

**Redes de política y formación de agenda pública
en el Programa Escuelas de Calidad**

Alejandro Navarro Arredondo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 4
Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad

Alejandro Navarro Arredondo

El objetivo de este trabajo es describir la fase inicial del desarrollo del Programa Escuelas de Calidad (PEC), su entrada en la agenda política y la interrelación de los actores en la generación y conducción de esta política pública. Este proceso se analizará desde la perspectiva de la gobernanza, la cual se refiere a que el Estado ya no es el único actor en la elaboración de políticas públicas, aunque todavía sea el más importante, y a que otros agentes, públicos y privados, intervienen en ellas. El grado de coordinación puede ser variable, pero no implica necesariamente un principio de jerarquía autoritaria.

Introducción

El presente trabajo se estructura en tres partes. La primera analiza la problemática de la conducción estatal desde la perspectiva de la *gobernanza*, particularmente el modelo de *redes de políticas públicas*. La segunda describe la forma en que los asuntos se insertan en la agenda pública, las acciones en curso y el conjunto de actores que participan de una u otra manera en este proceso. En la tercera parte se plantea la posibilidad de que un conjunto de actores integren una red que pueda constituir un nuevo modo de definición de las políticas educativas. En esta sección se abordará a detalle el caso del PEC.

En búsqueda de la gobernanza

Es necesario reconocer que los actores sociales y privados tienen un papel cada vez más importante en la formulación de políticas y que el Estado, a su vez, ha aceptado reducir parte de su protagonismo en ello. En este contexto ha cobrado importancia el concepto de *gobernanza*.

De acuerdo con Jon Pierre, este término posee una dualidad conceptual: “por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado al ambiente externo de fines del siglo XX. Por otro lado, *gobernanza* también denota

una representación conceptual o teórica de coordinación de sistemas sociales, y mayormente, del papel del Estado en ese proceso”.¹ A su vez, este último significado puede dividirse en dos categorías. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, como complemento del estudio institucional del gobierno, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*).

La otra categoría sobre *gobernanza* es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.²

Para Gerry Stoker el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. De esta manera, el gobierno:

- Reconoce la pérdida de los límites entre lo público y lo privado en cuanto a las responsabilidades frente a los problemas económicos y sociales.
- Identifica la interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva a través de redes autónomas.³

En forma similar, Guy Peters analiza cómo el gobierno interactúa con la sociedad para llegar a decisiones aceptadas por ambas partes o bien si la sociedad realiza cierta autoconducción, siendo esta última una perspectiva sociocéntrica que reduce al Estado a un papel casi mínimo.⁴

Más allá de las múltiples acepciones, que no se agotan aquí, la idea de *gobernanza* se refiere, en el contexto de este trabajo, a un nuevo entorno social y político en que el Estado tiene el desafío de asumir otras formas de conducción de

¹ Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000, pp. 3-5.

² R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, en Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 54-62.

³ Gerry Stoker, “Urban political science and the challenge of urban governance”, en Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 91-109.

⁴ Guy Peters, “Governance and Comparative Politics”, en Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 36-40.

las políticas públicas. Si en principio aceptamos esta afirmación, se entiende la necesidad de analizar estos nuevos modelos de conducción.

Redes de políticas y *gobernanza*

Si el Estado por sí solo no puede satisfacer las necesidades de las sociedades de hoy, entonces la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversas organizaciones. Dichas relaciones pueden comprenderse mejor si las analizamos como producto de redes de políticas.

El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico más adecuado para analizar las relaciones de los actores en la elaboración de políticas públicas. En una primera aproximación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”.⁵

Estas relaciones surgen como resultado de la dominación de actores organizados, la fragmentación del Estado y la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado. En este entorno, “las redes de políticas ocurren cuando se da un intercambio de información entre grupos y el gobierno (o entre diferentes sectores del gobierno) y este intercambio de información conduce al reconocimiento de que un grupo tiene interés en cierta área política”.⁶

Ahora bien, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de *gobernanza* en la cual el Estado, si bien es un actor relevante, ya no ocupa un papel central. Con ello se pretende crear alternativas al modelo burocrático tradicional. La idea central consiste en que las políticas públicas son producto de una compleja interacción entre organizaciones públicas y privadas.

