



“TRANSFORMAR LA ESCUELA EN COMUNIDAD DE APRENDIZAJE”: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA A TRAVÉS DE LA DISCRECIONALIDAD DE SUS ACTORES

Miriam Lizbeth Martínez Sandoval
miriamlmtz@gmail.com

Área temática: 10) Política y gestión de la educación

Línea temática: Implementación, gestión y puesta en marcha de las políticas

Porcentaje de avance: 70%

Trabajo de investigación educativa asociada a tesis de grado

Programa de posgrado: Doctorado Interinstitucional en Educación

Institución donde realiza los estudios de posgrado: Universidad Iberoamericana, Ciudad de México



Resumen

El proyecto de investigación surge a partir de la necesidad de mirar la implementación de un programa que realiza una la asociación civil en colaboración con autoridades educativas locales y docentes, quienes desde un marco de gobernanza, cooperan en red como actores públicos y privados, para resolver un problema público: el bajo nivel de aprendizajes en escuelas públicas de educación básica.

La ruta teórico-metodológica-empírica comienza con la operacionalización de los esquemas discrecionales (Lipsky, 1980) que surgen dentro de una comunidad de práctica al momento de conformar una comunidad de aprendizaje (Wenger, 1998). Esta dinámica sirve como mirada del proceso de implementación de políticas, visto como análisis de conductas (Hogwood y Gunn, 1984) e implementación como forma de aprendizaje (Schofield, 2004).

Desde una perspectiva cualitativa y a través del estudio de caso como método (Yin, 2009), se busca dar respuesta a la pregunta ¿cómo se implementa el programa “Transformar la escuela en Comunidad de Aprendizaje” desde la perspectiva de los actores? La ruta empírica continúa con la selección de caso único de una Dirección General de Servicios Educativos de la zona centro del país, con la caracterización del entorno a través de observaciones participantes, análisis documental, diario de campo y memos reflexivos como técnicas. Para las últimas dos etapas de la investigación se harán entrevistas semi estructuradas y grupos de discusión. Se presentan resultados preliminares al momento, que muestran una aparente brecha del servicio público (Hupe y Buffat, 2018) y una categoría destacada de “negociación del yo”.

Palabras clave: Bottom-up, policy, burocracias a nivel de calle, comunidad de práctica, gobernanza

Introducción

En México, concluir la educación básica no garantiza aprender. Aunque en los últimos años se ha logrado una cobertura casi universal en el acceso, sobre todo en primaria, con 98% de las niñas y niños inscritos este nivel (INEE, 2019), los resultados de las pruebas del Plan Nacional de Evaluación de Aprendizajes (PLANEA) para 2018 muestran que 49% y 59% de las y los alumnos que cursaban sexto de primaria obtuvieron un nivel insuficiente en Lenguaje y comunicación y en Matemáticas, respectivamente (INEE, 2018).

Por si fuera poco, la pandemia por el virus SARS-CoV-2, dejó consecuencias en la disminución los aprendizajes alcanzados por alumnos de educación básica. Al respecto, el proyecto de Medición Independiente de Aprendizajes (MIA), que midió la pobreza en el aprendizaje de la lectura, señala que, en todos los cuartiles de estatus socioeconómicos medidos por el proyecto, los alumnos alcanzan menos puntajes que en estudios comparados entre el 2019 y el 2021 (Hevia et al., 2021).

Para resolver el problema de aprendizajes y otros problemas educativos existen distintas intervenciones de gobierno. Una política pública se define como “un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia” (Aguilar, 2010, p. 31).

Históricamente el Estado/Gobierno ha tenido un papel predominante al dirigir “lo público”, es decir, al proponer soluciones para determinados problemas sociales; en México, esto ha sido herencia de la época colonial (Méndez & Dussauge-Laguna, 2020); sin embargo, el papel directivo del gobierno ha cambiado debido a la complejidad de los problemas y la incapacidad para solucionarlos de manera unilateral, surgiendo así un enfoque teórico-práctico llamado enfoque de gobernanza (Aguilar, 2006; Pierre & Peters, 2003).

