

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL SUBSECTOR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

CLAUDIA ALEJANDRA SANTIZO RODALL

Introducción

La ponencia analiza las relaciones intergubernamentales en la ejecución del Programa de Carrera Magisterial creado en 1993; el Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros en Servicio (PRONAP) creado en 1995 y el Programa Escuelas de Calidad creado en 2001. Las relaciones intergubernamentales son un tipo de relaciones interorganizacionales cuyo estudio se aborda, en esta ponencia, con el enfoque de Redes (Marsh, 1998; Hall, 1996).

El enfoque de Redes destaca el surgimiento de un fenómeno, cada vez más frecuente, de colaboración entre actores, gubernamentales y sociales, para el diseño y ejecución de políticas públicas. Esta es una característica de las nuevas formas de gobernabilidad que surgen en las sociedades modernas. Un rasgo importante de las Redes es la inclusión o exclusión de actores lo cual es relevante en la educación donde tiene mayor validez el principio de corresponsabilidad de gobierno y sociedad. Además, las Redes en la educación dan cuenta del capital social creado en comunidades entendido éste como las relaciones sociales que se entretajan y apoyan, para llevar a cabo acciones, en este caso la ejecución de políticas en la educación (McGonigal et al, 2007).

En el primer apartado de la ponencia se exponen los elementos de análisis de las redes interorganizacionales. En el segundo apartado se analizan las redes

interorganizacionales encargadas de la ejecución de los programas PRONAP, Carrera Magisterial y PEC. En el tercer apartado se presenta las conclusiones.

1. Las redes interorganizacionales en programas públicos

El enfoque de Redes es utilizado de manera creciente para analizar las formas de colaboración y cooperación, entre actores gubernamentales y de la sociedad, desarrollados en los últimos años. Las Redes de política son concebidas como espacios de dependencia mutua e intercambio de recursos entre actores. Este enfoque establece que el tipo de Red define los resultados alcanzados por una política o programa público. Eso depende de dos variables: la membrecía y el dominio. El primero da cuenta de la inclusión o exclusión de actores en la Red y el segundo analiza los intereses dominantes en la Red.

En la ejecución de los programas públicos en educación interactúan el gobierno federal y los gobiernos estatales, así como el sindicato de maestros y otros actores. Las instancias gubernamentales y sindicales pueden ser vistas como unidades organizacionales vinculadas por normas legales, políticas y administrativas vinculadas por objetivos comunes. Estas características definen una red interorganizacional de acuerdo con Hall (1996: 240).

De acuerdo con Hall, el intercambio de recursos, las transacciones en una Red, dependen de los siguientes aspectos:

- i) Son resultado de acuerdos formales, por ejemplo a través de organizaciones intermedias (un Consejo) que controlan la interacción entre las organizaciones;
- ii) El poder entendido como la capacidad de una parte para hacer que otra realice lo que no haría de otra manera; y

- iii) La cooperación como un resultado consistente en que las organizaciones siguen sus propias metas al mismo tiempo que orientan sus acciones hacia resultados comunes.

Estos elementos junto con las variables de membrecía y dominio se utilizan para analizar los siguientes programas públicos.

2. Programas de educación básica

En 1992 La Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Maestros de la Educación firmaron el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (en adelante: Acuerdo). El *Acuerdo* planteó *reorganizar* el sistema educativo mediante la transferencia de responsabilidades a las entidades federativas y el impulso a la participación social. Además de prometer el establecimiento de un programa de *revaloración magisterial* (Santizo, 1997).

La descentralización redefinió espacios de negociación y relaciones de poder en el sector educativo los cuales definen el perfil de los programas públicos que se analizan a continuación.

3.1 Programa de Carrera Magisterial

La reforma educativa de 1992 estableció como uno de sus objetivos revalorar la profesión de maestro a través del establecimiento del servicio profesional de carrera, conocido como *Carrera Magisterial*. Este es un sistema de promoción horizontal donde los maestros participan de manera voluntaria e individual y mejoran su salario de acuerdo a un sistema de puntos, uno de cuyos componentes es la capacitación. Este programa respondió a las demandas sindicales de mejora salarial y como una alternativa ante la inamovilidad en

el sistema de escalafón vertical. Como lo observó Arnaut (1996), el sistema tradicional o vertical se encontraba saturado por tratarse de un sistema piramidal construido sobre una base muy amplia y con escasa altura.

El propósito del programa de *Carrera Magisterial*, señala la *SEP*, es elevar la calidad de la educación a través del reconocimiento de los mejores profesores. Este discurso enfatiza la idea de que la capacitación vinculada a la mejora salarial otorgará los incentivos necesarios para que los maestros mejoraren su desempeño en el aula.