⁵ Erik-Hans Klijn, “Policy Networks: An Overview”, en William Kickert y John Koppenjan (cords.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998, pp. 34-36.

⁶ Martin Smith, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks*, University of Pittsburg Press, EUA, 1993, p. 57.

Para Jordan y Schubert, una red de políticas es una etiqueta genérica que abarca los diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés que existen en el proceso de definición de políticas públicas. La organización en redes puede ser vista como respuesta a una serie de condiciones cambiantes en las democracias modernas:

- El fortalecimiento de la sociedad organizada, caracterizada por el aumento en cantidad e importancia de los actores colectivos.
- Una creciente diferenciación funcional en el Estado.
- La creciente intervención y descentralización del Estado en la producción de políticas.
- Nuevos constreñimientos a la autonomía del Estado por las organizaciones supranacionales.⁷

En este sentido, el enfoque de *redes de políticas* enfatiza lo estructural y no a los actores; esa estructura de las redes afecta los productos de las políticas y puede constreñir la agenda.

Una tipología de las redes

Ahora bien, para tratar de poner orden entre estos y otros modos de definir las redes, podemos seguir a Marsh y Rhodes, quienes establecen dos modelos polares de redes según la interrelación de sus actores: las redes de asuntos y la comunidad política.⁸

Las redes de asuntos surgirían a causa de tres factores. El primero es el aumento en el número de actividades y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza

⁷ Patrick Kenis y Schneider Volver, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en Renate Mayntz (coord.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, USA, 1991, pp. 25-62.

⁸ David Marsh y R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

tanto a la fuerza de trabajo como al liderazgo político de la burocracia.⁹ Las redes de asuntos incluyen un gran número de participantes con diversos grados de compromiso o de independencia. De hecho, es imposible decir dónde acaba una red de asuntos y dónde comienza su entorno.

Por otro lado, una comunidad política es una forma institucionalizada de interacción entre un grupo de presión y el gobierno que favorece ciertos intereses, lo que refiere una asociación más estable. De acuerdo con Smith, la comunidad política y sus prácticas de cooptación y estilo consensual explican mejor los productos de políticas que las posiciones de los partidos o la influencia parlamentaria.¹⁰

Entonces las redes de políticas son un término genérico, que se aplica a diferentes constelaciones de actores que varían a lo largo de un continuo según la intensidad de sus relaciones internas.¹¹ La variación se da según el siguiente cuadro:

⁹ Hugh Hecho, "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrua, México, 1993, pp. 257-284.

¹⁰ Smith, *Pressure, Power and Policy...*, *op. cit.*, p. 166.

¹¹ Marsh y Rhodes, *Policy Networks in...*, *op. cit.*

Cuadro 1
Tipos de redes de políticas

Variable	Comunidad política	Redes de asuntos
Membresía		
○ Número de participantes	Muy limitado, exclusiones expresas	Muchos
○ Tipo de intereses	Económico o profesional	Gran variedad de intereses
Integración		
○ Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad y en todos los asuntos relacionados al tema de política	Fluctúa en frecuencia e intensidad
○ Continuidad	Membresía, valores y resultados persisten en el tiempo	Acceso fluctúa significativamente
○ Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Cierto grado de acuerdo, pero el conflicto está siempre presente
Recursos		
○ Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es en forma de intercambio	Algunos participantes poseen recursos, pero limitados. La relación básica es de consulta
○ Distribución de recursos de las organizaciones participantes	Jerárquica; los líderes pueden controlar a los miembros	La distribución y la capacidad para regular miembros variada y variables
Poder	Balance de poder entre miembros. Un grupo puede dominar pero el juego debe ser de suma positiva para que la comunidad dure	Poder desigual que refleja desigualdad de recursos y acceso. Juego de suma cero

Fuente: tomado de Cristina Zurbriggen, *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, España, 2004. Documento disponible en: www.iigc.org (consulta 23 de marzo de 2006).

