

SISTEMA DE CREENCIAS EN LOS EQUIPOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN JALISCO

VÍCTOR MANUEL PONCE GRIMA
Escuela Normal Superior de Jalisco

RESUMEN: Se presentan los resultados de investigación relativa al cambio de las creencias de los equipos interinstitucionales conformados para la atención de las políticas educativas de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco. Se trata de ocho “retos” comprometidos por la presente administración gubernamental. Sólo dos equipos de nueve conformados, no lograron integrarse plenamente ni lograron reformulaciones de políticas.

En este reporte de investigación se expone el análisis de los discursos de los casos extremos: uno con mejores procesos de integración y formulación de políticas, así como los rasgos de los dos equipos que no lograron esos propósitos.

Se utilizan principalmente posturas teóricas, que parten del supuesto de la importancia de la participación de múltiples agencias gubernamentales y sociales, con sus marcos de creencias que influyen en

los cursos de acción de las políticas, en sus procesos y en sus resultados. Se recurrió al modelo de casos extremos, de acuerdo con la teoría fundamentada, así como al análisis del discurso de las relatorías y los documentos de trabajo generados por los equipos de trabajo.

La investigación es importante para la resolución del problema relativo al poco éxito de las políticas educativas, así como en el seguimiento de nuevos modelos para la formulación e implementación de políticas. Se sitúa el estudio en los intentos estatales por hacerse cargo de sus políticas, en el contexto de la federalización centralizada, de la SEP sobre las Secretarías de los estados.

PALABRAS CLAVE: Políticas educativas, sistema de creencias, redes y comunidades de política, Secretaría de educación de Jalisco.

Introducción

Se presentan los resultados de investigación relativa a los procesos de implementación de las políticas educativas en la Secretaría de Educación Jalisco. Se centra en el cambio de las creencias de algunos de los equipos interinstitucionales conformados para la atención de dos retos, de ocho comprometidos por la presente administración gubernamental.

En el sexenio de 2007/2013, el gobierno de Jalisco recogió ocho políticas educativas, a las cuales denominó como Retos educativos. Para su operación se organizaron equipos de trabajo conformados por autoridades responsables de las diversas dependencias que tienen alguna responsabilidad en el ámbito de cada reto.

La investigación general de refiere a los procesos de integración de los equipos de los retos así como a la re/formulación e implementación de las políticas educativas. El hallazgo más general de esa investigación refiere que la mayoría de los equipos de los retos, en la medida en que se integraban como equipos colaborativos, lograron mejores avances en la re/formulación de sus (retos) políticas.

Sólo dos equipos de ocho, no lograron integrarse plenamente ni lograron reformulaciones de políticas. Con base en ese hallazgo, en este reporte de analizan casos extremos: uno con mejores procesos de integración y formulación de políticas y los rasgos de los dos equipos que no lograron sus propósitos (que por respeto al anonimato no se señalan cuáles fueron). El propósito de la investigación es comprender las razones que explican esas diferencias.

Se utilizan principalmente dos posturas teóricas, insertas en modelos contrarios a los jerárquico/burocráticos, es decir, que parten del supuesto de la participación de múltiples agencias gubernamentales y sociales, con sus marcos de significación y de creencias que influyen de manera sustancial en los cursos de acción de las políticas, en sus procesos y en sus resultados (Bodrow, 2006; Flores Crespo y Mendoza 2010).

La investigación es importante para avanzar en la resolución del problema ampliamente investigado relativo al poco éxito de las políticas educativas, así como en el seguimiento de nuevos modelos utilizados para la formulación e implementación de políticas (Ornelas 2006; Goodin Robert, Rein martin and Moran Michael (2006).

Conviene situar el estudio en los intentos estatales por hacerse cargo de sus políticas, en el contexto de la federalización centralizada, como denomina Zorrilla (2003) al Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992; porque la federación cede a los estados sólo la administración del personal y de las escuelas, conservando la facultad de diseño de políticas, y dejando a los estados la “simple” función de aplicador de mandatos. El Acuerdo no logró lo que ofrecía: descentralizar el poder y la capacidad para la toma de decisión a los estados y los municipios (Ornelas 2006 y 2009; Pardo, 1999).