Hay distintos matices en la discusión sobre el concepto de gobernanza, sin embargo para esta investigación se ve a la gobernanza como una nueva forma de resolver los problemas públicos, es decir, gobernar desde una perspectiva cooperativa a través de “redes” de interacción que se tejen entre actores gubernamentales y sociales, donde hay nuevas relaciones entre Estado y sociedad, de manera primordial en la implementación de políticas públicas pero también en otras etapas del ciclo de políticas (Aguilar, 2006; Pierre & Peters, 2003; Rhodes, 2000).

Se considera pertinente tomar en cuenta que la gobernanza destaca “la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos” (Aguilar, 2006, 84).

Respecto al problema público en México del limitado alcance de aprendizajes que se obtienen al término de la educación básica, el gobierno mexicano, como actor principal, ha desarrollado

reformas, planes de estudio y programas que tratan de mitigar este problema. Sin embargo, la realidad compleja de un escenario postpandemia, y el retroceso en logros de aprendizaje, hace pensar en la necesidad de involucrar a más actores para la resolución de problemas públicos, es decir, incorporar una perspectiva de gobernanza en esta área educativa.

Mirar desde un enfoque de gobernanza, es decir, desde la cooperación en red para disminuir un problema público de México, es un ejercicio pertinente y relevante. Para ello, en esta investigación se propone analizar la implementación de un programa llamado “Transformar la escuela en Comunidad de Aprendizaje (TEeCdA)” que tiene como objetivo lograr “cambios significativos académicos, en otras palabras, en los aprendizajes y [mejoras] de convivencia” (Instituto Natura, 2019). En México, dicho programa es implementado por un Organismo de la Sociedad Civil (OSC) llamado “Vía Educación”, así como por distintas Autoridades Educativas Locales (AEL) del país y Burócratas a Nivel de Calle (BNC), mejor conocidos en el ámbito educativo como docentes del sistema público.

Es importante señalar que “a pesar de la importancia que el tema tiene en la investigación académica internacional sobre implementación de políticas públicas, en México y en toda la región latinoamericana son prácticamente inexistentes los estudios sobre esta categoría de servidores públicos y sobre la influencia que ejercen en la provisión de servicios públicos” (Dussauge et al., 2018, p. 10). Por lo que se considera pertinente, tomar en cuenta la perspectiva de los docentes para comprender desde su mirada la implementación de un programa.

Así también es pertinente un estudio desde la perspectiva de análisis de política “de abajo hacia arriba” ya que se afirma que “se necesita una investigación enfocada en la manera en que la discrecionalidad está integrada dentro del contexto de las rutinas, ideologías de la práctica, el cumplimiento de las reglas y la ley” (Maynard-Moody & Portillo, 2010, p. 43).

Por lo anterior se busca responder a las preguntas específicas: ¿Qué características tiene la interacción de los actores educativos implicados? ¿Qué recursos para la acción facilitan o dificultan la implementación del programa? ¿Cómo se relaciona la interacción de actores educativos con las decisiones para la implementación del programa? ¿Cómo perciben los participantes los resultados de la implementación del programa?

Desarrollo

El enfoque teórico retoma la perspectiva de implementación de políticas que busca entender por qué algo que se planea para solucionar un problema público, no logra los cambios esperados (Pardo et al., 2018), específicamente la perspectiva de “abajo hacia arriba” (bottom-up). Esta perspectiva estudia “la influencia que tiene el personal de primera línea y los trabajadores de campo en la ejecución de políticas públicas como los servicios sociales, la transferencia de ingresos y la aplicación de la ley en relación con los ciudadanos y las empresas” (Winter, 2012, p. 65).

