

## LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA EDUCATIVO: SU IMPACTO EN LA OPINIÓN DE DIVERSOS ACTORES EN EL CONTEXTO DEL DISTRITO FEDERAL

---

JORGE SIGFRIDO PONCE DE LEÓN MARTÍNEZ

Coordinación Sectorial de Educación Primaria, D. F. / Universidad Pedagógica Nacional

**RESUMEN:** La ponencia da cuenta de una investigación que tuvo como objetivos conocer la opinión de los diferentes actores implicados en el Programa Escuelas de Calidad (PEC) respecto de los propósitos, medios disponibles y de los actores considerados durante su implementación y analizar si esa percepción consensa y legitima la puesta en marcha del programa al considerar sus ventajas y limitaciones. Los hallazgos denotan una opinión diferenciada de los entrevistados en cuanto a la claridad, su estabilidad y la controversia de las metas y los objetivos. Asimismo, hay disenso en relación a la suficiencia, oportunidad y seguridad en la entrega y en el conocimiento del uso de los medios y recursos, proporcionados por las autoridades responsables. Además, no hubo un consenso pleno en relación con las condiciones de

participación, homogeneidad e incorporación de actores producto, según los entrevistados, de una inadecuada capacitación o a que los requisitos del programa hacían imposible incluir a más portadores de interés. Aunque hubo un reconocimiento a ciertas ventajas materiales y de desarrollo de habilidades que se obtienen al participar. Estas últimas consideraciones abren la discusión sobre el modelo empleado para la implementación del PEC, en términos de acrecentar la pluralidad, confianza y corresponsabilidad entre los diferentes agentes en el direccionamiento de la política y con ello generar mayor consenso que afirme la legitimidad que requiere el Programa de los agentes participantes y de la sociedad.

**PALABRAS CLAVE:** Actores, Opinión, Política Educativa, Legitimidad.

### Introducción

El presente reporte da cuenta de un estudio realizado durante la implantación del Programa Escuelas de Calidad (PEC), en el nivel de educación primaria, en escuelas del Distrito Federal, durante dos etapas de la instrumentación del programa de referencia. Los resultados obtenidos se procesaron mediante un acercamiento cualitativo e interpretativo sobre la percepción expresada por diversos actores señalados en las Reglas de Operación del PEC (SEP, 2005), ubicados en diferentes niveles jerárquicos, de involucramiento y res-

ponsabilidad administrativa y escolar. Cada uno de estos actores manifestó, a través de la entrevista aplicada, su punto de vista sobre el desarrollo del Programa, la legitimación que le otorgaba al mismo, el posible impacto en costos y beneficios que tendría en las escuelas primarias, sus aciertos y su crítica a las insuficiencias. Los hallazgos denotan una opinión diferenciada de los entrevistados en cuanto a la claridad, su estabilidad y la controversia de las metas y los objetivos. Asimismo, hay disenso en relación a la suficiencia, oportunidad y seguridad en la entrega y en el conocimiento del uso de los medios y recursos, proporcionados por las autoridades responsables. Además, no hubo un consenso pleno en relación con las condiciones de participación, homogeneidad e incorporación de actores producto, según los entrevistados, de una inadecuada capacitación o a que los requisitos del programa hacían imposible incluir a más portadores de interés (MCGINN, 2001), aunque hubo un reconocimiento a ciertas ventajas materiales y de desarrollo de habilidades que se obtienen al participar. Estas últimas consideraciones abren la discusión sobre el modelo empleado para la implementación del PEC, en términos de acrecentar la pluralidad, confianza y corresponsabilidad entre los diferentes agentes en el direccionamiento de la política.

## Problema de estudio

El abordaje de la problemática implicó primeramente el análisis del PEC que se enmarca en tres planos de las recientes acciones gubernamentales, como la descentralización que significa la reorganización del sistema educativo básico, que incluye los niveles de preescolar primaria y secundaria y la formación de profesores, lo cual conllevó una distribución de la función social de la educación en los tres órdenes de gobierno: federal, local y municipal. Un segundo plano, tiene vinculación con el concepto de autonomía escolar, bajo los principios de una democracia participativa, libertad de elección, inclusión de la sociedad, rendición de cuentas. (ÁLVAREZ, 2003). Un tercer ámbito, involucra la implantación de un esquema de gestión escolar con enfoque estratégico denominado Administración Centralizada en la Escuela, cuyo fin es transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al Programa (SEP, 2005).

Un siguiente punto del estudio se enfocó a recuperar la perspectiva de diferentes actores ubicados en distintos niveles de la administración del sector educativo acerca de la implementación del PEC en el Distrito Federal. La interpretación del discurso de los sujetos se vinculó con las metas del programa, los recursos ofrecidos y los actores involucrados.