La *SEP* y el *SNTE* acordaron establecer los siguientes tres niveles de autoridad para en *Carrera Magisterial*:

- La Comisión Nacional de Carrera Magisterial,
- La Comisión Estatal de Carrera Magisterial, una por entidad federativa, y
- Los Órganos Escolares de Evaluación, uno por escuela en el país, el cual es presidido por el director de cada escuela.

Cada uno de estos cuerpos está integrado por representantes de la *SEP* y del *SNTE*. El sindicato de maestros logró tener un importante papel en los mecanismos de decisión en todos los niveles del programa. Esto se ve con claridad en las escuelas donde los consejos escolares de evaluación son integrados en su totalidad por miembros del sindicato ya que los directores, no obstante su papel directivo, están también sindicalizados.

La ejecución de *Carrera Magisterial* es supervisada y monitoreada por el sindicato en diversos niveles. Sin embargo, eso crea un conflicto de interés en el órgano de evaluación de cada escuela integrado por el Director, maestros del Consejo Técnico de la escuela y un representante sindical. Es decir, todos miembros del sindicato. Por ello, en los

primeros años del programa se observó que ese órgano asignaba el máximo puntaje a los maestros como consecuencia de sus relaciones cercanas y personales (Santizo, 2002). Esto ocasionó, que en 1998 el porcentaje de este factor de evaluación redujera su peso de 35% (Lineamientos generales de 1993) a sólo 10%.

Santizo (2002) demostró, a través de estudios de caso, que en la ejecución de Carrera Magisterial se carece de incentivos para que los gobiernos estatales se identifiquen con el programa. Los gobiernos estatales, al no recibir beneficios del programa, tuvieron incentivos para mantener una conducta pasiva en la ejecución del mismo a fin de evitar conflictos con el sindicato. En términos interorganizacionales, los gobiernos estatales aportaron escasos recursos financieros, políticos y administrativos a la ejecución del programa. El poder en esa red interorganizacional se encuentra en el sindicato y aunque el resultado del programa se deriva de la colaboración de los actores, ello no significa una cooperación ya que los gobiernos de los estados no tienen incentivos para apropiarse de ese Programa.

3.2 Programa Nacional de Actualización de Maestros en Servicio (PRONAP)

Los cursos de capacitación válidos para *Carrera Magisterial* son definidos de acuerdo con la política de capacitación establecida por el *Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, PRONAP*.

Para ejecutar el PRONAP se crearon tres instancias de ejecución: la *Instancia nacional de capacitación* y en cada estado se creó una *Instancia estatal de capacitación* y *Centros de Maestros*. Éstos últimos se ubican en municipios de cada estado y su función es promover, asesorar y facilitar la actualización de los docentes.

Un diagnóstico realizado por La Casa de la Ciencia, apoyada por El Colegio de la Frontera Sur, señaló que los *Centros de maestros* sólo funcionan como puntos de distribución de los cursos de *Carrera Magisterial*; cursos impartidos a los maestros en lo individual. Esto se debe a que la capacitación no se percibe como un problema colectivo de la escuela. Este problema fue tomado en cuenta apenas en 2005 cuando el *PRONAP* incorpora dos esquemas de capacitación: Uno individual y otro colectivo donde se considera la capacitación de los docentes de una escuela.

La actualización y capacitación de docentes se realiza de manera estandarizada, a pesar de ofrecer una gran variedad de cursos, ya que no se basa en un diagnóstico de los problemas particulares de las escuelas y maestros en lo individual. Esta situación puede cambiar con la capacitación colectiva por escuela. Existen algunas experiencias para la capacitación colectiva en donde colaboran autoridades educativas y organizaciones no gubernamentales. Una de ellas se desarrolla en el estado de Zacatecas donde el gobierno estatal promueve un programa de capacitación colectiva de los docentes de las escuelas. Otra experiencia ocurre en el estado de Querétaro y también existe la colaboración entre el *PRONAP* y La Casa de la Ciencia, en Chiapas, para capacitar encargados de centros de maestros en varios estados del país.

Los cambios a las reglas del *PRONAP* tienen dos implicaciones. Por un lado, hay un mayor compromiso de la autoridad educativa federal para introducir acciones que mejoren una política educativa aunque falta ver los resultados de la misma, tanto en la asignación de recursos como en la promoción de esa política. Por otro lado, el *PRONAP* atiende el problema que enfrentan las escuelas como organizaciones encargadas de proveer formación escolar, cívica y cultural a los niños.

La Red interorganizacional para ejecutar el PRONAP es abierta ya que permite la participación de actores no gubernamentales y partir de 2005 incluye a las escuelas.

3.3 Programa Escuelas de Calidad

El *Programa Escuelas de Calidad, PEC*, asigna recursos financieros a proyectos escolares presentados por escuelas ubicadas en zonas marginadas. Esos recursos son administrados, en las escuelas, por los consejos escolares de participación social donde participan el director, padres de familia y maestros. Los recursos financieros del PEC provienen del gobierno federal y los gobiernos estatales, y complementan los recursos financieros que cada Consejo Escolar logra reunir.