Se considera que el personal que trabaja en cualquier servicio público a través de su trabajo cotidiano hace realidad la política pública, y su papel no se reduce a seguir las reglas o manuales de operación, sino que bajo ciertas condiciones de trabajo ejerce su libertad y criterios propios para relizar su labor (Cejudo et al., 2019; Elmore, 1979; Pardo et al., 2018; Winter, 2012).

Se propone para el análisis una dinámica de esquemas discrecionales que opera dentro de una comunidad de práctica al momento de conformar una comunidad de aprendizaje (**Ver Figura A**). Esta dinámica sirve de mirada para el proceso de implementación de políticas, desde el punto de vista de la implementación como análisis de conductas (Hogwood & Gunn, 1984) y la implementación como forma de aprendizaje (Schofield, 2004).

Esquemas discrecionales

Los esquemas (*framework*) en el análisis de política (*policy analysis*), son “conjunto de variables y las relaciones entre ellas que presumiblemente dan cuenta de un conjunto de fenómenos” (Ostrom, 2019, p. 25). En específico, los esquemas discrecionales surgen de un conjunto de conceptos propios del análisis de las burocracias a nivel de calle y se desarrolla para esta investigación como el conjunto de elementos que constituyen las decisiones y acciones tomadas bajo criterios racionales y pragmáticos para reducir tensiones y simplificar labores de los actores que implementan el programa Transformar la Escuela en Comunidad de Aprendizaje.

Los esquemas discrecionales se construyen de cinco dimensiones: prescripciones para la acción, recursos para la acción, decisiones, simplificación psicológica, autonomía y rutinas.

Estas dimensiones son desarrolladas a través de una operacionalización que derivó en la construcción de instrumentos para la etapa empírica.

Comunidades de práctica y aprendizaje

Dentro de los enfoques para ver a la implementación de políticas, se destaca el que mira a la implementación como un aprendizaje, este enfoque es relevante porque considera “un modelo de implementación basado en el aprendizaje, [que] describe una forma en la que los administradores públicos pueden aprender cómo impulsar nuevas iniciativas de políticas” (Schofield, 2004, p. 205). Es decir, las burocracias de nivel de calle requieren aprender nuevas formas de realizar su labor para implementar cualquier política. Sin embargo, este aprendizaje para implementar una política no surge de la nada, existen factores y condiciones que facilitan y/o dificultan el aprender a implementar una política.

En apoyo a esta perspectiva, se retoma la teoría de comunidades de práctica de Wenger (1998) que explica las interacciones de un grupo de personas que comparten un interés y experiencias en una misma área, profundizan su conocimiento y mejoran sus prácticas a través de una interacción continua que fortalece sus relaciones sociales; a esto le llama comunidad de práctica.

En el caso específico de análisis de política “de abajo hacia arriba”, se hablaría de grupos de burócratas de nivel de calle que comparten su experiencia profesional a través de una red de interacciones desde las cuales mejoran sus prácticas, fortalecen relaciones y generan nuevos aprendizajes para implementar una política.

Wenger afirma que “la afiliación con éxito a una comunidad de práctica supone una comunidad de aprendizaje” (2001, p. 259). Por lo tanto, analizar la implementación del programa TEeCdA, puede mirarse desde un marco de análisis de comunidades de práctica que se pueden convertir en comunidades de aprendizaje, las cuales se construyen a través de esquemas discrecionales explicados anteriormente.

Por lo tanto, para esta investigación se define una segunda categoría analítica que distingue a su vez cinco dimensiones propias de la *comunidad de práctica y aprendizaje*: *afiliación, identidad conjunta, compromiso, empresa (enterprises) conjunta y repertorio compartido*.

Metodología

Se eligió el **estudio de caso como método**, ya que “un estudio de caso es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro del contexto de vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes” (Yin, 2009, p. 18). En esta situación, el fenómeno de la cooperación de actores públicos y privados para resolver el problema de bajo nivel de logro en aprendizajes curriculares está en completa relación con la dinámica de interacción de actores participantes en el programa “TEeCdA”, en un contexto de educación pública en el nivel básico de un espacio geográfico semi-urbano con características de vulnerabilidad social.