Más allá del conocimiento de las formalidades de esta política indagué qué efectos tuvo en su ámbito de trabajo, en sus relaciones con sus pares, subordinados y autoridades.

En tercer lugar, se trataba de apreciar las dificultades y limitaciones por las que pasa una política pública educativa diseñada y controlada desde el ámbito nacional que sin embargo atraviesa y decanta en una amplia red de instancias (desde la Coordinación del PEC hasta las escuelas públicas de nivel básico) y agentes que la perciben de modo diferenciado en su desarrollo, en sus impactos en los niveles organizacionales, pedagógicos y laborales. Ello puede producir efectos en la representación que los actores tengan del PEC y traducirse en consensos y legitimidad o por el contrario el abandono del programa, según lo manifestó uno de los funcionarios entrevistados.

## Preguntas de la investigación

- Desde la opinión de los agentes implicados, ¿cuál es su percepción acerca de los propósitos, los medios disponibles y de los actores considerados dentro del programa?
- ¿Qué posibles efectos tuvo la implementación del Programa Escuelas de Calidad, en función de sus aciertos y limitaciones, en cuanto al consenso y legitimidad que pudiera generar en los actores implicados?

## Objetivos

1. Conocer la opinión de los diferentes actores implicados en un programa educativo respecto de los propósitos, medios disponibles y de los actores considerados durante su implementación.
2. Analizar si la opinión de los actores implicados legitima y consensa la implantación del Programa Escuelas de Calidad al considerar sus ventajas y limitaciones.

## Metodología

Mediante un acercamiento de corte cualitativo e interpretativo recuperé la opinión personal de los actores vinculados al PEC según lo estipulado por el anexo técnico de sus Reglas (SEP, 2005), tal documento contiene las metas y objetivos del programa, sanciona la

participación de instancias y de miembros de la administración pública del sector educativo, los mandos intermedios, docentes, padres de familia, y otros actores, delimitando sus atribuciones y funciones, y modalidades para el acceso a los recursos.

Para el análisis de la puesta en marcha del programa entrevisté a las siguientes personas: dos funcionarios del sector educativo en el Distrito Federal; dos integrantes del equipo de asesores de la Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa (DGSEI); un integrante del Comité Externo de Evaluación de los Proyectos Escolares; dos supervisores; cinco directores de primaria; tres docentes; una madre de familia.

Para el análisis y procesamiento de los datos generados por la investigación teórica, documental y las entrevistas, utilicé el modelo de enfoques contingentes (MÉNDEZ, 1999). Este modelo se considera como un tipo ideal, el cual se aproxima a la realidad pero no la abarca en su complejidad (HEKMAN, 1999), ya que los casos reales pueden tener la mayoría de los rasgos de un modelo, pero difícilmente todos. Aun así, la estrategia metodológica se estableció como herramienta de análisis del referente empírico (entrevistas) para determinar:

- *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 existió capacitación o actualización de los participantes.*

Las metas son los objetivos establecidos en la sección 2 de las Reglas del mismo Programa. Los medios son aquellos recursos y apoyos financieros, humanos, de capacitación y de organización que recibieron las escuelas participantes en el programa, y que los entrevistados manifiestan las condiciones en que los recibieron. Los actores son los participantes mencionados en el anexo técnico de las Reglas.

Este proceso de mediación de lo expresado por los agentes entrevistados, a través del modelo sugerido, fue un recurso metodológico de comparación y contrastación con la propuesta de un nuevo esquema de gestión escolar propuesto en las Reglas del

PEC. Esta comparación y contraste tuvo como objetivo analizar si la opinión de los actores *legítima y consensa* la implantación del Programa al considerar sus ventajas y limitaciones. Para un análisis más específico incorporé el concepto de *legitimidad compensatoria* de Weiller (1998) que se define como un medio utilizado por los Estados contemporáneos para compensar la erosión que en su legitimidad han sufrido y en la vulnerabilidad a la que se exponen cuando ponen en marcha reformas o programas en un sector tan delicado como el educativo. En ese sentido, el proceso mismo de diseñar, estudiar, elaborar los planes de política, reforma y sus programas, parece adquirir una poderosa presencia simbólica por derecho propio, y conferir al Estado y sus aparatos la legitimidad añadida resultante de la apariencia de anticiparse y afrontar seriamente a las exigencias del cambio social y sus implicaciones para la educación. Asimismo, la búsqueda del *consenso político*, escaso y agotable (MIRANDA, 1998), pretende evitar que toda acción de política gubernamental quede condenada a la retórica cuando no a la lógica autoritaria o a la debilidad institucional.