Las redes de política como forma de *gobernanza*

Como un enfoque de *gobernanza*, el modelo de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos y destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por crear vínculos relativamente estables entre distintas organizaciones, los cuales se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones. Esto conduce a una visión diferente de la *gobernanza*. En principio, cada actor involucrado puede desarrollar el papel de administrador, y sus actividades se dirigen a mejorar la interacción entre los distintos actores implicados y a perseguir las metas y los objetivos de cada uno de ellos.

Además, el modelo de red de políticas públicas atrae la atención hacia el contexto institucional en los temas de *gobernanza*. Si los procesos políticos tienen lugar en ciertos contextos institucionalizados (por ejemplo, un patrón de relación estable entre organizaciones), es importante entender este contexto y, donde fuera necesario y posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es relevante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil conjugar los diversos puntos de vista.

En este sentido puede decirse que las redes introducen el factor negociación sociedad civil/Estado. En la perspectiva de la *gobernanza*, las redes aportan mecanismos más democráticos de decisión y control, es decir, la estructura de la red establece restricciones a los actores, lo que permite al gobierno movilizar recursos políticos cuando éstos son escasos. Agrupar a los actores en la red favorece la aceptación de las políticas elaboradas. Más aún, como lo señala Hirst, la *gobernanza* es factible sólo en las redes de políticas, ya que ellas proveen una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses de actores públicos y privados, que son mutuamente dependientes de los recursos de cada uno.¹²

¹² Paul Hirst, "Democracy and Governance", en Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 36-40.

Como explica Rhodes, las redes de políticas pueden proveer soluciones para los diversos problemas de organización y gobierno de las complejas sociedades actuales: “Las redes son una forma común de coordinación social; el manejo de los vínculos interorganizacionales es tan importante para el sector privado como para el sector público. Por tanto, las redes no son un híbrido de mercado y jerarquía, sino una alternativa a ellos”.¹³

Agenda y políticas públicas

Las políticas públicas centradas en la escuela, que se plantean como objetivo elevar la calidad de la educación, y en particular las relacionadas con el Programa Escuelas de Calidad, no eran parte de la agenda educativa mexicana antes del año 2000. Por ello, es necesario hacer alguna aproximación teórica al problema de la aparición de asuntos en la agenda política.

Las preguntas que guiarán la discusión en esta parte del documento son: ¿Por qué algunos asuntos llegan a la agenda?, ¿por qué otros nunca lo hacen? También será parte del análisis la identificación de los actores que influyen en dicha agenda y los recursos de poder que manejan.

La formación de la agenda puede verse como el proceso a través del cual ciertas cuestiones tienen el potencial de convertirse en asuntos de política pública. Las definiciones públicas nunca resultan de estudios o diagnósticos de gabinete, sino que están sujetas a los vaivenes de la actividad política y de los grupos de interés.¹⁴

En la agenda política deberían estar normalmente las demandas más sentidas que surgen de la sociedad. Sin embargo, éstas son muy variadas, por lo que su inserción en la agenda depende de las valoraciones de cada ciudadano, de cada tomador de decisiones y de lo que otras personas esperan de las políticas públicas.¹⁵

¹³ Rhodes, *Governance and...*, *op. cit.*, p. 61.

¹⁴ Roger Cobb y Charles Elder, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 77-101.

¹⁵ Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 145-151.

De esta manera, el proceso de formación de agenda o de selección de temas se ve influido por diferentes elementos. La teoría ofrece una explicación de por qué la información sobre ciertos temas resulta de interés para el público, mientras que otros pasan inadvertidos. Asimismo, presenta un análisis de cómo se forma la opinión pública y por qué determinados temas inducen a adoptar acciones políticas, mientras otros carecen de la misma iniciativa.

Las dos agendas: la agenda pública y la agenda política

Cuando se habla de formación de agenda, en realidad se contemplan dos tipos de agendas:

- La agenda pública, que “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública”.¹⁶

- La agenda política, que se distingue de la anterior por centrarse en las respuestas y propuestas que ofrecen los grupos políticos y las instituciones sociales sobre determinados temas que llaman la atención pública.

