

EL SENTIDO DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

JOSÉ SAÚL TREJO RODRÍGUEZ

Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Secretaría de Educación Pública de Hidalgo

RESUMEN: Una de las estrategias para reformar las condiciones institucionales en las que operan las escuelas públicas de educación básica y mejorar la calidad de la educación que ofrecen, fue el Programa Escuelas de Calidad, como una propuesta innovadora de gestión que da pauta a las escuelas para desarrollar un proyecto estratégico de centro, rector y articulador de los múltiples esfuerzos emprendidos por la comunidad escolar para mejorar sus condiciones de operación y sus resultados académicos; acompañados y asesorados pedagógica, administrativa, técnica y financieramente por personal capacitado e iniciar una nueva generación de políticas educativas.

A 9 años de su puesta en marcha, este Programa ha perdido su empuje inicial, el rumbo y sentido original de vinculación, innovación y reforma en su intento por cambiar el *establishment* institucional al paso por las estructuras burocráticas de la Subsecretaría de Educación Básica.

El desconocimiento de cómo gestionar el Programa y una pasiva contemplación a nivel estatal, lo han colocado como un programa más dentro del mar programático de la SEP, del cual lo relevante es justificar los recursos financieros que consume, no así la mejora del logro académico escolar ni el mejor desempeño organizacional.

La investigación evidencia debilidades estratégicas de La Política de Reforma en la Gestión Institucional y del PEC en la SEBH, al descuidar dos aspectos: sensibilización y formación de la mesoestructura educativa para apropiarse, desplegar e implementar la reforma, y mejorar la calidad de la educación básica, al mutilar el proceso básico de los sistemas sociales, a saber, la comunicación.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Política Educativa, Gestión Escolar, Reforma Educativa, Comunicación.

Problema de estudio

La complejidad a la que se enfrentan las políticas educativas para su implementación y la institucionalización de nuevas prácticas para la mejora del funcionar organizacional de la Subsecretaría de Educación Básica en el Estado de Hidalgo, es resultado de su complejidad y dimensiones, que vuelve prácticamente imposible relacionar de manera

simple a cada elemento, actor y agente educativo con el resto de elementos, actores y agentes con los que coexiste, y las relaciones emergentes entre ellos.

Estas proporciones dimensionan y plantean el grado de dificultad a la que está sujeto el sistema educativo en su tarea por cambiar para mejor el estado de cosas en la educación pública básica y sus consecuencias en el mediano y largo plazo para la gobernabilidad propia del sistema y del Estado mexicano, a través de la capacidad sistémica por generar consensos en torno a La Política, sus políticas, planes y programas -*dentro de los cuales se ubica el Programa Escuelas de Calidad y la Política de Transformación en la Gestión Institucional*- y la capacidad de gestión por darles viabilidad y continuidad que soporten su éxito, dado su gigantismo estructural y complejo organizacional.

Objetivo

Aportar evidencia empírica de cómo se desencadenan secuencias de acciones entre múltiples sujetos, que se mueven entre la objetividad y la subjetividad propia (*Ego*) y ajena (*Alter*), que se lleva a cabo en la decodificación y recodificación de la comunicación institucional, introducida por una política y su objetivación programática, en un contexto que se define por la diferencia, y que con todo, pretende orientar múltiples acciones hacia un objetivo superior en torno al Programa Escuelas de Calidad y la Política de Reforma de la Gestión Institucional, a saber, la mejora de la calidad de la educación pública del nivel básico de educación.

Supuestos

- i. La conformación histórica de la SEP, en tanto aparato de gobierno con una larga tradición centralista, cimentada en prácticas corporativas, clientelares y patrimonialistas, acordes y útiles a una arquitectura y lógica política de gobierno y de Estado hegemónicos, con una historicidad de más de 80 años, ha estructurado al aparato educativo como una organización rígida, diseñada para la tarea de informar sobre la de comunicar.
- ii. Las expresiones morfológica, tipo jerárquico-vertical y de centro-periferia; y genealógica, ideal para transferir informaciones e imponer decisiones, que se experimenta en la actualidad en el sistema educativo de larga tradición, evidencian las grandes limitaciones que inhiben con amplitud las funciones básicas de

comunicación organizacional, esenciales para el buen desempeño de los sistemas sociales organizados.

- iii. La falta de consensos alrededor de las políticas de federalización, gestión institucional y escolar, y participación social entre los sujetos implicados en el cambio de la educación básica, al percibir las ajenas y contrarias a sus formas interiorizadas de afrontar el mundo social de la educación, explica de manera amplia las resistencias y reticencias al cambio funcional y estructural de la organización educativa, al presentarseles como un escenario de riesgo y desconocido, que rompe con su zona de confort.