Con los datos obtenidos de la interpretación de las entrevistas semiestructuradas se elaboraron gráficas representativas de la opinión los actores y se anexan seis para ilustrar el apartado de discusión de resultados.

## Discusión de los resultados

Se describen a continuación los hallazgos obtenidos:

### 1. *Las opiniones de los actores durante la implementación en su ámbito de trabajo.*

En el Gráfico 1, podemos observar que la claridad de las metas obtuvo un porcentaje similar para ambos valores dicotómicos (claras, 51%, oscuras 49%). Para la mitad de los entrevistados las metas del PEC tienen sentido y son representativas para fundamentar sus opiniones y/o acciones. La otra mitad considera oscuras o imprecisas las metas del Programa. Esta división de opiniones probablemente se debió a que la información no fue transmitida correctamente a los receptores (supervisores, directores, maestros) dentro de las escuelas. Otra situación se relaciona con los capacitadores (supervisores, directores o asesores técnicos) quienes no pudieron dar una información cabal de los propósitos del Programa. Por contraste, una de las directoras entrevistadas mencionó que hay un exceso de información documentos, folletos, revistas que son difíciles de asimilar en corto plazo.

En el Gráfico 2, los valores dicotómicos son contrastantes (estables 47%, inestables 53%). Este resultado, para la mitad de los entrevistados, perciben a las metas como acordes a principios duraderos como: compromiso, esfuerzo, responsabilidad, superación y más calidad educativa. Estos principios concuerdan en parte con los considerados en las Reglas de Operación. Del otro lado, un factor que hace ver al PEC con ciertos efectos de inestabilidad, se debe a los cambios de plantel de docentes y directores.

Respecto del Gráfico 3, se percibe una disparidad entre ambas categorías (oportunos 31%, inoportunos 69%) La entrega retrasada o condicionada de recursos, las limitadas oportunidades de capacitación de algunos actores o la insuficiencia de equipos asesores especializados, la información poco clara son factores que influyen en esta valoración, los docentes entrevistados manifiestan que eso altera el curso del proyecto escolar. Algunos de los directores entrevistados afirmaron que los recursos siguen siendo limitados a pesar de haber recibido ya los apoyos económicos. Agregan que éstos no alcanzan a cubrir las expectativas de la comunidad escolar. Aclaro que en las primeras etapas del PEC una escuela podía recibir cien mil pesos en apoyo directo y acumular hasta trescientos mil pesos con apoyo del Consejo Escolar de Participación Social y el Fideicomiso Estatal del PEC. Para el ciclo escolar 2005-2006, el monto podría ser *hasta* de cincuenta mil pesos, considerando las condiciones socioeconómicas del plantel.

Del Gráfico 4, se aprecia una dispar valoración (conocimiento 15%; desconocimiento 85%) ya que cuando un conjunto de escuelas deciden participar en el programa, no se da una orientación previa. En opinión de uno de los Supervisores, los colectivos docentes desconocen el sentido del proyecto escolar, de la nueva organización escolar que se propone, se '*avientan como el Borrás*'. Otra causa se encuentra, en que los directores desconocían como requisitar los presupuestos, los comprobantes o facturas de gastos del dinero que les llegó por parte del Fideicomiso del PEC. A decir de uno de los funcionarios entrevistados algunas escuelas abandonan el programa debido a problemas en el manejo administrativo de los recursos. La funcionaria de la DGSEI, dijo que tanto Supervisores como directores recibieron cursos de capacitación, lo cual reforzó sus habilidades administrativas y que ya eran pocos los casos de devolución de dinero.

Respecto del Gráfico 5, se aprecia un contraste (inclusión 41%; exclusión 59%); los Supervisores, la madre de familia, uno de los funcionarios, expresaron que hubo exclusión de determinados actores al no participar en ciertas etapas de la formulación e implementación del Programa. Por ejemplo, los Supervisores se quejaron de que su papel solamen-

