaciones contextuales como política pública durante los ciclos escolares del 2002 al 2004.

Derivado de la investigación y con los hallazgos obtenidos procuraré abonar elementos para esgrimir una serie de argumentos con base en el entramado teórico construido y con las apreciaciones que manifestaron los diecisiete actores entrevistados, que, por diversas situaciones, fueron interpelados e involucrados en la implementación del

PEC. Para estas personas la activación del programa en las escuelas concursantes representó un conjunto de circunstancias opuestas a la participación efectiva en las propuestas y la toma de decisiones durante la implementación.

El PEC, referente específico de la investigación, es un programa de intervención estratégica en la escuela (ÁLVAREZ, 2003), diseñado durante el período de transición presidencial del año 2000 y que arranca a partir de su convocatoria expedida por la Secretaría de Educación Pública en el mes de abril del 2001. El programa pretende continuar la inconclusa descentralización educativa iniciada en los años noventa, buscando que la toma de decisiones llegue a la escuela a través de un proceso de cambio definido por los propios actores escolares –directores, docentes, alumnos, padres de familia, miembros de la sociedad, aparte de autoridades municipales y/o estatales-. Este proceso tomó como eje mejorar la calidad educativa y garantizar la igualdad de oportunidades educativas de los estudiantes.

Aborda específicamente las necesidades educativas de establecimientos ubicados preferentemente en zonas urbano-marginales. Además, busca que la escuela sea también eje para la transformación del sistema educativo, al proponer o utilizar nuevos medios para enfrentar sus insuficiencias.

Asimismo, la participación de los establecimientos es voluntaria. De acuerdo con sus Reglas de Operación, contempla que la escuela construya con la participación de todos sus integrantes un proyecto de desarrollo educativo propio, en el marco de los propósitos educativos nacionales; alienta el trabajo colegiado con objetivos precisos, la evaluación continua como base del mejoramiento de procesos y aprendizajes relevantes para la vida.

Este proceso inicia con una autoevaluación hecha por la comunidad para el desarrollo de un Proyecto Escolar considerando las necesidades de la escuela –clasificadas

de manera general en académicas y de infraestructura-, estableciendo la visión del plantel, las metas a seguir y las acciones específicas que llevarán a su cumplimiento.

Ahora bien, derivado de la instrumentación real del PEC, interpreto, con base en la estrategia teórico-metodológica, que el desarrollo de esta política educativa en el contexto del DF se encuentra imbricada por dos tensiones que determinan las modalidades efectivas de participación:

- ♦ La naturaleza del PEC como una política de competencia institucional que cuestiona una tradición corporativo-institucional con mecanismos de arreglo político vinculados con la representación, agregación de intereses clientelares (OSZLAK, 1980) que pretenden maximizar los beneficios a favor de un reducido grupo de actores en detrimento de los demás.
- ♦ Una situación de limitaciones e insuficiencias en la participación de actores considerados por las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del PEC, y que no contribuye a un mejor aprendizaje de política (CABRERO, 2000) y la conformación de competencias sociales (MIRANDA, 2005) para la atención de los problemas al interior de las instituciones escolares y su entorno inmediato.

A continuación daré cuenta, de manera general, de los hallazgos, que mediante un procedimiento de acercamiento de corte cualitativo e interpretativo, seguí para el desarrollo de la investigación. Realicé una investigación bibliográfica, hemerográfica y documental para la construcción del entramado teórico-conceptual. Durante el trabajo de campo utilicé como herramienta para la generación de datos la aplicación de diecisiete entrevistas de carácter semi-estructurado, apoyado en un instrumento denominado Guía de la Entrevista. El criterio de selección de los sujetos fue tener alguna función o vinculación al PEC como lo estipulaban las Reglas de Operación, las cuales sancionan la participación de la sociedad

y de algunos sus miembros de manera individual (POPKEWITZ, 1995). Transcribí el contenido de la entrevista en formatos elaborados para su interpretación.