Hipótesis

- La institucionalización de la racionalidad del PEC, sostenida en la planeación estratégica y una nueva gestión escolar e institucional, se enfrenta a vacíos sistémicos comunicacionales existentes entre sus unidades funcionales y estructurales, y entre los elementos y personas que participan directamente en el ámbito educativo de la sociedad, lo que genera múltiples interpretaciones, tanto de políticas como de programas, entre los implicados.
- La transformación funcional y estructural del sistema educativo, se ve aletargada por el incipiente conocimiento de nuevas fórmulas organizacionales sostenidas en la comunicación multidireccional y multirreferencial; y por el peso mayor de la tradición de la transferencia de informaciones, a modo de imposición vertical y unidireccional, regida por la inmediatez del momento, marcada por los arreglos políticos entre el SNTE, el grupo en el gobierno y la burocracia de la SEP.

Preguntas

- ¿Cómo se perciben y asumen en la SEBH las políticas de federalización, transformación en la gestión institucional y escolar y de participación social, y cuál es su expresión en el Programa Escuelas de Calidad?
- ¿Qué estrategias se han desplegado por las diferentes unidades estructurales y funcionales de la SEBH para comunicar el sentido del PEC y de las políticas que lo sustentan, en torno a la mejora de la calidad de los servicios educativos y del logro

académico de los estudiantes, para coordinar y sumar los esfuerzos de las diferentes instancias encargadas de su implementación?

- ¿Cómo ha sido entendido el PEC por las diferentes unidades estructurales de la SEBH encargadas de su implementación, y qué conciencia de su función y acciones diferenciadas tienen para el éxito del Programa?
- ¿Qué mecanismos de aseguramiento de la comunicación inter e intrasistémica ha desplegado la SEBH para incrementar las posibilidades de éxito en la implementación y adopción del PEC como estrategia de funcionamiento y cultura de mejora continua en las estructuras meso y micro de la organización educativa, y en el cambio en la gestión institucional?
- ¿El PEC y la Política de Reforma de la Gestión Institucional han modificado en algún grado el funcionamiento de la SEBH, cuáles son sus expresiones funcionales, estructurales y operacionales?

Metodología

La investigación gira en torno del concepto teórico del “*sentido*” para dar cuenta de la interpretación psíquica y social de la realidad en términos sistémicos, la cual se abordó a través de la visión que de ella construyen distintos sujetos y agentes clave que la posibilitan, con base en el ***análisis contextual*** en el que éstos ***interactúan*** y ***significan*** sus acciones dentro de un mar de posibles alternativas de acción, que se entretajan y conforman en el complejo de la Subsecretaría de Educación Básica en el Estado de Hidalgo.

El trabajo se ubica en la tradición cualitativa de la construcción del conocimiento científico, al indagar y dar cuenta de cómo un objeto erigido socialmente, es susceptible de múltiples interpretaciones desde quienes participan en su edificación, interpretación y funcionamiento. (Vela, 2001)(Vela, 2001)

Se adoptó ***la entrevista en profundidad*** como instrumento principal para obtener informaciones externas a las escuelas participantes en el PEC, pero internas de funcionarios, direcciones y coordinaciones pertenecientes y conformadoras de la SEBH en tanto agentes clave, por ofrecer las ventajas de contrastar las dimensiones *objetiva social* y *subjetiva psíquica* de la realidad. (*Ibíd.* P. 66); con esto, se realiza una

interpretación crítico-fenomenológica de la política educativa en un campo regido por el dominio, el conflicto y la negociación.

Referente teórico

La categoría del sentido dentro de la Teoría General de Sistemas Sociales, bajo la premisa de la diferenciación, es una lente de gran potencia para este trabajo, que permite en un tiempo, observar el comportamiento organizacional de la Secretaría de Educación Pública de Hidalgo en su nivel básico, y los múltiples entendimientos de lo que en ella ocurre desde sus entornos internos y externos respecto de intenciones, decisiones y acciones a nivel de política, programática y operatividad, teniendo como centro de análisis al Programa Escuelas de Calidad, en tanto programa que aporta a la consecución de la Política de Reforma en la Gestión Institucional de la Subsecretaría de Educación Básica, emprendida por el gobierno federal en el año 2001. (Presidencia de la República, 2001); (SEP, 2001)

De esta forma y atendiendo a la Teoría General de Sistemas Sociales, la SEB se entiende desde una diferenciación hacia afuera, como algo distinto a la SEP, al resto de la sociedad y al mundo; hacia adentro, en un complejo de estructuras y comunicaciones especializadas que se organizan en ámbitos específicos que interactúan selectiva y relacionamente sobre un supuesto central, la educación básica, codificada socialmente en la pedagogía y orientada por los valores mejor/peor que rigen el comportamiento interno del Sistema Educativo y lo obligan a su constante reforma funcional y estructural, acompañada por códigos sociales propios de otros subsistemas de la sociedad funcionalmente diferenciada; tales son: política, ciencia, economía y administración, entrelazados en el tipo de sistema social denominado organización. (Luhmann & Schorr, 1993, págs. 401-430)