Se eligió una aproximación cualitativa ya que “las investigaciones que privilegian los métodos cualitativos se hallan más relacionadas con las concepciones micro sociales, donde el interés es conocer las interacciones sociales, sus significados y sentidos” (Sánchez-Serrano, 2013, p. 4).

La **postura epistemológica** de la investigación sigue al pragmatismo, en cuanto se busca identificar los comportamientos de los burócratas a nivel de calle, que les funcionen en términos prácticos para el ejercicio de su profesión. Con esto también se apoya la idea de que “la implementación de las políticas a nivel de calle no está inherentemente en conflicto con los objetivos de las políticas pero a menudo requiere improvisación pragmática” (Maynard-Moody & Portillo, 2010, p. 70).

La **muestra** se eligió el caso con base en criterios de análisis específicos (Patton, 1990), considerándolo, así como caso representativo único (Yin, 2009) que dará cuenta de la comprensión del fenómeno de estudio. Se eligió el caso de la Dirección General de Servicios Educativos de Iztapalapa (DGSEI), porque cumple con los criterios característicos del fenómeno explicado en el planteamiento.

Se eligieron cuatro escenarios específicos: i.Seminario de la DGSEI, ii.Escuela con participación alta; iii..Escuela con participación moderada;y iv.Escuela, baja participación; donde se interactúa con los participantes quienes han sido elegidos por criterios específicos(Patton, 1990).

El **diseño** de la investigación cuenta con cuatro etapas (Ver figura B), que van desde la entrada a campo, observaciones participantes en primer escenario, entrevistas y grupos focales en escuelas elegidas y análisis e interpretación de los datos.

Los criterios de validez del estudio se resumen en: validez de constructo (Yin, 2009), subjetividad crítica y triangulación (Sandín, 2000); y, la transferibilidad (Lincol et al., 2009) o generalización analítica (Yin, 2009).

Las **técnicas** que se utilizan para la construcción de datos serán: observación participante (Sánchez-Serrano, 2013), entrevista semiestructurada(Díaz-Bravo et al., 2013), grupo de discusión(Rodríguez, 2019)., análisis documental(Oliveira & Peixoto, 2021), memos reflexivos y diario de campo (Birks et al., 2008).

Se considera pertinente realizar un **análisis cualitativo de contenido** ya que los datos que se esperan construir responderán a dimensiones categóricas explicitadas desde el apartado teórico y articuladas en los instrumentos de investigación (Mayring, 2000), pero también habrá oportunidad de incorporar categorías que surjan durante el trabajo de campo.