La agenda política siempre será más acotada que la agenda pública, sobre todo porque los problemas de la sociedad que se convierten en asuntos de políticas públicas se enfrentan a la limitada capacidad de la burocracia gubernamental para diseñar soluciones específicas a cada uno de esos problemas. Como veremos más adelante, la dinámica de este proceso provoca que algunos actores incidan más que otros, gracias a su grado de organización y/o los recursos con que cuentan.

¹⁶ Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, en Aguilar, *Problemas públicos...*, *op. cit.*, pp. 31-32.

Figura 1
Principales elementos de la formación de agenda



Fuente: tomado de Ernest Rogers y John Dearing, "Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?", en Anderson J. (coord.), *Communication yearbook*, Sage Publications, pp. 555-564.

En la figura 1 se encuentran tres cuadros que reflejan, además de la agenda pública y la agenda política, los temas que aparecen en el mundo real, esfera en la que nacen y se conciben todos los temas que serán objeto de las respectivas agendas. Sobre la dirección de la influencia que ejercen los medios de comunicación en cada una de las agendas, incluidos los temas del mundo real, se observa que los medios seleccionan los temas que transmiten a la opinión pública.

En este tenor, Aguilar Villanueva destaca el papel de los medios en la opinión pública, los cuales tienen la capacidad de crear la agenda política. El repertorio de lo público o aquello sobre lo que la gente y las autoridades discuten, está fuertemente delimitado "si entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos".¹⁷

Sin embargo, además de la influencia de los medios de comunicación, son muchos los factores que inciden en la construcción de la agenda política; destacan,

¹⁷ Luis Aguilar, *Problemas públicos...*, *op. cit.*, pp. 36.

por ejemplo, la acción de la ciudadanía y del gobierno, y el debate de los actores políticos. En distintos trabajos académicos se señala la correspondencia entre el orden de importancia que reciben los temas en las agendas y la relevancia que otorgan a éstos los políticos y sus redes. Es decir, las redes de políticas en el ámbito colectivo lideran una posición que determina la agenda política.¹⁸

Más allá de compartir o no esta afirmación, es indudable el creciente peso de las redes en el diseño de políticas públicas y su influencia en la opinión pública. Ello puede generar una específica formación de los temas de la agenda, pero también, si se hallan dispersos estos temas entre diferentes organizaciones políticas, las redes pueden contribuir al proceso de *gobernanza* gracias a su capacidad de agrupar diversos intereses.

El Programa Escuelas de Calidad, ¿un nuevo modelo de conducción política?

En la introducción se hizo referencia a que el Programa Escuelas de Calidad (PEC) fue incorporado en la agenda política desde el 2000 y que ha logrado un cambio en torno a las visiones tradicionales de planeación educativa. Esta situación se suscitó a partir del ciclo escolar 2001-2002, cuando el PEC inició actividades como producto del diagnóstico del grupo de transición de Vicente Fox en el ámbito educativo.¹⁹

De acuerdo con las reglas de operación del PEC para el 2005, el objetivo de este programa es “instituir en las escuelas públicas de educación básica, un modelo de autogestión enfocado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente mediante una gestión escolar estratégica que atienda con equidad a la diversidad, a partir de un esquema de cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas”.²⁰

De esta forma se han generado varios proyectos en torno a los centros escolares con intervención de organizaciones públicas y privadas. Las acciones para

¹⁸ John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Little Brown, Boston, 1984.

¹⁹ Teresa Bracho, *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad 2001*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2001, p. 7.

²⁰ Secretaría de Educación Pública, Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2005.

mejorar el servicio educativo parten de un diagnóstico realizado por los actores relevantes de la acción educativa, fundamentalmente directivos y docentes, con la colaboración de los padres de familia.

Agenda y redes de política en el PEC

El proceso desarrollado en torno al PEC puede comprenderse mejor si se analiza desde el punto de vista relativo a las de redes de actores públicos y privados.