Modelos de política. Sistemas de creencias

Las ciencias de las políticas se han enriquecido de las lecciones de los fracasos, de la enorme dificultad para traducir los propósitos de políticas en resultados exitosos. De su análisis se han desarrollado nuevos enfoques (Goodin, Rein y Moran, 2006).

Aunque al principio se pensó que el problema era de implementación, pronto se reconoció que el problema reside en los modelos de los ciclos de políticas. Son dos los modelos básicos. En el *bottom-up* sólo participan en el diseño las autoridades superiores, mientras que en la implementación, cada estamento de la estructura jerárquica lleva a cabo los mandatos que devienen de “arriba”. En este modelo se tiene la creencia de que la autoridad jerárquica y las funciones delimitadas de cada área y agente de la estructura, son argumentos suficientes para que cada parte cumpla las tareas asignadas (Parsons, 2007).

Al modelo anterior, de arriba abajo o *bottom up*, se opone el *top down* el cual favorece la participación de las *bases*, tanto en el diseño como en la puesta en práctica de la política. Parte del supuesto de que cada área o agente participante involucra sus marcos culturales de interpretación (Bodrow, 2006).

La lección más importante de las últimas décadas es el descrédito de los gobiernos por mandato, que se dedican a dictar las tareas que deben llevar a la práctica los de “abajo”. Por el contrario, ganan terreno los gobierno de políticas por redes de colaboración, dedicados a negociar procesos de descentralización, alianzas colaborativas, al mismo tiempo que se promueve la cultura de la eficacia y la rendición de cuentas (Goodin, Rein y Moran, 2006: 12).

Se han generado modelos síntesis del *top down* y el *bottom-up*. Combinan la participación en red y la colaboración interorganizacional, como el establecimiento de normas y mandatos legales (*top down*). En estos modelos se pone énfasis en los nodos de interacción, dentro y entre las organizaciones, que intervienen en los ciclos de políticas. (Parsons 2007).

Klijn (1998) define a las redes de políticas como patrones estables de relaciones sociales entre actores interdependientes. Se centra en el estudio de las relaciones entre las organizaciones, sea de interdependencias, codependencias, o de competencia y conflicto. Entre las organizaciones puede existir ajuste mutuo, alianza o estrategia corporativa.

De acuerdo con Bobrow (2006), las políticas son interpretativas, como cualquier acto o producto humano, en el sentido de la antropología simbólica de Geertz (2000). Las organizaciones gubernamentales e incluso los beneficiarios disponen de discrecionalidad para decidir.

Flores-Crespo y Mendoza (2010) sugieren utilizar el Enfoque de Coaliciones Promotoras (ECP) de Paul Sabatier para el análisis de políticas. Este enfoque señala que los actores tienden a establecer coaliciones para promover políticas, de acuerdo con sus sistemas de creencias, los cuales participan como un filtro perceptivo de la realidad y de los oponentes, quienes suelen ser percibidos con más maldad de la que poseen. El sistema de creencias es difícil de cambiar, a no ser por *shocks* internos o externos.

Los marcos de significación cultural o los sistemas de creencias de los ECP, son formas habituales de pensamiento y de actuación que asumen las organizaciones y sus miembros, determinan los procesos y los resultados.

Recursos Metodológicos

De acuerdo con Glaser (2002) la teoría fundamentada busca patrones sociales emergentes, a través de la comparación constante. Desde esta perspectiva es importante tanto la selección del tipo de estudio, como de los casos. Se eligió el modelo de casos extremos, porque permite probar explicaciones dentro de los rangos dentro de los cuales se encuentran los casos extremos (Flick 2005).