Para el procesamiento de los datos generados por la investigación teórica, documental y las entrevistas, utilicé el modelo de Enfoques Contingentes de Méndez (1999). La aplicación de los Enfoques establece la necesidad de contar con una tipología de modelos y situaciones de decisión para el estudio de una política. Son cuatro los modelos de decisión clásicos presentados por algunos teóricos clave: Weber, Simon, Lindblom, así como March y Olsen (MÉNDEZ, 1999). Deben considerarse estos modelos como tipos ideales, a los cuales la realidad puede acercarse pero no igualar, ya que los casos reales pueden tener la mayoría de los rasgos de un modelo, pero difícilmente todos. Aún así, su aplicación para la interpretación de lo expresado por los entrevistados me auxilió para establecer una aproximación y ubicación en el análisis de una política pública como el PEC.

El uso del modelo me permitió el establecimiento de diversas etapas en el procesamiento de los datos generados durante el abordaje empírico:

- ♦ Para proceder al análisis del modelo de decisión Méndez propone el uso de una escala con valores dicotómicos en una dimensión de cada uno de los elementos contextuales, y que usé como categorías analíticas en relación con el referente empírico obtenido en la columna de interpretación y/o comentarios de los formatos de transcripción de las entrevistas. El cuadro de elementos contextuales se representa en el anexo número 1. Las categorías denominadas elementos contextuales tienen un uso instrumental para determinar, con base en lo expresado por los entrevistados sobre la implantación del PEC, si las metas cumplieron con las condiciones de claridad, estabilidad o son controvertibles; si los medios fueron suficientes, oportunos, seguros y si hubo conocimiento sobre su uso; si

hubo inclusión o exclusión de actores, si la dimensión de heterogeneidad entre actores aumenta o disminuye, si se busca la condensación de actores, si existió capacitación o actualización de los participantes, y si hubo accesibilidad de los actores.

- ♦ Posteriormente, elaboré el instrumento denominado Cuadro de Interpretación que contiene las categorías de análisis con base en los tres elementos contextuales: metas, medios/recursos, actores. Se asigna a la interpretación contenida en la primera columna un valor dicotómico de un particular elemento contextual. Entiendo por metas o fines aquellos que los entrevistados puedan expresar sobre el PEC, acorde con los objetivos establecidos en la sección 2 de las Reglas de Operación del mismo programa. Los medios son aquellos recursos y apoyos financieros, humanos, de capacitación y de organización que recibirán las escuelas participantes en el Programa Escuelas de Calidad, y que los entrevistados manifiestan las condiciones en qué los van a recibir o ya recibieron. También, este concepto se vincula a los recursos que durante el proceso los actores ocuparon de manera informal. Los actores son los participantes mencionados en el apartado cinco de las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del PEC. Elaboré en total diecisiete cuadros de interpretación, ver anexo 2.

- ♦ La información obtenida de los cuadros de interpretación la condensé y organicé en esquemas denominados Cuadros Concentradores. En estos formatos anoté la frecuencia correspondiente a cada uno de los valores dicotómicos. La frecuencia de asignación de valores la registré en forma numérica en columnas correspondientes a los valores y dimensiones consideradas. Ver anexo 3.

- ♦ De los totales obtenidos se elaboraron doce gráficas, una por cada valor dicotómico. Las gráficas ilustran la comparación de frecuencias obtenidas por cada categoría (valor dicotómico). Éstas son una manera de interpretar, con base en las opiniones del conjunto de

los entrevistados, las metas, los medios y los actores que como elementos contextuales acompañan a la decisión de implantar el PEC. Para efectos del tema de la presente ponencia referida a los límites de la participación de actores en la implementación del PEC, sólo se anexarán los gráficos 8, 9, 11 relacionadas al elemento contextual ACTORES que permitirá la discusión de esos resultados particulares.

Vemos que la instrumentación del PEC en el contexto del DF se encuentra imbricado por tensiones que afectan, en diversos niveles a determinados actores institucionales y sociales y que determinan la significación con que perciben al Programa. Por ejemplo, en la gráfica 8, anexo 4, pueden apreciarse diferencias en la dicotomía inclusión (43), exclusión (61). Esta diferencia es producto, en el ámbito de la escuela, de que padres de familia, maestros y otros empleados no fueron considerados para la elaboración del Proyecto Escolar en sus diferentes fases. Esto puede explicarse como una manifestación de que la cultura y prácticas escolares (MIRANDA, 2005) aún no superan rasgos como su carácter jerárquico y poco competitivo, así como la verticalidad en los procesos de inclusión y representación de diversos sujetos portadores de interés (McGINN, 2001). Más aún, no se consideró a actores como el Gobierno del DF, Delegaciones Políticas. Ello impidió durante las primeras fases la constitución de los Consejos Delegacionales y Estatal de Participación Social, lo que afecta ciertas aspiraciones del PEC: corresponsabilidad y rendición de cuentas en la prestación del servicio educativo; no favorece el fortalecimiento y el compromiso de la comunidad escolar al no contar con procesos de identificación a través de un marco normativo favorable con las instancias de gobierno y sus representantes inmediatos.