En primera instancia, ¿existía alguna demanda desde la sociedad que urgiera a la creación del PEC? Sin duda, existe un reconocimiento difuso de la gente sobre la necesidad de “mejorar la calidad” en todo lo que tenga que ver con el sistema educativo nacional, pero lo más probable es que existen solamente dos opciones en cuanto a la entrada casi abrupta del PEC en la agenda del gobierno. O bien, este programa es una iniciativa típica de élite y es el equipo de transición de Vicente Fox el que ha definido las líneas a seguir, o ha existido una intensa actividad de promoción del tema por parte de los actores sociales interesados.

La creación del PEC, así como la integración directa de directivos, docentes y padres de familia, son indicios de la segunda opción. En todo caso, la entrada del tema en la agenda del gobierno sería, por un lado, producto de una iniciativa gubernamental y, por el otro, de agentes sociales que han formado una red de política pública.

A continuación se describe a grandes rasgos la estructura general del PEC para identificar a qué tipo de formación de agenda corresponde.

Una breve caracterización del PEC como política pública

De acuerdo con Teresa Bracho, “el Programa Escuelas de Calidad constituye una estrategia innovadora en el sistema educativo nacional. Se trata de una política de intervención estratégica que busca incidir sobre la calidad y equidad educativas en el espacio que es más significativo a la acción educacional: la escuela”.²¹

²¹ Bracho, *Evaluación del Programa...*, *op. cit.*, p. 7.

El PEC es una política descentralizadora que pretende respetar ampliamente las particularidades de las entidades federativas, en relación con sus propias leyes y normas de administración educativa. El diseño del PEC parte de la idea de que “para la implementación de la política, es el nivel de gobierno estatal quien en última instancia decide en su jurisdicción, no sólo sobre la participación en dicha política, sino sobre todo en sus formas de instrumentación”.²²

Para las escuelas, la inclusión al PEC implica la elaboración de proyectos escolares ajustados a metas factibles, así como el compromiso -mediante convenios de desempeño—a alcanzarlas en un periodo determinado. Asimismo, el PEC se propone inducir la participación social en el proceso de enseñanza y de aprendizaje en ámbitos como la toma de decisiones y la evaluación del proceso de gestión escolar, “la propuesta del PEC se orienta a reactivar los mecanismos de participación, previstos en la legislación nacional, tales como los consejos estatales, municipales y los del centro escolar”.²³

Con la descripción del PEC realizada hasta este momento, lo que puede advertirse es una coincidencia de intereses y objetivos del gobierno, del sector privado y del sector académico, respaldada por el interés de la sociedad en ampliar la participación social en la toma de decisiones y en la gestión de los centros escolares.

En este mismo sentido y de acuerdo con otros autores, en la formulación del PEC se puede identificar una articulación de redes que se presenta como “un elemento que define el proceso de elaboración e instrumentación de las acciones de gobierno. La articulación de redes no es sólo necesaria sino imprescindible, pues la mayor parte del PEC se ejecuta con la cooperación de diversas áreas de trabajo, dependencias y actores”.²⁴

²²*Ibid.*, p. 8.

²³ *Ibid.*, p. 10.

²⁴ César Nájera Tijera, *Innovación y cambio en el sector educativo mexicano. El caso del Programa Escuelas de Calidad*, tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004, p. 31.

Una red para una *gobernanza* educativa

En cuanto a la interacción de los actores, de las reglas de operación del PEC para el año 2005, se puede destacar que “se requiere establecer medidas tendientes a fortalecer una gestión institucional democrática, que incida en las prácticas de todos los niveles de la estructura educativa, favoreciendo la coordinación intra e interinstitucional”. Asimismo, se enfatiza que “es primordial incentivar la participación comprometida de todos los integrantes de la comunidad escolar en la tarea educativa, en particular de los Consejos de Participación Social en la Educación, en todos sus niveles”.²⁵

La meta es crear una estructura de relaciones con cierta estabilidad, así como institucionalizar la coordinación de los distintos actores que participan en el PEC. Esto parecería indicar que el funcionamiento del PEC es el de una red de política pública con las características vistas anteriormente, en particular, las que se refieren a las de una “red de asuntos”, pues los miembros de la red son numerosos, sus relaciones estrechas y con una gran variedad de intereses, aunque los valores a impulsar (en este caso el mejoramiento de la calidad educativa en las escuelas inscritas al PEC) son plenamente compartidos.