La relevancia del *PEC* radica en que fomenta en las escuelas una cultura donde las comunidades escolares aprenden a tomar sus propias decisiones, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (Santizo y Cabrero, 2004).

Las instancias de decisión del PEC son la Coordinación Nacional del PEC, La Coordinación Estatal integrada por las autoridades educativas de cada estado, los Consejos de Participación Social Estatal y Municipal. Por último, los Consejos Escolares de Participación Social encargados de la implementación del PEC en las escuelas.

La red interorganizacional que ejecuta el PEC incluye a los principales actores del sector de educación básica, pero lo más relevante es que a través de los Consejos de participación social se abre una vía para la participación organizada de diversos actores sociales. En ese sentido, la Red que ejecuta al PEC es abierta a diferentes actores. Un estudio realizado por Santizo y Cabrero (2004), muestra que los actores más activos de las comunidades escolares, en algunos casos Directores, padres de familia o maestros, promueven una mayor participación de los padres de familia y de miembros de las

comunidades locales. Ello motiva a los consejos escolares a rendir cuentas y transparentar sus decisiones a fin de mostrar el uso adecuado de los recursos obtenidos a través del PEC.

Ávila y Rangel (2005) reportan que en los consejos escolares hay relaciones de confianza entre los actores y el liderazgo recae principalmente en el director de la escuela. Sin embargo, la vinculación de las escuelas con sus comunidades locales es reducida, ello implica que es bajo el capital social medido en términos de la Red de apoyo brindada por las comunidades a las escuelas. En 2004 los recursos aportados por comunidades locales representaron en promedio 2.3% de los recursos del PEC en cada escuela (Bracho, 2006:91-93).

3. Conclusiones

En la educación tiene mayor significado el concepto de participación social debido al principio de corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno en la educación. Además, la escuela se concibe como una organización que no sólo provee una formación escolar a los niños, sino también provee una formación cívica y cultural. Aún más, la escuela se considera como un espacio donde la gente se integra en redes sociales y puede participar en la vida cívica y cultural de las comunidades (Dee, Ha y Jacob, 2006:5). Por ello, cobra sentido realizar un análisis de Redes de política para determinar que tan abiertas están a la participación de nuevos actores las Redes que ejecutan programas públicos en la educación.

Las Redes interorganizacionales que ejecutan los programas públicos de Carrera Magisterial, el PRONAP y el PEC recorren el espectro de una tipología de Redes. Desde una Red cerrada como la de Carrera Magisterial donde dominan los intereses gremiales del sindicato de maestros. Pasando por la Red del PRONAP la cual está abierta, en algunos estados, a la participación de actores no gubernamentales y, a partir de 2005, incluye como

un actor relevante a las escuelas. Por último, se tiene a la Red del PEC abierta a la participación de diversos actores de la sociedad a través de los Consejos de Participación Social. Estas Redes muestran diversos grados de cooperación, mostrando una relación entre la cooperación y la apertura de las Redes.

Bibliografía

- Arnaut, Alberto (1996), *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Ávila C., M. y Rangel S., N. G., Coords (2005), *Evaluación Social y Análisis De Actores Involucrados Del Programa Escuelas de Calidad*, Subsecretaría de Educación Básica, Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa, Programa Escuelas de Calidad, Banco Mundial, agosto de 2005.
- Bracho, T. (2006) Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007, Tercera Evaluación Externa, Centro de Investigación y Docencia Económica, AC, 25 de septiembre de 2006.
- Dee, T., Ha, W., Jacob, B. (2006) The Effects of School Size on Parental Involvement and Social Capital: Evidence from the ELS: 2002, May 2006 – Draft, www.brookings.edu/gs/brown/bpeconference/DeeHaJacob_Paper.pdf, (consultado el 5 mayo de 2007).
- Galaskiewicz, J. (2007) Has a Network Theory of Organizational Behaviour Lived Up to its Promises?, *Management and Organization Review* 3:1 1–18.
- Hall, R. H (1996) Organizaciones, estructuras, procesos y resultados, Pearson-Prentice Hall.
- Marsh, D. (1998) *Comparing Policy Networks*, Open University Press, London.
- McGonigal, J, et al (2007), Social capital, Social inclusion and Changing School Contexts: A Scottish Perspective, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 55, No. 1, March 2007, pp 77–94.

Santizo, Claudia (2002), *Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks*, PhD thesis, University of Birmingham, United Kingdom.

Santizo, Claudia y Cabrero, Enrique (2004) *Quality Schools Programme in Mexico*, in *Transparency in education*, UNESCO, IIEP, Paris. (Ethics and corruption in education series).