Respecto de la gráfica 9, anexo 5, también pueden observarse diferencias en los valores dicotómicos (heterogéneos 49, homogéneos 7) nos muestra que las distancias

simbólicas de jerarquía, posición y conocimientos técnicos entre los actores encuadra su participación en la implementación del PEC. Podemos pensar que esta separación entre los diversos sujetos influye en el nivel de exclusión que se observó en la gráfica 8. Influye en el conocimiento sobre el manejo de los recursos, la distribución de funciones en las diversas instancias contempladas en las Reglas de Operación. Asimismo, incide en la posibilidad de negociar las condiciones de participación, de modificación de la normatividad. Esta situación particular de la capital del país, puede enmarcarse en la ideología tecnocrática (BOBBIO, 1989) del grupo decisor que diseñó el PEC. Esta ideología consiste en creer, y pretender que se crea, que las decisiones son de índole técnica, no política, sólo son suficientes los expertos.

Los valores asignados a la dimensión capacitación de la gráfica 11, anexo 6 demuestran una disparidad (capacitados 26, sin capacitación 46) en cuanto a la capacitación o actualización que deben haber recibido los diversos actores participantes en el PEC. De las respuestas de los sujetos entrevistados pude notar que la capacitación para participar en Programa es muy limitada, al menos en el período que abarca esta investigación. Incluso los cursos de capacitación tienen un carácter informativo o de sensibilización. No incluyen aspectos técnicos o pedagógicos para desarrollar aprendizajes, habilidades y capital social en los participantes. Los excluidos más significativos de la capacitación para la participación son los padres de familia.

De lo expuesto líneas arriba podemos concluir que la estrategia teórico-metodológica, apoyada en el modelo de Enfoques Contingentes, permitió establecer las tensiones y límites que están imbricados en la implementación del PEC en el contexto del DF. Estos límites y tensiones están presentes en el contexto particular de la escuela y en las relaciones interinstitucionales y/o intergubernamentales lo que obstaculiza una

participación más efectiva de los actores sociales y gubernamentales. Si se pretende que la nueva competencia institucional propuesta por el PEC, facilite una mayor inclusión de portadores de interés debe replantearse su implementación en el contexto de la capital del país y así marcar una distancia con la tradición corporativa.

Bibliografía

- ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Jesús (2003) *Reforma educativa en México: el Programa Escuelas de Calidad*, en Revista Electrónica Iberoamerican sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo, sitio <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice> consultado 6/09/2004.
- BOBBIO, Norberto, (1989) “*La crisis de participación*”, en Nexos 137, Año 12, vol. 12, mayo de 1989, México, pág. 51-54
- CABRERO MENDOZA, Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México”, en GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA, CIDE, MÉXICO, segundo semestre de 2000, p. 189-229.
- McGINN, N. y T. Welsh,(2001), *Hacia una metodología para el análisis de portadores de intereses*, CEE, México, p. 15-40
- MÉNDEZ, José Luis (1999), *Estudio Introductorio*, págs. 43. En PETERS, B. Guy, LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA, Fondo de Cultura Económica México, 1999, 542 pp
- MIRANDA, Francisco, *La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa*. Sitio <http://www.secver.gob.mx/micrositios/dgece/docs>. consultado 15/abril/2005
- OSZLAK, Óscar,(1980) POLÍTICAS PÚBLICAS Y RÉGIMENES POLÍTICOS, CEDES, ARGENTINA, 53 pp.
- POPKEWITZ, Thomas. S.(1995) *Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativa*, Revista de Educación, núm. 305