En esta red existe una gran coordinación horizontal, y cierto grado de independencia entre los actores, pero también una red de organismos para la autorregulación del sistema que cuenta con varios protagonistas centrales (las secretarías de educación de los estados), alrededor de los cuales giran o se coordinan los demás actores: la Secretaría de Educación Pública, los docentes, directivos y alumnos, así como las asociaciones de padres de familia.

La pretensión de clasificar al PEC como una red de política pública se ve apoyada por las declaraciones oficiales de las autoridades educativas mexicanas. Por ejemplo, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, cuando presentó el Programa Escuelas de Calidad señaló: “hoy es urgente emprender una verdadera transformación de la educación, en la que sin excepción participen desde los

²⁵ Secretaría de Educación Pública, Reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2005.

trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales. Es necesario transformar nuestro sistema educativo con una nueva actitud de maestros, directivos y padres de familia, los invitó a participar en el cambio”.²⁶

Del mismo modo se expresaba el coordinador nacional del citado programa, Jesús Álvarez Gutiérrez, quien afirmó que “no se trata de construir un mando, sino de construir un sistema de varios agentes interactuando en red. La idea es estimular a la sociedad para que apoye la inversión en este proyecto”. Respecto a la inversión, para el 2001 se reunió un fondo con recursos federales de 350 millones de pesos. La respuesta que se tuvo por parte de los gobiernos de los estados también fue muy interesante. Ese mismo año los gobiernos estatales pusieron para este programa 166 millones de pesos. Además, se llevó a cabo una campaña de procuración de fondos municipales, privados y sociales que obtuvo un monto similar a lo aportado por los estados.²⁷

Analizando las declaraciones anteriores podemos señalar que si bien la iniciativa de formular el Programa Escuelas de Calidad parte del gobierno, la intención final es fomentar la participación ciudadana en este programa. El concepto de *red* está presente en toda esta estrategia. Debe destacarse, asimismo, la compleja interacción resultante de la inserción del programa en la agenda pública, debido sobre todo al entrelazamiento de personas, instituciones y objetivos.

A continuación veremos qué actores promovieron la inserción del Programa Escuelas de Calidad en la agenda política mexicana, y si éstos formaron alguna “red de asuntos” para llevar a cabo este propósito.

Los principales actores

En este apartado se describen los actores que tuvieron algún tipo de ingerencia en la implementación del PEC, y que fueron identificados en el proceso de formación de agenda.

²⁶ “Reyes Tamez presenta los programas de becas y de escuelas de calidad”, *Diario de Yucatán*, 1 de febrero de 2001.

²⁷ “Destinarán más de mil mdp al Programa Escuelas de Calidad”, *Notimex, Sección General*, 19 de mayo de 2002.

En el ámbito federal:

- Coordinación Nacional del Programa de Escuelas de Calidad. Es la instancia que tiene a su cargo la formulación de las reglas de operación, además de impulsar la integración de los estados en este esfuerzo, y quien deberá a su vez formular los lineamientos para el seguimiento.
- Dirección General de Investigación Educativa, que desarrolla el proyecto de Gestión Escolar.
- Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio (CGACMS), que atiende la demanda potencial de capacitación a maestros que pudiera surgir de los proyectos escolares, a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente (Pronap).
- Dirección de Materiales y Métodos (DMM), que aporta diversos tipos de materiales didáctico y pedagógico para las escuelas inscritas en el programa, así como los programas de lectoescritura, bibliotecas y catálogos escolares de apoyo a maestros y alumnos.
- Dirección General de Evaluación (DGE) la cual aplica los exámenes estándar en matemáticas y español a las escuelas participantes como punto de partida para la evaluación, además de contribuir a diseñar criterios para una evaluación ex-post sobre clima organizacional.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por su función normativa en cuanto a infraestructura escolar.
- Las delegaciones federales de la Secretaría de Educación Pública en los estados, que se encargan de establecer un enlace entre las autoridades federales y las autoridades estatales y municipales.
- El Consejo Nacional de Participación Social (CNPS), para la reactivación de los consejos de participación ciudadana en las escuelas beneficiarias del programa.