En virtud de que se estudian creencias y significados culturales de los participantes, y de que estos se inscriben en textos producidos por los equipos, en el modo de informes o proyectos, así como en discurso oral, capturado mediante relatorías, se recurrió al análisis del discurso (AD). De acuerdo con Cortés y Camacho (2008), dentro de la expansión de formas de uso, el AD permite el acercamiento a la forma en que se lleva a cabo los actos de habla en la vida diaria, y además porque revela los mecanismos cognitivos que mantienen la comunicación, la comprensión y la interacción.

El corte temporal del estudio trata de finales de 2008 a inicios del 2010. El corpus consta, además de los programas de gobierno, 39 relatorías y doce documentos de trabajo. Del reto 2 se analizaron 12 relatorías y cuatro documentos; el resto corresponden a los otros dos equipos de retos. El procedimiento para el análisis fue la segmentación, codificación y

categorización, de acuerdo con la teoría fundamentada. Se elaboraron algunas matrices para la categorización de los datos (Flick, 2004; Straus, 1987).

El equipo del reto 2. Mejoramiento de los indicadores de educación secundaria

El equipo del reto 2 está integrado por 11 personas. El líder del equipo fue ocupado por el Coordinador de Educación Básica, apoyado por un suplente, quien llevaba las minutas, la agenda y los acuerdos de las reuniones. Participaron además cuatro Directores General de educación básica y cinco enlaces de otras coordinaciones de la Secretaría: General, Formación y Actualización Docente, Administración, Planeación y Evaluación Educativa, y Servicios Regionales.

De acuerdo con el análisis del corpus, el equipo pasó por cuatro momentos, en los que ocurrieron cambios de creencias. Parten de las creencias instaladas en los programas de gobierno, a la defensa de las creencias de cada área participante, la construcción de creencias homogenizantes y, finalmente, crisis y reformulación de políticas y estrategias.

a) Creencias instaladas en los programas de gobierno

La conformación de los equipos fue responsabilidad del Coordinador General de la Secretaría. En esta y las siguientes reuniones se hizo referencia a los programas de gobierno. Al inicio se suponía que los equipos sólo revisarían las estrategias de esos programas, sin embargo como se expone en adelante, los equipos volvieron a conceptualizar y a problematizar al reto, desde la perspectiva de los participantes.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación de Jalisco, los problemas de la educación básica se concentran en secundaria. Avanzó en deserción apenas del 11 al 9.3% del ciclo 2000-2001 al 2005-2006. Contrasta con los indicadores de deserción del nivel de primaria con el 1.1% y el superior con el 0.7%. Con relación a la eficiencia terminal, la secundaria avanzó del 69.6% al 74.2% en los mismos ciclos. Lo mismo ocurre con respecto de la reprobación, pues aunque existen mejoras, el problema se agudiza en este nivel (22.8%).

La misión que elaboró el equipo *“Somos el equipo de trabajo colegiado, generador de estrategias integradoras que vinculen a los diferentes actores que aseguren el mejora-*

miento de los indicadores educativos de Educación Básica". (Relatoría del 15 de octubre de 2008 ó R 15 10 08).

b) Defensa de las creencias de cada área participante

En las siguientes reuniones cada participante expuso lo que cada área estaba haciendo para enfrentar el reto. Lo destacado de este momento es la defensa que cada integrante hacía del área representada; ponían el énfasis en que la solución al problema del reto (la reprobación y la deserción) era lo que sus dependencias estaban haciendo. En términos de Flores Crespo y Mendoza (2010), cada uno exponía y defendía su sistema de creencias.