Consideraciones finales

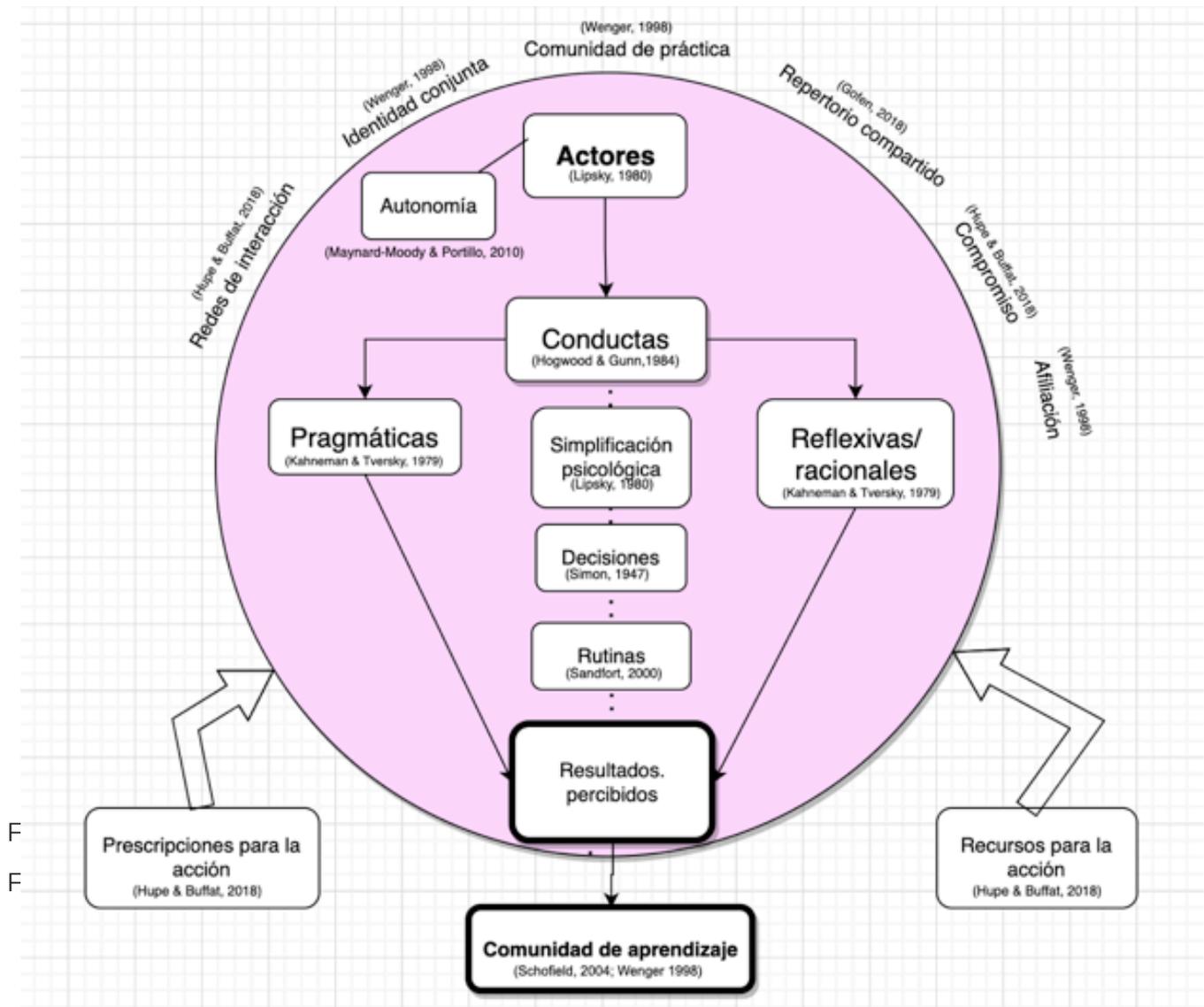
La investigación se encuentra en la etapa dos, al momento ya se cuenta con la construcción de algunos datos, de los cuales se hizo una codificación en Atlas.ti. logrando al momento un análisis inicial que apunta al objetivo de caracterizar los recursos para la acción que facilitan o dificultan la implementación del programa. Se concluyen de manera preliminar los siguientes puntos:

1. Los resultados preliminares indican una aparente “Brecha del Servicio Público” (Hupe y Buffat, 2018) la cual describe que hay una mayor cantidad de recursos que dificultan la acción en contraste con los recursos que la facilitan.
2. Se encontró una constante mención de los participantes respecto a relación de la Nueva Escuela Mexicana y la creación de Comunidades de Aprendizaje, con ello se adaptarán las preguntas de la siguiente etapa de entrevistas.
3. Se identificacon algunos “códigos en vivo” que a continuación se señalan y que muestran actitudes de incredulidad, autonomía y reflexión sobre el rol personal en la categoría “negociaciones del yo”.
 - “Ya cada quien sabe si lo lleva a cabo”
 - “Reformas van y vienen”

- “¿Qué podemos hacer desde nuestra trinchera?”