En el ámbito estatal:

- Las secretarías o instituciones encargadas de la administración de los servicios de educación en los estados. La ejecución e implementación del programa está a cargo de las entidades federativas que deciden participar en el proyecto. Las

autoridades encargadas de la educación en la entidad coordinan las actividades del PEC junto con los integrantes de los Consejos Estatales de Participación Social (CEPS).

- Las Coordinaciones Estatales del Programa tienen como función diseñar la estrategia de implementación y elaborar criterios de asignación de recursos, con la aprobación y concurrencia de los consejos estatales de participación social.
- El comité dictaminador y el comité técnico, que llevan a cabo las tareas de supervisión de avances y cumplimiento de metas del programa en cada entidad federativa.

En el ámbito municipal:

- Los Consejos Municipales de Participación Social, que tienen la tarea de articular las actividades de un conjunto de actores, entre ellos los presidentes municipales, la iniciativa privada de la localidad, y los miembros de la sociedad civil local.
- Por último, encontramos a los Centros Escolares, que se conciben como el enlace entre supervisores, directivos, maestros, alumnos y padres de familia, y se vinculan en la figura del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS).

En relación con los actores involucrados en la formación de la agenda del PEC, el análisis de las notas periodísticas sugiere que los niveles más altos de la jerarquía educativa, en particular de las entidades federales y de las secretarías de educación estatales, tienen mayor impacto en la implementación de este programa.²⁸

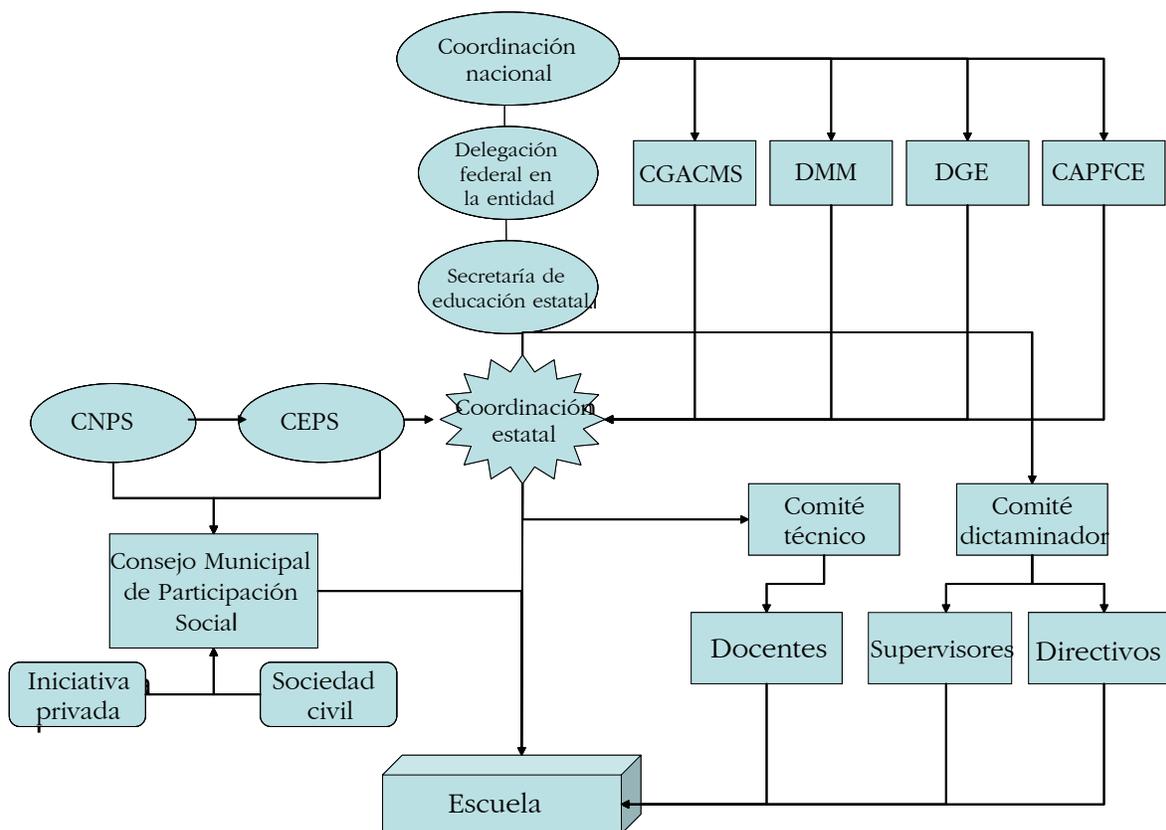
Les siguen en orden de relevancia las asociaciones de padres de familia, junto con las organizaciones magisteriales. Cabe señalar que lo anterior es una señal de alerta, en la medida en que el apoyo o, al menos la no oposición por parte de las asociaciones de padres de familia y de organizaciones magisteriales, es una condición para lograr llevar a cabo las reformas educativas.