Algunos ejemplos de las explicaciones y soluciones (creencias) para abatir la reprobación o la deserción de secundaria, desde la dependencia representada: el de Administración señalaba que la estrategia era "la simplificación administrativa", "actualizar el marco normativo" o buscar la "congruencia entre "nomatividad y organización"; el de Educación especial señalaba la necesidad de realizar diagnósticos de los alumnos con necesidades educativas especiales y diseñar adaptaciones curriculares adecuadas a esos adolescentes; el de Servicios Regionales, se refería a la "desconcentración de las funciones administrativas a las Delegaciones Regionales; el de Formación y Actualización Docente, argumentaba la necesidad de nuevos Cursos de Actualización a los profesores que tuviesen más alumnos reprobados o desertores. Más o menos en el mismo tenor, se refieren los discursos del área de Educación Indígena o psicopedagoga, y del resto de las áreas participantes (R 6-11-2008).

Posteriormente, en el equipo se expresaron críticas al respecto. Se planteó que cada participante debería *alejarse* del área que representaba para "percibir" al reto desde una perspectiva global (R 18-11- 2008).

c) La construcción de creencias propias de carácter homogenizante

El grupo fue evolucionando en la construcción de creencias compartidas alrededor de la comprensión del problema, las posibles causas y el diseño de estrategias, aunque de carácter homogenizante.

Con el apoyo de la Dirección de Evaluación se definieron los conceptos básicos del reto (deserción y reprobación) y se analizaron los datos de reprobación y deserción, por nivel,

región geográfica y tipo de sostenimiento. Después se analizaron las causas que explican los altos índices de reprobación y deserción (R 4-03-2010).

El equipo consensó que la deserción y la reprobación son fenómenos complejos, atribuibles a múltiples causas, pero que además es una manifestación externa, síntoma del mal funcionamiento del sistema educativo. Introdujeron una gran cantidad de variables, que hacía imposible su abordaje. Para su tratamiento establecieron cinco categorías de análisis: prácticas docentes, aprendizaje, organización escolar, equidad y participación social y gestión administrativa. Se organizaron cinco equipos dedicados a revisar o a diseñar estrategias para cada una de los cinco ámbitos (18 marzo de 2008).

d) Crisis y reformulación de políticas y estrategias.

En la última etapa se plantearon reflexiones críticas dentro del equipo. Se cuestionó que la estrategia propuesta no era la adecuada, porque no era correcto suponer que las causas ni menos las soluciones pueden ser las mismas, homogéneas, para las diversas condiciones contextuales del estado.

A inicios del 2010 se fusionaron los dos equipos de educación básica, uno responsable de la atención a la reprobación y deserción; y el otro del aprendizaje. Llegaron a un nuevo marco de creencias, que orienta las actuales estrategias en operación: que no es correcto inventar explicaciones ni políticas desde fuera de las condiciones de las regiones y escuelas; lo adecuado es fortalecer la capacidad de las escuelas, sus directores y supervisores, para comprender y atender las condiciones y factores que inciden en los índices de reprobación, deserción y aprendizaje, en el contexto de sus localidades. Se trata, como se sabe, de una política centrada en la escuela (Castillo y Azuma 2009).

Los equipos con menor desarrollo

Estos equipos comparten con el equipo anterior, los dos primeros momentos. Partieron de las creencias instaladas en los programas de gobierno y pasaron luego a la exposición y defensa de sus programas en curso, es decir, de las creencias de sus dependencias. Pero de ahí no pasaron. Ambos se instalaron de principio a fin, en la exposición y defensa de sus programas de trabajo en curso. No salieron de sus sistemas de creencias parciales. Por eso no lograron construir conceptualizaciones ni estrategias compartidas para la atención de sus retos.

Uno de ellos estaba integrado y fuertemente influido, por directores de programas subsidiados con recursos de la federación. Su argumento es que están obligados a cumplir al 100 % a los mandatos de la federación, pues los recursos asignados están “etiquetados” a acciones delimitadas, y no pueden salirse de los mismos, de lo contrario pierden recursos. En este equipo no se construyeron conceptos ni problemáticas compartidas sustanciales; de ahí que tampoco formularon nuevas estrategias ni políticas. En el otro equipo, lo destacado fueron las divergencias conceptuales e ideológicas de sus participantes.