Contenido

La SEB entendida como organización, y la organización vista en una evolución social de alta complejidad, es el resultado del éxito adaptativo de los sistemas sociales que se configuran para reproducirse, desarrollarse y crecer. Su logro consiste en la misma complejidad creciente del SE para asegurar su permanencia en su entorno, expresada en la emergencia de nuevas funciones y estructuras; de esta forma, se entiende la paradoja

de la simplicidad resultado de la complejidad, resaltando una de las principales características de los sistemas sociales, su *autopoiésis*, acompañada de múltiples procesos de función (referencia a la sociedad: educación), prestación (referencia al sistema parcial: educación básica) y reflexión (referencia a sí mismo: gestión de la calidad de la educación básica). (*Ibíd.* P. 261)

Consecuencia de esta complejización de la SEP y de la SEB, la organización educativa intenta configurarse para, en un entorno social actual, mediatizado por los temas de la calidad; equidad; transparencia; rendición de cuentas; gestión institucional; democratización y participación social en la cosa pública, construir un correlato dentro de sí de estas temáticas, y poder, en la medida de lo posible, adaptarse a ellas.

Esta configuración da cuenta del presupuesto de la existencia de un entorno social organizado para el surgimiento de nuevas organizaciones, que para el caso específico de esta investigación, se cumple con la génesis del PEC en tanto programática de elementos débilmente acoplados (política) en el Sistema Educativo, que buscan un asidero con la realidad social de citados tópicos, por lo que el resultado de su manifestación organizacional, sostenido en la necesidad de transmutar sus intenciones en decisiones y éstas en acciones, se gesta con la creación de la Coordinación del PEC, como parte de la estructura educativa en diferentes niveles administrativos –Federal, Regional y Estatal– para llevarlo a cabo dentro de la SEP en su nivel básico (elementos fuertemente acoplados), con la impronta de implantar un pensamiento estratégico y de gestión al interior de la organización educativa, en el marco de la rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos disponibles (eficiencia), frente a estándares mínimos de desempeño educativo; lo que necesariamente incluye mínimos estándares de desempeño laboral y organizacional (eficacia), en vistas de mejorar la calidad de la educación pública básica del país, cumpliendo un supuesto teoricosistémico, la complejización del funcionamiento y estructuración del sistema, para simplificar su operar.

Un aspecto más, interesante a considerar, es el que al entendimiento comunicativo se refiere, comprendido éste como la coordinación entre los elementos de la organización relacionados selectivamente en forma de decisiones, portadoras de las intenciones que posibilitan las acciones.

La introducción del tema de la calidad en la educación básica y la reforma en la gestión escolar e institucional, desde el entendimiento comunicativo, devienen en, desde una visión constructivista de la realidad, construcciones distintas de la misma desde quienes

las construyen –*producciones propias*–, de ahí que, el complejo educativo se enfrente en un primer momento, al reto de su propio entendimiento (identidad) y comprensión de las comunicaciones que él produce, para funcionar desde sus unidades constitutivas (diferencia).

Esto significa que las lecturas y sentidos de lo que es la gestión, la calidad educativa, el PEC, e incluso lo que simboliza la creación de la Coordinación del PEC dentro del *establishment* institucional, se multiplique a la enésima potencia, ya no desde los lineamientos centrales (política y programática), sino desde sus unidades operacionales – *subsecretaría, coordinaciones, niveles educativos, modalidades educativas, jefaturas escolares, supervisiones escolares y escuelas*–; que traen a nueva cuenta el cuestionamiento acerca de, la claridad de lo que es la mejora en la calidad y su gestión en la educación, desde las unidades implicadas en su construcción y su particular contribución a dicha tarea, como parámetro fundamental para poder, seguidamente, establecer criterios e indicadores que den cuenta de su mejora. (Preal, 2006)

Un segundo momento de conflicto para el Sistema Educativo desde esta perspectiva teórica, es la participación de los sistemas de tipo psíquico, y su portador el sistema orgánico, en el sistema funcional encargado de la educación, que obedecen a sus propios intereses y reflexiones al ser capaces de prefigurar sus entornos, que en este caso es el propio SE de la sociedad, para posicionarse (trabajadores de la educación) o ser posicionados en él (alumnos).