²⁸ Lo anterior se realizó gracias al análisis de los registros de medios impresos de comunicación que se incluyen en la base de datos de "Infolatina". Esta base de datos contiene registros de varios periódicos nacionales e internacionales que publican noticias educativas. El periodo de análisis comprendió la revisión de notas periodísticas de noviembre de 1999 a enero de 2006.

En el análisis de formación de agenda se observa entonces que no hay un mandato imperativo del Poder Ejecutivo federal, sino que existe un apoyo genérico y una coordinación de toda una variedad de iniciativas públicas, privadas y mixtas, desarrolladas por organizaciones de diversos tipos, unas con lazos más fuertes que otras, con un centro lógico pero no jerárquico que recae en los Consejos Escolares de Participación.

En este sentido, la evidencia indica que se están produciendo programas educativos con un estilo nuevo que aplican, más o menos de forma coherente, las estructuras de red de políticas revisadas en las primeras secciones de este documento. Ciertamente no es posible afirmar que existan formas de coordinación horizontal en toda la extensión de la red, pero es claro que en los subsistemas de la red, por lo normal relacionados con proyectos específicos, esa coordinación es imprescindible, siendo los Consejos Escolares de Participación el ejemplo más claro de ello.

Posible representación gráfica de la red de políticas del Programa Escuelas de Calidad



Conclusiones

El Programa Escuelas de Calidad es una iniciativa novedosa en materia de políticas públicas, su objetivo general es apoyar las acciones de la comunidad en cada centro escolar para mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados del aprendizaje. En este trabajo se ha examinado el PEC desde la perspectiva de la conducción de políticas públicas en un entorno en que las fronteras de lo público y lo privado son cada vez menos precisas, lo que da lugar a formas novedosas de *gobernanza*, más allá de las consideraciones que puedan hacerse acerca de su eficacia. Sobre el particular, pueden referirse las siguientes consideraciones:

En primera instancia, la conclusión más evidente es que ahora existe una política pública que busca promover la calidad educativa desde una perspectiva centrada en la escuela. Esta política implica el fortalecimiento del capital humano y del sector educativo gracias a la participación social.

En segundo lugar, parece apropiada la clasificación del PEC como una política pública que hace de la participación social su visión de largo plazo, para lograr una *gobernanza* educativa.

Es posible que el tema de la “calidad educativa centrada en la escuela” haya entrado en la agenda debido a los lazos entre el sector social y las autoridades.

En último término, la perspectiva más adecuada para dar cuenta de este proceso es la de una *policy network* integrada por numerosos actores del Estado y de los sectores privado y social, con un grado variable de integración y distintos tipos de intercambios, que tiene un centro lógico pero no jerárquico en las coordinaciones estatales del programa. La conducción de esta política se está dando entonces a partir de una forma que no es la tradicional autoritaria o jerárquica. De ello resulta una forma de *gobernanza* que afronta la dificultad de producir políticas en el entorno social, económico y político vigente.