ANEXOS

ANEXO 1

ELEMENTOS CONTEXTUALES	DIMENSIONES	VALORES DICOTÓMICOS	
METAS	CLARIDAD	CLARAS	OSCURAS
	ESTABILIDAD	ESTABLES	INESTABLES
	CONTROVERSIA	CON CONTROVERSIA	SIN CONTROVERSI A
MEDIOS O RECURSOS	SUFICIENCIA	SUFICIENTE	INSUFICIENTE
	OPORTUNIDAD	OPORTUNO	INOPORTUNO
	SEGURIDAD	SEGURO	INSEGURO
	CONOCIMIENTO SOBRE SU USO.	CONOCIDO	DESCONOCIDO
ACTORES	PARTICIPACIÓN	INCLUIDOS	EXCLUIDOS
	HETEROGENEIDAD DE LOS ACTORES	HETEROGÉNEOS	HOMOGÉNEOS
	CONDENSACIÓN	CONDENSADOS	DISPERSOS
	CAPACITACIÓN	PREPARACIÓN	AUSENCIA
	ACCESIBILIDAD DEL ACTOR	ACCESIBLE	INACCESIBLE

ANEXO 2

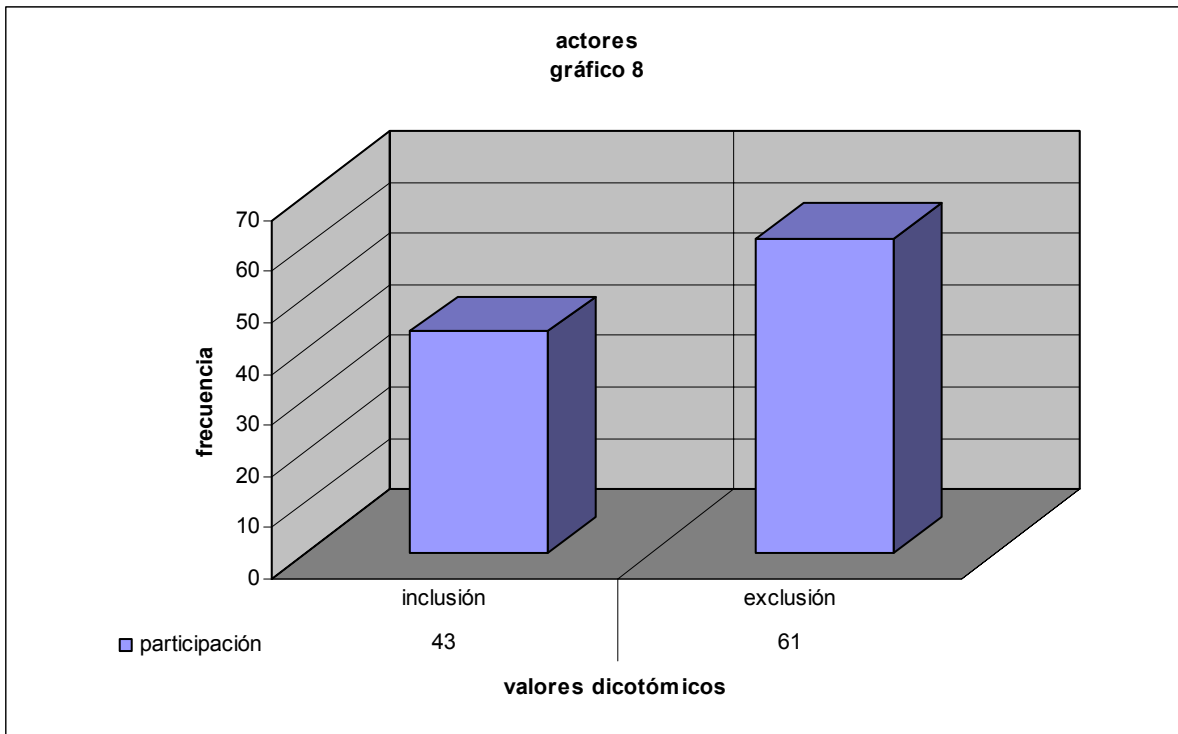
INTERPRETACIONES Y/O CATEGORIZACIONES ENTREVISTA 2	CONCEPTOS RELEVANTES	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS ELEMENTOS CONTEXTUALES		
		METAS	MEDIOS/RECUR SOS	ACTORES
<ul style="list-style-type: none"> Se considera que para mejorar la enseñanza necesaria la planeación, las relaciones interpersonales, mucho tiempo. Hay improvisación y no hubo un proceso o trabajo de sensibilización. 	<ul style="list-style-type: none"> Insumos para mejorar enseñanza: planeación, relaciones interpersonales, mucho tiempo. Vicios en implementación: improvisación y sin proceso de sensibilización. 	<ul style="list-style-type: none"> La planeación da estabilidad en las metas. 	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiente tiempo. Insuficiente e inoportuna organización 	<ul style="list-style-type: none"> Con densar actores.