De especial importancia, por el objeto de estudio de esta investigación, resultan aquellos agentes encargados de posibilitar y gestionar las condiciones sistémicas necesarias para la concatenación de factores ecológicos, en tanto entornos favorables, hacia una educación acorde a las exigencias del entorno social; aspectos tratados en (Bolívar, 2006) y (McKinsey & Company, 2008) con respecto a la relación estrecha entre el reclutamiento de docentes y la calidad de la educación. La percepción propia conforme a este punto, implica ampliar estos criterios selectivos, hacia aquellos quienes aspiran ocupar puestos de mando y toma de decisiones en las estructuras medias y macro del complejo educativo, de ahí nuestro marcado interés por la gestión institucional.

Conclusiones

Se sostiene la premisa de la despedagogización de la educación en tanto sistema complejo, no como un desplazamiento del código central del SE, dado que esto rompería

la máxima de la diferenciación con su entorno, y por tanto de su identidad y característica de sistema funcionalmente diferenciado de la sociedad moderna, pero sí como la necesaria apertura a la multirreferencialidad, disciplinariedad y participación de diferentes actores, agentes y agencias, para mejorar el logro académico, educativo y funcional de la organización educativa, al tomar conciencia de las necesarias condiciones estructurales (entorno interno) y del ambiente (entorno externo), para el buen desempeño escolar.

La necesaria creación –*emergencia*– de subestructuras especializadas, directamente relacionadas con la ministración de los servicios educativos, y su tarea de condensar acciones específicas que permitan la ya mencionada sujeción de los elementos débilmente acoplados, en arreglos funcionales a los ordenamientos del sistema en tanto Política, que les den circulación y estructura suficientes para fortalecer su acoplamiento, lo que clarifica que, para el SE por ejemplo, la relación directa de los problemas de la escuela, no pueden ser abordados en un sistema complejo de forma inmediata por la dirección del SE ni al contrario; las relaciones sistémicas para ser posibles, pasan por diferenciaciones internas que cumplen la doble tarea de complejizar la estructura y simplificar las funciones que las posibilitan, por ejemplo el PEC y su Coordinación, para gestionar la calidad educativa.

La investigación educativa, incluso la relativamente reciente investigación de política educativa, se ha visto seducida por centrar su atención a lo que ocurre dentro del aula y la escuela, desarrollando investigaciones centradas en la micropolítica de la escuela, dejando de buen grado fuera las condiciones ecológicas del aula y la escuela –*entornos internos y externos de la SEB*–, que pueden dar lecturas más amplias y pertinentes para vislumbrar las condiciones ambientales que facilitan o dificultan lo propio de la escuela y del aula, a saber: la pedagogía, la didáctica y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Caracterizar al SE como ajeno de las llamadas “organizaciones que aprenden”, las cuales reflexionan, se empoderan, adquieren libertad y autonomía para la toma de decisiones y acciones respecto de sus entornos (González, Nieto, & Portela, 2006), al haberse desarrollado en condiciones ambientales, sistémicas y organizacionales, que históricamente han limitado su libertad de acción y decisión; es decir, con altos grados de dependencia jerárquica, propios de los sistemas educativos como el mexicano. Esto significa que, la tarea de la dirección y administración del Sistema Educativo se debe concentrar no en educar, sino en comunicar de manera clara sus intenciones ante su

complejo funcional y estructural, asegurando las condiciones políticas y estructurales para su ejecución.

Trabajos citados

- Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Gest. Açáo*, 9 (1), 37-60.
- González, M., Nieto, J., & Portela, A. (2006). *Organización y Gestión de Centros Escolares. Dimensiones y Procesos* (1ª reimpresión ed.). (J. L. Posadas, Ed.) Madrid, España: Pearson Educación.
- Luhmann, N., & Schorr, K. E. (1993). *EL SISTEMA EDUCATIVO. PROBLEMAS DE REFLEXIÓN* (1ª en español ed.). (J. (. Torres Nafarrete, O. Reinshagen, & L. F. Segura, Trans.) Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- McKinsey & Company. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. PREAL. Santiago de Chile, Chile: San Marino.
- Preal. (Diciembre de 2006). *Estándares en Educación. Implicaciones para su aplicación en América Latina*. (1ª). Santiago, Chile: San Marino.
- Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. (Presidencia de la República. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos). (P. d. República, Ed.) D.F., México.
- SEP. (septiembre de 2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una Educación de Buena Calidad Para Todos Un Enfoque Educativo Para el Siglo XXI. Programa Nacional de Educación 2001-2006*. (S. d. Pública, Ed.) D.F., México: SEP.
- Vela, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En M. L. Tarrés, *OBSERVAR, ESCUCHAR Y COMPRENDER. SOBRE LA TRADICIÓN CUALITATIVA EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL* (Segunda reimpresión 2008 ed., págs. 63-90). D.F., México: EL COlegio de México; FLACSO.