Tablas y figuras

Figura A. Esquemas discrecionales en la implementación de una comunidad de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública* (1. ed). Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (Ed.). (2010). *Administración pública del siglo XIX* (1. ed). Escuela de Administración Pública del DF : Secretaría de Educación Pública del DF : Siglo XXI Editores.
- Birks, M., Chapman, Y., & Francis, K. (2008). Memoing in qualitative research: Probing data and processes. *Journal of Research in Nursing*, 13(1), 68-75. <https://doi.org/10.1177/1744987107081254>
- Cejudo Ramírez, G. M., Pardo, M. del C., & Dussauge-Laguna, M. I. (Eds.). (2019). *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.
- Dussauge, M., Cejudo, G., & Pardo, M. D. (2018). Estudio introductorio. En *Las burocracias a nivel de calle* (pp. 9-25).
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., Velasquez-Durán, A., & Calderón, D. (2021). *Estimation of the fundamental learning loss and learning poverty related to COVID-19 pandemic in Mexico—ScienceDirect*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059321001681#>
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). Implementación. En *Implementación de políticas públicas: Una antología*. (2018). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- INEE. (2018). *Resultados Plan Nacional para la Evaluación del Aprendizaje (PLANEA) 2018*. <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/planea/resultados-planea/>
- INEE. (2019). *La Educación Obligatoria en México—Informe 2019*. https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_01/cap_05.html
- Instituto Natura. (2019). *Comunidades de Aprendizaje: Logros a cinco años: México*. https://viaeducacion.org/downloads/Comunidades_de_Aprendizaje_Mexico.pdf
- Lincol, I., Lynham, S., & Guba, E. (2009). Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes, revisado. En Denzin, Norman, & Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research [Manual SAGE de investigación cualitativa]*.
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2010). Street level bureaucracy theory. En M. Dussauge, G. Cejudo, & Pardo, *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*.
- Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research [On-line Journal]*, <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-e/2-00inhalt-e.htm>, 1.

- Méndez, J. L., & Dussauge-Laguna, M. I. (Eds.). (2020). *El análisis de las políticas públicas en México* (I. Vericat, Trad.; Primera edición). El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Oliveira, B. R. D., & Peixoto, M. D. C. D. L. (2021). Street-level bureaucracy and public policies: Analyzing educational policy implementation from the perspective from the schools and teachers. *Educação Em Revista*, 37, e219212. <https://doi.org/10.1590/0102-4698219212>
- Ostrom, E. (2019). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-2>
- Pardo, M. del C., Dussauge-Laguna, M. I., & Cejudo Ramírez, G. M. (Eds.). (2018). *Implementación de políticas públicas: Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Patton, M. (1990). Purposful sampling. En *Qualitative evaluation and research methods*.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2003). *Governance, politics and the state* (1. publ., 2. pr). Macmillan [u.a.].
- Rhodes, R. A. W. (2000). *Governance and Public Administration*.
- Rodríguez, H. M. R. (2019). Los grupos de discusión como estrategia para el estudio de la subjetividad de los movimientos sociales. El caso de un colectivo anarco-punk de la ciudad de Aguascalientes, México. *Campos en Ciencias Sociales*, 7(1), Article 1. <https://doi.org/10.15332/25006681.4697>
- Sánchez-Serrano, R. (2013). La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados. En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 93-123).
- Sandín, M. P. (2000). Criterios de validez en la investigación cualitativa: De la objetividad a la solidaridad. *Revista de Investigación Educativa*, 18(1), Article 1.
- Schofield, J. (2004). Un modelo de implementación basada en el aprendizaje. En M. D. Pardo, M. Dussauge, & G. M. Cejudo (Eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología*. (2018).
- Winter, S. (2012). Perspectivas sobre la implementación. Estatus y reconsideración. En *Implementación de políticas públicas: Una antología*. (2018).
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4. ed., [Nachdr.]). Sage.