ANEXO 3

CUADRO CONCENTRADOR FINAL 2								
ELEMENTO CONTEXTUAL: MEDIOS/RECURSOS								
DIMENSIONES/VALORES DICOTÓMICOS								
NÚMERO DE ENTREVISTA	SUFICIENCIA		OPORTUNIDAD		SEGURIDAD		CONOCIMIENTO	
	SUFICIENTE	INSUFICIENTE	OPORTUNO	INOPORTUNO	SEGURO	INSEGURO	CONOCIMIENTO SOBRE SU USO	DESCONOCIMIENTO SOBRE SU USO
E-1	-	4	-	-	-	-	-	-
E-2...	-	5	-	-	-	-	-	-
...E-17	-	4	-	-	-	2	-	1
TOTALES	2	69	4	9	1	5	2	11

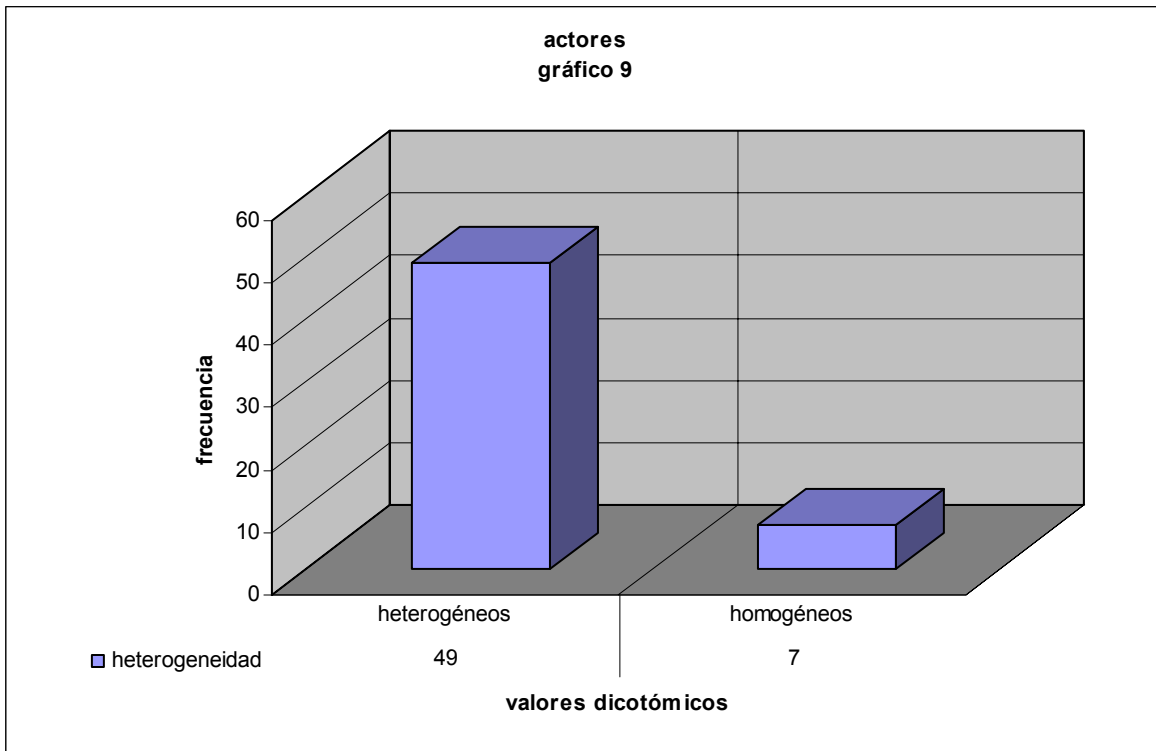
ANEXO 4

H.- Gráfica 8, elemento contextual actores, dimensión participación.



ANEXO 5

I.- Gráfica 9, elemento contextual actores, dimensión heterogeneidad.



ANEXO 6

K.- Gráfica 11, elemento contextual actores, dimensión capacitación.