te era el de informantes pero que tenían incidencia limitada en los procesos internos de las escuelas. Uno de los funcionarios lamentó que las Delegaciones y el mismo Gobierno local no tuviesen un rol formal dentro del Programa. Aunque la funcionaria de la DGSEI, comentó que ya había convenios de colaboración entre las Delegaciones para apoyar materialmente a los planteles. La madre de familia se quejó de que en la elaboración del proyecto escolar no se incluyera a los padres de familia. Agregó que no había recibido asesoría u orientación. Por último, el Gráfico 6 (heterogéneos 87%, homogéneos 13%) muestra que las distancias simbólicas de jerarquía, posición y conocimientos técnicos entre los actores encuadra su participación en la implementación. Esta separación entre los diversos sujetos también influye en el nivel de exclusión que se observó en el Gráfico 5. Influye en el conocimiento que se tiene sobre el manejo de los recursos, la distribución de funciones en las diversas instancias contempladas en las Reglas. Por ejemplo, tanto las docentes como la madre de familia expusieron que la elaboración, desarrollo y evaluación del proyecto escolar, manejo de recursos quedaba a cargo del director del plantel. Los directores dijeron que esto ocurría así porque las disposiciones reglamentarias les obligaban a controlar más directamente la gestión de los recursos, entregar muchos informes y era difícil involucrar a maestros y a los padres. Los asesores de las escuelas comentaron que contaban con poco personal para capacitar de modo más particular a las escuelas.

*2. Implicaciones de los resultados en la legitimidad y el consenso respecto de la implementación del PEC.*

La legitimidad y el consenso que se tenga sobre la implementación del PEC, se diferencia de acuerdo a la posición jerárquica de los sujetos entrevistados. Así, los datos reportan que la opinión que se tenga sobre la instrumentación del PEC es percibida de modo diferente entre quienes tienen a cargo su administración y los que son los operarios del Programa. En general los actores que administran el Programa (funcionarios, supervisores, asesores) lo consideran como algo positivo para transformar las lógicas endógenas y las dinámicas escolares. Ellos ven a las escuelas como espacios poco propicios para la auto-innovación y este tipo de iniciativas gubernamentales pueden ser un factor que incentiven acciones para mejorar los aprendizajes, un compromiso de directivos, maestros y padres de familia para aliviar el rezago en que se encuentran los planteles participantes. Aunque, también hay críticas por parte de asesores, directores, docentes y la madre de familia, ya que el cumplimiento de los propósitos se condiciona por trabas administrativas, descono-

cimiento, exclusión y falta de capacitación. Un funcionario expresó que esta situación ha generado que algunas escuelas hayan abandonado el Programa. Asimismo, un supervisor comentó que en su Zona había escuelas que aunque no participaban en el PEC, habían obtenido mejores resultados en las evaluaciones aplicadas por la SEP. Tal vez el diseño del Programa debería contemplar una asesoría y seguimiento más estrecho por parte de los asesores técnicos de las diferentes Direcciones Operativas de Educación en el Distrito Federal.

La entrega de recursos a las escuelas representa la principal fuente de legitimidad y de consenso entre los entrevistados. Con ello se posibilita la introducción de mejoras materiales, compra de libros, recursos didácticos, contratar servicios de asesoría pedagógica. Tanto docentes como directores dejaron ver que ese era uno de los motivos principales para incorporarse y continuar en el PEC. No obstante, la reducción en el monto, la falta de capacitación en el manejo de recursos, los múltiples requisitos administrativos y los conflictos en las escuelas con dos turnos por el uso de los bienes, según los supervisores y directores, denota un descontento entre quienes ya operan el Programa. Los directores opinaron que requerían de mayor flexibilidad en los requisitos que les exigían las autoridades. Para uno de los funcionarios entrevistados algo que está produciendo controversia, es el riesgo de reproducir la desigualdad de la oferta educativa entregando recursos a las escuelas con mejores condiciones institucionales si no hay una focalización efectiva del Programa en escuelas ubicadas en zonas urbano-marginales.

Finalmente, la lógica de arriba hacia abajo (*top down*) del PEC propicia una heterogeneidad alta entre los actores participantes, situación que se reproduce en los centros escolares de los entrevistados. Esta distancia entre los decisores y los operarios del Programa ha favorecido la percepción de que no todos pueden participar en las mismas condiciones y en la posibilidad de negociar las condiciones de participación, y la adecuación de normas y reglas. La no inclusión en ciertos actores en determinadas etapas de la implementación de PEC, deteriora la legitimidad del Programa ya que contraviene los propósitos de propiciar una mayor horizontalidad e inclusión entre los agentes así como la rendición de cuentas. Estas circunstancias no favorecen la autonomía de gestión de los centros escolares.