En ambos equipos, la dificultad para integrar a los equipos fue mayor a las buenas intenciones de los líderes de los retos. No fue posible debido a la falta de acuerdos en los conceptos básicos, y en la construcción de dispositivos y estrategias compartidos.

Conclusiones

La estrategia de conformar equipos de trabajo interinstitucionales para la reformulación e implementación de las políticas educativas en Jalisco fue adecuada. Coincide con el Enfoque de Coalición de Políticas, acerca de la importancia que juegan los sistemas de creencias de las agencias participantes. Los sistemas de creencias fueron cambiando, y mejorando en la medida en que los equipos se integraron. La tendencia más consistente era justificar las estrategias que ya están implementando.

Se constató que en la medida en que los equipos se integraban en comunidad de creencias y que se alejaban de las áreas que representaban, fueron ampliando la comprensión de los problemas y las tareas asignadas. Se confirma la necesidad de espacios de negociación de significados y de acuerdos de los cursos de acción de las agencias participantes.

Los dos retos de educación básica, ahora integrados, han coincidido en que la mejor estrategia para mejorar los indicadores de reprobación, deserción y de aprendizaje, es involucrar a los directivos y los colectivos escolares en el diseño y operación de programas de mejora de zona y escolares. La cuestión es responsabilizar, con el adecuado acompañamiento a los requerimientos emanados de los colectivos escolares.

El hecho de que algunos equipos no lograron avances significativos no debe interpretarse como fracaso de la estrategia; por el contrario esta debe mejorarse y ampliarse para ase-

gurar la colaboración y la negociación de las creencias; condición necesaria para que las políticas logren sus propósitos. En esto coincide la investigación nacional e internacional.

Referencias

- Bobrow Davis. Social and cultural factors: constraining and enabling (2006). En Moran Michael, Rein martin and Goodin Robert. The Oxford handbooks of public policy. Oxford University press. Oxford, NY.
- Castillo, G.; Azuma, A. (2009). *Las reformas y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. FLACSO, México.
- Cortés Luis y Camacho M.^a Matilde (2008) *¿Qué es el análisis del discurso?* editoail Octaedro EUB. Barcelona, España.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Editorial Morata, Madrid.
- Flores-Crespo, Pedro; Mendoza, Dulce (2010). *Implementación de políticas. La política de profesionalización docente dentro del marco de la Alianza por la Calidad Educativa: un análisis basada en coaliciones*. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.
- Geertz, Cliffford (2000). *La interpretación de las culturas*. Editorial Gedisa, traducción por Alberto Bixio, Barcelona, España, décima reimpresión
- Glaser, B. G. (2002). Conceptualization: On theory and theorizing using grounded theory. *International Journal of Qualitative Methods*, 1 (2) Article 3. Retrieved DATE from <http://www.ualberta.ca/~ijqm>
- Goodin Robert, Rein martin and Moran Michael (2006). "The public and its policies". En Moran Michael, Rein martin and Goodin Robert. The Oxford handbooks of public policy. Oxford University press. Oxford, NY.
- Klijn, E. (1998) *Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;* (Eds.) *Managing Complex Networks*. Sage, London. Consultado en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Ornelas Carlos (2009). Política, poder y pupitres. Crítica al "nuevo" federalismo educativo. Editorial Siglo XXI, México, DF.
- Ornelas Carlos (2006). La descentralización educativa: Legitimación y poder. Conferencia Foro Educativo 2006.
- Pardo María Del Carmen. Coord. (1999). *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México. México DF.
- [Parsons, W.](#) (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México, 2007

Plan Estatal de Desarrollo 2030 (2007). Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección de Publicaciones. Guadalajara.

Programa Sectorial # 7 "Educación y Deporte para una Vida Digna 2007-2013" (2007). Gobierno del Estado de Jalisco. Dirección de Publicaciones. Guadalajara.

Strauss, A.L. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge, EE.UU.: Cambridge University Press.

Zorrilla Margarita Fierro (2003). *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). En <http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>.