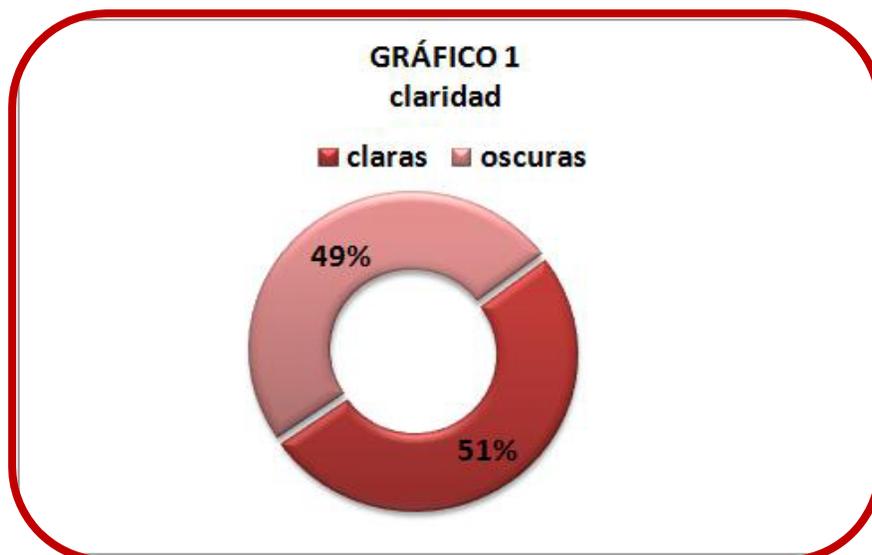
Los datos generados de la interpretación de las entrevistas sugieren repensar el modelo empleado para la implementación del PEC, en términos de acrecentar la pluralidad, confianza y corresponsabilidad entre los diferentes agentes en el direccionamiento de la polí-

tica, y con ello generar mayor consenso que apunte la legitimidad que requiere el Programa de los agentes participantes y de la sociedad.

## Referencias

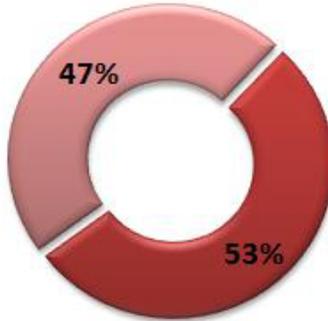
- ÁLVAREZ, Jesús (2003) *Reforma educativa en México: el Programa Escuelas de Calidad*, Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo, sitio <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice>, consultado el 6/09/2004.
- HEKMAN, Sussan (1999) MAX WEBER, EL TIPO IDEAL Y LA TEORÍA SOCIAL CONTEMPORÁNEA, Coedic. Mc Graw-Hill-UAM, México, 178 pp.
- McGINN, N. y T. Welsh,(2001), *Hacia una metodología para el análisis de portadores de intereses*, CEE, México, p. 15-40
- MÉNDEZ, José (1999), *Estudio Introductorio*, págs. 43. En PETERS, B. Guy, LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA, Fondo de Cultura Económica México, 542 pp
- MIRANDA, Francisco (1998), “*Desarrollo histórico y conceptualización de las políticas públicas. Un ensayo de interpretación*” Documento de Trabajo, Universidad Pedagógica de Durango, México, pp. 3-46
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, (2005), Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad., México, <http://basica.sep.gob.mx/DGDGIE/escuelasdecalidad/ROPEC205.pdf>, consultado el 15/08/2005
- WEILER, Hans, (1998). “*Por qué fracasan las reformas: política educativa en Francia y en la República Federal de Alemania*”. Revista de Estudios del Currículum, Vol. 1, núm. 2, pp. 54-76

## Esquemas



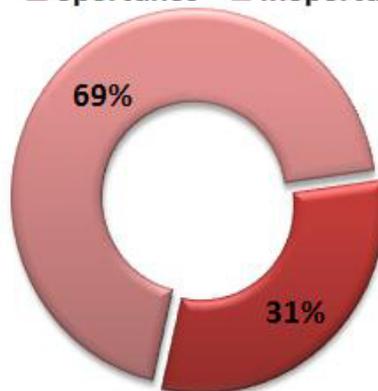
**GRÁFICO 2**  
**estabilidad**

■ estables ■ inestables



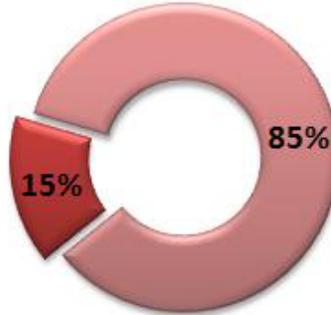
**Gráfico 3**  
**oportunidad**

■ oportunos ■ inoportunos



**Gráfico 4  
conocimiento**

■ conocimiento ■ desconocimiento



**Gráfico 5  
participación**

■ inclusión ■ exclusión



**Gráfico 6**  
**heterogeneidad**

■ heterogéneos ■ homogéneos

